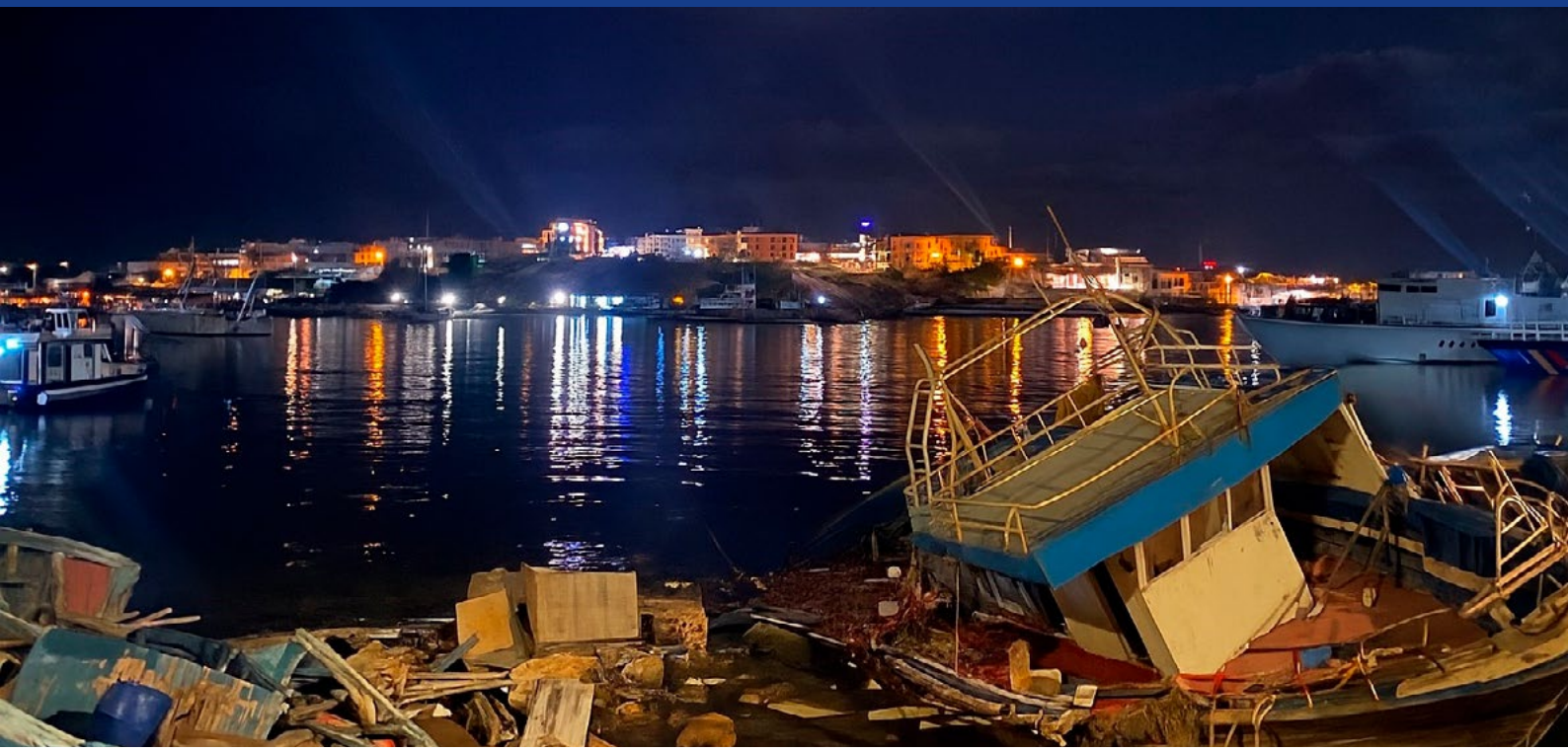
Personas Migrantes Desaparecidas
Guía para parlamentarios y parlamentarias



El rol de las políticas públicas para prevenir y abordar desapariciones de migrantes

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Personas Migrantes Desaparecidas
Guía para parlamentarios y parlamentarias

El rol de las políticas públicas para prevenir y abordar desapariciones de migrantes

Consejo de Europa

Las opiniones expresadas en esta publicación incumben solamente a su autor o autores y no reflejan necesariamente la política oficial del Consejo de Europa.

Se autoriza la reproducción de extractos (hasta 500 palabras), salvo con fines comerciales, siempre que se preserve la integridad del texto, que no se utilice el extracto fuera de contexto, que este no proporcione información incompleta o que no induzca a error al lector sobre la naturaleza, el alcance o el contenido del texto. El texto original debe citarse siempre como sigue: "© Consejo de Europa, año de publicación". Todas las demás solicitudes relativas a la reproducción o traducción de la totalidad o parte del documento deberán dirigirse a la División de Publicaciones e Identidad Visual, Consejo de Europa (F-67075 Estrasburgo-Cedex, o publishing@coe.int).

Cualquier otra correspondencia relativa a este documento deberá dirigirse a la Secretaría de la Asamblea Parlamentaria, F-67075 Estrasburgo Cedex, (Francia) Correo electrónico: asmig@coe.int

Diseño y maquetación de la portada: División de Publicaciones e Identidad Visual, Consejo de Europa

Fotografías: © Consejo de Europa
Portada: Puerto de Lampedusa (Italia).Embarcaciones que habían transportado a migrantes, interceptadas durante las operaciones de salvamento de la Guardia Costera.
Contraportada: Participantes en la Conferencia Parlamentaria *Concebir políticas públicas eficaces para prevenir y abordar los casos de personas migrantes desaparecidas,*organizada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa los días 23 y 24 de abril de 2025.

Esta publicación no ha sido sometida a revisión por la Unidad Editorial DPIV para corregir errores tipográficos o gramaticales.

© AConsejo de Europa, octubre de 2025
Impreso en el Consejo de Europa

Índice

INTRODUCCIÓN **5**

1. ¿Cuál es el objetivo de esta guía? 6
2. ¿Quiénes son las "personas migrantes desaparecidas"? 6
3. ¿Por qué es una cuestión de derechos humanos que requiere una respuesta con políticas públicas? 7

¿QUÉ SE PUEDE HACER DESDE UN PARLAMENTO? **9**

1. Sensibilice 9
2. Evalúe la situación en su país 9
3. Tome medidas 9

CUESTIONES Y RECOMENDACIONES CLAVE EN MATERIA DE POLÍTICAS **11**

1. ¿Cómo impedir la desaparición de personas migrantes? 11
2. ¿Cómo establecer mecanismos efectivos de denuncia y búsqueda para las personas migrantes desaparecidas? 13
3. ¿Cómo garantizar que se identifique a todas las personas fallecidas en contexto migratorio? 14
4. ¿Cómo pueden contribuir los y las familiares a la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, y cuáles son sus derechos? 16
5. ¿Cómo pueden colaborar con otros países para determinar la suerte de las personas migrantes desaparecidas? 18

CONCLUSIONES **20**

RESOLUCIÓN 2569(2024) – ASAMBLEA PARLAMENTARIA DEL CONSEJO DE EUROPA **21**

Introducción

Cada año, miles de personas desaparecen durante su viaje migratorio. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha registrado al menos **72 000 muertes o desapariciones de migrantes en todo el mundo entre 2014 y 2024**. Otras muchas no se han contabilizado, debido a la falta de datos disponibles.[1]

Al adoptar la Resolución 2569(2024) y la Recomendación 2284(2024), en octubre de 2024, la **Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) reconoció la necesidad apremiante de una respuesta coordinada en materia de políticas y basada en los derechos humanos a esta importante cuestión de derechos humanos**.

En abril de 2025, la PACE organizó una conferencia que congregó a miembros de parlamentos, forenses, fiscales, funcionarios y funcionarias encargados de hacer cumplir la ley, representantes de organizaciones internacionales, figuras clave de la sociedad civil, y familiares de personas migrantes desaparecidas, a fin de debatir y estudiar las vías de participación parlamentaria para hacer frente a este problema.[2]

Se puso de manifiesto que:

- **Muchos y muchas familiares están buscando desesperadamente a sus seres queridos y siguen sin recibir respuestas.**
- Se han elaborado muchas **normas y herramientas internacionales y regionales** pertinentes. Sin embargo, siguen **sin aplicarse**.
- Quienes abordan esta cuestión sobre el terreno – incluidos forenses, ONGs, jueces de instrucción y fiscales – han emprendido **grandes iniciativas de muy diversa índole a nivel local o incluso nacional**.

Las políticas nacionales eficaces son *la pieza que falta* para cerrar la brecha entre las iniciativas sobre el terreno y las normas internacionales. Los miembros de parlamentos tienen un papel esencial al formular y promover estas políticas.



1. Fuente: OIM, 27 de marzo de 2025, Migrant Deaths and Disappearances 2024 (blog); Proyecto Migrantes Desaparecidos, de la OIM (consultado el 29 de julio de 2025).
2. Véase la página web de la conferencia: PACE, Concebir políticas públicas eficaces para prevenir y abordar los casos de migrantes desaparecidos (no disponible en español)

1. ¿Cuál es el objetivo de esta guía?

La presente guía se basa en las recomendaciones adoptadas por la Asamblea en octubre de 2024 (Resolución 2569(2024)) y por la conferencia arriba mencionada. Está concebida para proporcionar orientación práctica a los miembros del Parlamento y al personal parlamentario. La guía:

- expondrá **cuestiones de políticas públicas** relacionadas con la cuestión de las desapariciones en el contexto migratorio;
- explicará **cómo los miembros de parlamentos pueden abordar estas cuestiones** en a través de su rol legislativo, y
- destacará ejemplos de **buenas prácticas** provenientes de toda Europa.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE)

La PACE es una asamblea política paneuropea única que representa a más de 700 millones de europeos y congrega a 612 miembros de parlamentos nacionales provenientes de los 46 Estados miembros del Consejo de Europa. La Asamblea garantiza el carácter democrático de la labor del Consejo de Europa. Sus miembros se reúnen cuatro veces al año en Estrasburgo para sesiones plenarias de una semana, durante las cuales adopta *resoluciones* y *recomendaciones,* así como en comités temáticos y otros foros a lo largo del año.

2. ¿Quiénes son las "personas migrantes desaparecidas"?

La expresión "personas migrantes desaparecidas" describe a las **personas que desaparecieron en el contexto de la migración, con independencia de su situación administrativa** (esto comprende a las personas necesitadas de protección internacional, tales como personas refugiadas buscando asilo, bajo protección humanitaria, y personas en situación de riesgo/víctimas de trata).

Las diversas circunstancias a las que se enfrentan las personas migrantes, *en route* o una vez asentados en un destino, con independencia de que su situación sea regular o irregular, les puede exponer a **todo tipo de vulnerabilidades** (p.ej., la falta de información sobre los derechos laborales y procesales, o la falta de acceso a programas de apoyo a los que pueden tener derecho).

Muchas personas migran en el marco de procedimientos regulares (2022: se expidieron 7,5 millones de visados Schengen de corta duración, se denegó la entrada a 123 000 personas con nacionalidades no pertenecientes a la Unión Europea, y a 431 000 personas se les expidió una orden para salir del espacio Schengen).[3] **Las personas que optan por la migración irregular son más vulnerables a los abusos**: el riesgo de desaparecer o de ser víctimas de desaparición forzada es mucho mayor. Este riesgo **aumenta en el caso de los niños y niñas no acompañados y separados**.

- **Una persona migrante desaparecida puede estar viva:** puede desaparecer porque ha perdido el contacto con su familia, pero también por decisión propia. Las personas a menudo desaparecen contra su voluntad, por ejemplo, si se les impide comunicarse con el mundo exterior mientras están detenidas, o si son víctimas de trata de seres humanos.
- **Una persona fallecida también puede desaparecer cuando su cadáver no se recupera e identifica – o no puede recuperarse e identificarse.** Las políticas migratorias restrictivas a menudo conducen a que las personas migrantes emprendan rutas peligrosas y mortales a través de desiertos, mares, bosques o zonas de conflicto. En los países de destino, la pobreza, la falta de vivienda y la exclusión social pueden conducir a su muerte anónima. **La no recuperación de los cadáveres en caso de desastres o naufragios es uno de los principales motivos por los que muchas muertes migrantes nunca se identifican ni se contabilizan en las estadísticas oficiales.**

3. Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Migración y Asuntos del Interior, 2023, Visa applications reach 7.5 million in EU- and Schengen Associated Countries – a 258% increase to 2021; Eurostat, 2024, Migration and asylum in Europe – 2023 edition (consultados el 1 de septiembre de 2025).

Definición de personas migrantes desaparecidas que la PACE recomendó a los Estados miembros que adoptaran:

Resolución 2569(2024) – párr. 25.1: "la Asamblea recomienda a los Estados miembros que adopten una definición común, que se guíe por la definición estándar del CICR, según la cual por personas desaparecidas se entiende "**personas de las cuales sus familiares no tienen noticias o cuya desaparición ha sido señalada, sobre la base de información fidedigna, a raíz de un conflicto, internacional o no internacional, otras situaciones de violencia o cualquier otra situación en la que pudiera requerirse la acción de un órgano neutral e independiente**".

3. ¿Por qué es una cuestión de derechos humanos que requiere una respuesta con políticas públicas?

Los Estados miembros tienen obligaciones legales

- Los Estados miembros del Consejo de Europa tienen el deber de prevenir las violaciones del derecho a la vida y de investigar toda muerte sospechosa o por causas no naturales o toda ejecución ilegal, de conformidad con el **artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos** ***(derecho a la vida)***, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, de las Naciones Unidas.[4] Toda muerte relacionada con una persona no identificada puede ser **una muerte sospechosa.** Esclarecer la suerte de todas las personas desaparecidas, incluidos las personas migrantes, es una cuestión de **cumplimiento efectivo de la ley** y de **lucha contra la impunidad**.
- La detención arbitraria está prohibida (artículo 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes). **Las personas privadas de libertad deben estar registradas** y deberían poder **comunicarse con el mundo exterior**.

Los Estados miembros tienen un deber moral y ético

- Identificar a una persona fallecida y darle sepultura de manera individual es una cuestión de dignidad humana. **La dignidad humana debería garantizarse tanto en la vida como en la muerte**.[5]
- **Detrás de toda persona desaparecida existe una familia o amigos que la buscan.** La falta de respuestas sobre la suerte de su ser querido y la incapacidad de hacer su duelo causan un enorme sufrimiento psicológico; los científicos hablan de "pérdida ambigua".

Los Estados miembros pueden proporcionar información fiable y apoyo a los y las familiares

- **Los y las familiares a menudo dudan en recurrir a las autoridades o no están informados sobre las autoridades a cargo**. Es esencial que haya interlocutores de confianza a su disposición y que estén en contacto con las autoridades oficiales.
- Las desapariciones causan **problemas administrativos**, porque a menudo se requieren certificados de defunción para acceder a procedimientos oficiales, es decir, a la propiedad legal, la tutela de un niño o la herencia, y pueden tener un impacto en el acceso de los y las familiares a la reunificación familiar.

Las autoridades de los Estados miembros ya participan: la coordinación es esencial

- Las autoridades locales, regionales y nacionales participan en diversas fases del procedimiento de denuncia de desaparición, búsqueda e identificación: la policía, los servicios consulares, médicos forenses, municipios, fiscalías, autoridades encargadas de la guardia de fronteras, los centros de acogida, los lugares de detención y las estructuras de protección de la infancia. Además, las operaciones de salvamento, los mecanismos de respuesta de emergencia, la gestión de cadáveres – con inclusión de la autopsia y el entierro - son ámbitos de **relevancia para la salud pública**.

4. Véase : PACE, Res. 2569(2024), párr. 5.
5. Véase : PACE, Res. 2569(2024), párr. 4.

- **La coordinación internacional** es esencial para identificar a las personas migrantes fallecidas, informar a los y las familiares, e incluso facilitar la repatriación del cadáver. Los países de origen, de tránsito y de destino pueden mejorar el intercambio de información (**enfoque basado en la ruta migratoria**). En caso de no hallarse a una persona cuya desaparición se haya denunciado, o de no recuperarse un cadáver, las autoridades estatales pueden informarse entre sí para facilitar la expedición de certificados de presunción de fallecimiento

Desaparición frente a desaparición forzada

En el derecho internacional no existe una definición de lo que constituye una forma de desaparición. No todas las desapariciones son involuntarias, y los adultos pueden decidir no estar en contacto sus familiares.

La Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas define una **desaparición forzada** como "el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley." (art.2)

¿Qué se puede hacer desde un parlamento?

➔ *Véase asimismo la próxima sección "Cuestiones y recomendaciones clave en materia de políticas", pág. 11.*

1. Sensibilice

Sensibilice acerca de la magnitud y la gravedad de esta cuestión a sus colegas miembros de parlamentos, su partido político, electores de su partido y las autoridades públicas con las que esté en contacto:

- Haga **uso de la palabra en el parlamento u organice audiencias parlamentarias**.
- Organice **eventos públicos** e invite a familiares de personas migrantes desaparecidas a hablar sobre sus experiencias, expresar sus necesidades y contribuir a la conceptualización de políticas públicas significativas.
- Utilice los **medios de comunicación tradicionales y las redes sociales** para abogar por la toma de medidas a nivel nacional.
- Distribuya **material informativo**, como la presente guía o la Resolución 2569(2024) de la PACE.

2. Evalúe la situación en su país

Evalúe la manera en que su país previene la desaparición de migrantes y responde a los casos de desaparición de migrantes. Identifique a las principales partes involucradas y examine los problemas jurídicos y prácticos, y las buenas prácticas:

- Presione a su Parlamento para que **encomiende un estudio** que evalúe el contexto nacional, a fin de determinar las necesidades específicas y las oportunidades para introducir cambios en la legislación y las políticas (intercambio transfronterizo de datos personales en consonancia con los compromisos de su país con el derecho internacional, mecanismos de prevención, diálogo entre ministerios competentes, participación de sociedad civil).
- **Organice reuniones bilaterales y audiencias parlamentarias** con partes interesadas clave a fin de comprender e identificar las lagunas en la legislación y en la práctica.
- **Evalúe** si su país es un **Estado parte en los tratados internacionales** encaminados a prevenir y abordar las desapariciones, incluidas las de migrantes.

3. Tome medidas

- **Proponga una nueva legislación o enmiende la legislación existente** para ayudar a armonizar las prácticas nacionales o para facilitar la cooperación transfronteriza entre las autoridades policiales encargadas de buscar e identificar a las personas desaparecidas.
- **Promueva la designación por el Gobierno de un punto focal nacional sobre migrantes desaparecidos:** hasta la fecha, 9 Estados miembros del Consejo de Europa y 15 Estados africanos han designado a uno.
- **Vele por que los y las familiares participen** en la elaboración de respuestas que también respondan a sus necesidades, como principales proveedores de información y como titulares de derechos.
- **Transforme los protocolos de trabajo y las normas internacionales (inclusive del Consejo de Europa) en leyes nacionales**, incluidas normas para la realización de autopsias, sobre la protección de datos, sobre las desapariciones forzadas, o sobre la expedición de certificados de presunción de fallecimiento.
- Ejerza su autoridad de **supervisión presupuestaria**, a fin de evaluar si se asignan recursos suficientes para prevenir la desaparición de migrantes y responder a los casos de personas migrantes desaparecidas (medicina forense, recursos locales para gestionar los cementerios, formación de los funcionarios y funcionarias públicos).

- **Póngase en contacto con sus instituciones nacionales de derechos humanos.** Estas pueden compartir sus conocimientos especializados para ayudarle a redactar nuevas leyes o enmendar las existentes. También pueden actuar como un facilitador, y como un puente, entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, en un lado de la cadena, y los y las familiares y la sociedad civil que las apoyan, en el otro. Puede ayudar a orientar las discusiones sobre políticas hacia el establecimiento de un **diálogo estructurado efectivo entre las autoridades oficiales competentes y la sociedad civil**.

Cuestiones y recomendaciones clave en materia de políticas

1. ¿Cómo impedir la desaparición de personas migrantes?

Ampliar el acceso a las rutas migratorias regulares

La gobernanza de la migración y de las fronteras, a lo que se suma el gran énfasis en la seguridad y las restricciones, aumenta el riesgo de desaparición de migrantes.[6] Las personas se ven obligadas a tomar rutas cada vez más peligrosas, y a depender de traficantes. Esto aumenta la probabilidad de lesiones, muerte y desaparición, y de que se vulneren los derechos humanos.

- Proporcionar **un acceso mayor y más fácil a rutas migratorias regulares y seguras** ayudaría a prevenir y evitar muertes y desapariciones de migrantes.
- Esto conlleva garantizar **el acceso legal y efectivo a los procedimientos de asilo y los permisos de residencia por motivos humanitarios o de reunificación familiar**, o aumentar los **programas de reasentamiento** para quienes buscan protección internacional.

Proporcionar recursos para las actividades de búsqueda y salvamento

Las personas migrantes a menudo mueren o desaparecen al cruzar zonas geográficas peligrosas, incluidos desiertos, océanos y bosques. A fin de prevenir muertes y desapariciones, los Estados tienen la obligación legal de llevar a cabo operaciones de búsqueda y salvamento.

- Deben proporcionarse **suficientes recursos humanos, técnicos y financieros** a las autoridades encargadas de las operaciones de salvamento, tales como guardacostas y los trabajadores de primeros auxilios.
- Deberían impartirse **cursos de formación orientados a la protección y basados en los derechos humanos** a fin de tratar con las personas supervivientes de la manera más sensible posible, también para recopilar información sobre los compañeros o compañeras de viaje que tal vez hayan desaparecido. **Existen normas y conocimientos especializados (CICR, ACNUR) para ayudar a establecer las prácticas más significativas en su país.**
- Después de un accidente o un desastre, la recuperación de los cadáveres puede ser difícil y costosa desde el punto de vista técnico, especialmente en el caso de naufragios. Sin embargo, **las autoridades deberían hacer todo lo que esté a su alcance para recuperar los cadáveres**, a fin de posibilitar la identificación y enterramiento en una fase ulterior.
- **La coordinación con iniciativas privadas**, incluida la sociedad civil, dotadas de capacidades de búsqueda y salvamento, pueden proporcionar recursos complementarios para salvar vidas y prevenir desapariciones.

Respetar las normas de detención de inmigrantes

Las personas migrantes también pueden desaparecer en el marco de detención migratoria, por ejemplo, cuando no pueden ponerse en contacto con sus familiares. **La detención administrativa de migrantes siempre debería ser una medida de último recurso y durante el periodo más breve posible (según las normas del Consejo de Europa)**, hasta que se establezca un procedimiento de retorno, cuando se demuestre que la privación de libertad es necesaria, como lo haya confirmado un control judicial adecuado.

- Para impedir las desapariciones, **debería registrarse todo caso de privación de libertad**.
- Las personas privadas de libertad deberían poder **comunicarse con el mundo exterior**.

6. Fuente: Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, 2023, CED/C/GC/1: Observación general núm. 1 (2023) relativa a la desaparición forzada en el contexto de la migración; Asamblea General de las Naciones Unidas, 2025, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes: Fenómeno de las personas migrantes desaparecidas o sometidos a desaparición forzada: análisis desde una perspectiva de derechos humanos.

Reconocer y abordar las vulnerabilidades

Las personas migrantes también pueden desaparecer porque han sido víctimas de **trata y** de **explotación laboral.** Para impedir que esto suceda, deben identificarse y reconocerse las vulnerabilidades en todas las etapas de la migración. Las inspecciones del trabajo pueden ayudar a las autoridades a detectar y apoyar a las víctimas de trata e impedir que desaparezcan.

- Los menores de edad y las personas que corren el riesgo, o pueden correr el riesgo, de ser víctimas de trata, tortura, desaparición forzada o violencia de género siempre deben recibir **protección y apoyo adecuados, a fin de reducir el riesgo de que desaparezcan** y de ayudarles a reivindicar sus derechos. Adoptar un enfoque que tenga en cuenta la perspectiva de género y atienda las necesidades de los menores es fundamental para identificar y abordar los tipos interseccionales de vulnerabilidades.
- Los Estados deberían garantizar que **el personal que interactúa con migrantes**, p.ej., trabajadores y trabajadoras sociales, funcionarios y funcionarias encargados de las cuestiones relacionadas con el asilo, el personal de los centros de acogida, policías e intérpretes, reciban **formación y recursos** suficientes **para determinar las vulnerabilidades y brindar apoyo en consecuencia**.
- **Nunca debería castigarse a las víctimas de trata de seres humanos y de explotación laboral,** inclusive por presentarse ante las autoridades, mediante su imputación judicial, detención o deportación.

Recursos útiles

Rutas seguras, y búsqueda y salvamento:

- PACE, Resolución 2612(2025) "Salvar la vida de las personas migrantes en el mar y proteger sus derechos humanos"
- Asamblea General de las Naciones Unidas, 2025, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes: Fenómeno de las personas migrantes desaparecidas o sometidos a desaparición forzada: análisis desde una perspectiva de derechos humanos.
- Secretario General de las Naciones Unidas, 2024, Report 2024 - Recommendations on saving migrants' lives
- Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, 2023, Observación general núm. 1 relativa a la desaparición forzada en el contexto de la migración

Detención de inmigrantes:

- Consejo de Europa, 2023, Detención administrativa de inmigrantes y solicitantes de asilo: Guía para profesionales
- Consejo de Europa, 2013, Visiting immigration detention centres - A guide for parliamentarians
- Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT): normas

Vulnerabilidades

- Consejo de Europa, 2024, Curso HELP sobre la lucha contra la trata de seres humanos
- Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2022)21 sobre la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación laboral
- Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2022)17 sobre la protección de los derechos de las mujeres y niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo
- Comité de Ministros del Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2019)11 sobre la tutela efectiva de los niños no acompañados y separados en el contexto de la migración
- Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA), informes por país
- CICR, 2022, Principios sobre la interacción de las partes interesadas con los y las familiares de migrantes desaparecidos
- CICR, 2021, Directrices sobre los mecanismos de coordinación e intercambio de información para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas
- PACE, Resolución 2324(2020) Desaparición de niños refugiados o migrantes en Europa
- ACNUR, 2016, Protection-sensitive entry systems (versión actualizada)

2. ¿Cómo establecer mecanismos efectivos de denuncia y búsqueda para las personas migrantes desaparecidas?

Mecanismos accesibles de denuncia de desaparición

Cuando una persona desaparece, los y las familiares o amigos deberían denunciar el caso inmediatamente, para que la policía pueda iniciar una investigación sin demora. Sin embargo, la naturaleza transfronteriza de la migración hace que denunciar la desaparición de una persona sea más complejo.

Los y las familiares o los compañeros y compañeras de viaje de la persona desaparecida tal vez no estén seguros de cuáles son las autoridades con las que deberían ponerse en contacto. Además, la barrera del idioma puede ser un obstáculo.

Los y las familiares tal vez eviten asimismo ponerse en contacto con las autoridades debido a experiencias de discriminación o, si están indocumentados, por temor a la detención y deportación. Si los y las familiares viven en un país autoritario, denunciar la desaparición a la policía local puede ser simplemente imposible, porque podría poner en peligro tanto a la persona desaparecida como a los propios familiares.

- **Los Estados deberían establecer mecanismos específicos y accesibles de denuncia de desaparición** que permitan a los y las familiares y a otros testigos de una desaparición notificar casos de personas migrantes desaparecidas. Esto incluye proporcionar información pública sobre el procedimiento y poner a disposición servicios de interpretación, en caso necesario.
- **Los mecanismos de denuncia de desaparición también deberían ser seguros**. Debería establecerse en la legislación un "cortafuegos" entre los servicios públicos que reciben las denuncias de personas desaparecidas y las autoridades migratorias, para que los y las familiares – sea cual fuere su situación administrativa – puedan denunciar la desaparición de un ser querido sin temor a la detención o la deportación.
- A las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones humanitarias se les debería ofrecer **garantías oficiales de que dicha denuncia se utilizará únicamente para buscar a la persona desaparecida, y no con fines de control migratorio**.
- **Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden proporcionar una plataforma segura para que los y las familiares y los compañeros y compañeras de viaje denuncien los casos:** su contacto regular con las organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones dirigidas por migrantes pueden convertirles en **interlocutores privilegiados** de los que las autoridades estatales pueden recibir información.

Procesos de búsqueda coordinados

La búsqueda de una persona desaparecida en un contexto de migración plantea retos concretos, porque sus huellas pueden estar dispersas a través de las fronteras. Estos obstáculos algunas veces se utilizan indebidamente como pretexto para evitar buscar a la persona desaparecida o para limitar la capacidad de los y las familiares para participar en la búsqueda.

- Los Estados deben **garantizar que se inicie una búsqueda para cualquier persona cuya desaparición se haya denunciado**, con independencia del contexto de su desaparición o de su situación administrativa.
- La búsqueda debería llevarse a cabo de conformidad con **un procedimiento sistémico y normalizado**, específico para las desapariciones en el contexto de la migración.
- Los Estados deben **incluir a los y las familiares en el proceso de búsqueda** y mantenerles informados durante el proceso.

Los y las fiscales a menudo desempeñan un papel relevante al dirigir y supervisar los esfuerzos de búsqueda, garantizando que las investigaciones sean imparciales, exhaustivas y oportunas.

- Para desempeñar este papel de una manera eficaz, **los y las fiscales requieren un mandato claramente definido** que abarque los casos de desaparición en los contextos de migración, ya sean de naturaleza penal, o no.

A fin de garantizar búsquedas eficaces, los Estados deben velar por que todas las partes interesadas a nivel nacional cooperen y coordinen su labor. El mandato de cada actor debería estar claro.

- La coordinación puede ser facilitada por un **diálogo estructurado entre todas las partes interesadas**, y al designar un punto focal nacional para personas migrantes desaparecidas en el ministerio competente sobre este tema (por lo general, el Ministerio de Asuntos Exteriores o el Ministerio del Interior).

Buena práctica: formar a jueces y fiscales sobre el derecho a la vida y la prohibición de la tortura en Türkiye

En junio de 2024, un total de 134 jueces y fiscales asistieron a la sexta ronda de formación en cascada sobre los principios de derechos humanos establecidos por el Tribunal Constitucional de Türkiye (TCC) y su aplicación en Bursa (Türkiye). Esto formó parte del Proyecto conjunto "Apoyar la aplicación efectiva de las sentencias del Tribunal Constitucional de Türkiye en el ámbito de los derechos fundamentales", financiado conjuntamente por la Unión Europea y el Consejo de Europa, y llevado a cabo por el Consejo de Europa. Se organizaron cuatro sesiones temáticas, incluida una sobre **el derecho a la vida y la prohibición de la tortura**. Apoyándose en la jurisprudencia del TCC y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la actividad de formación se centró en el deber del Estado de **proteger el derecho a la vida**, de **realizar investigaciones efectivas de las muertes** y de las **alegaciones de tortura y de malos tratos, y de proteger a las personas frente a la tortura y otras formas de malos tratos.**

3. ¿Cómo garantizar que se identifique a todas las personas fallecidas en contexto migratorio?

Identificación forense

La identificación de restos humanos puede resolver el caso de una persona desaparecida. **La identificación es el proceso de recopilación, análisis y comparación de información sobre la persona antes de su muerte (datos *ante-mortem*) y de información sobre la persona después de su muerte (datos *post-mortem*).** Cuando estas informaciones coinciden, puede identificarse a una persona.

Los y las familiares, los amigos y amigas cercanos y los testigos de una desaparición son la fuente de datos *ante-mortem* sobre la persona desaparecida.

Los restos humanos son la fuente de datos *post-mortem*. La policía, médicos forenses, profesionales antropológicos y odontológicos, jueces de instrucción y organizaciones de la sociedad civil, así como las sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, son actores que recopilan esta información. Puede comprender descripciones de la apariencia física, objetos personales, expedientes dentales o perfiles de ADN.

El contexto migratorio hace que la recopilación y comparación de estos datos sea más compleja, porque:

- **Los datos *ante-mortem* y *post-mortem* no se recopilan y almacenan de una forma estandarizada a través de las fronteras.** Esto significa que no son comparables, lo que dificulta la identificación.
- **Los datos *ante-mortem* y *post-mortem* a menudo no son recopilados por el mismo Estado**. Los y las familiares no viven necesariamente en el mismo país que su ser querido desaparecido. Si los Estados no intercambian esta información, la identificación no es posible.
- **No se realizan sistemáticamente exámenes post-mortem de los restos humanos de migrantes**. Un factor que contribuye a esto puede ser la falta de recursos forenses, humanos, financieros y materiales (especialmente en las regiones que se enfrentan a muchas muertes simultáneas de migrantes).

Los Estados miembros deberían establecer **la obligación legal de identificar a todas las personas desaparecidas** sin discriminación, con independencia de su presunto origen, su nacionalidad, su situación administrativa o las circunstancias de su desaparición.

- La **identificación forense** sistemática **de restos humanos debería cumplir normas armonizadas**, tales como la Recomendación Nº. R (99) 3 del Comité de Ministros relativa a la armonización de las normas sobre las autopsias médico-legales y el Protocolo de Minnesota sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas (2016).
- Los Estados miembros deben garantizar que **los y las forenses dispongan de los recursos financieros, humanos y materiales** necesarios para realizar esta labor crucial. Los Estados deberían considerar compartir y mancomunar recursos, como contenedores de refrigeración, así como personal y conocimientos especializados.

Buena práctica: elaboración de un protocolo nacional de actuación médico-forense en España

En la actualidad, los 32 institutos de medicina legal y ciencias forenses de España aplican diferentes procedimientos para la identificación forense. Para abordar esto, expertos de la Sociedad Española de Patología Forense y del Equipo Argentino de Antropología Forense han elaborado un **protocolo nacional de actuación médico-forense para identificar los restos humanos de migrantes.** Si se adopta, este protocolo permitiría a todos los expertos y expertas forenses en España recopilar el mismo tipo de información, siguiendo procedimientos normalizados.

Este grupo también ha elaborado un modelo para una **base de datos nacional forense específica**, concebida para que puedan acceder a ella los actores que participan en el proceso de identificación. Además, aboga por que se examine el **marco jurídico para permitir el intercambio transfronterizo de dicha información.**

En 2024, el Defensor del Pueblo español recomendó que las autoridades regionales y nacionales competentes adoptaran estas medidas. El grupo de trabajo y el Defensor del Pueblo están colaborando actualmente con las autoridades competentes para lograr la adopción de este modelo.

Identificación tras los desastres

En situaciones de desastre, o en incidentes con numerosas víctimas, las autoridades deberían adherirse a protocolos normalizados, en particular el protocolo de Identificación de Víctimas de Catástrofes (IVC) de la INTERPOL. Este es un proceso forense que aumenta considerablemente las posibilidades de una identificación adecuada y facilita la colaboración transfronteriza efectiva. Los Estados miembros también pueden coordinar los recursos técnicos y financieros para apoyar los esfuerzos de búsqueda.

- Los Estados miembros deberían establecer **unidades multidisciplinarias de IVC** que comprendan policías, personal médico con conocimientos técnicos forenses, y traductores y psicólogas para que interactúen con los y las familiares.
- Deberían **establecerse unidades de IVC en todos los Estados miembros, y estas deberían desplegarse de una manera sistemática** para todos los desastres, incluidos aquellos en los que hay personas migrantes involucradas.

Buena práctica: despliegue de la unidad de IVC griega tras el naufragio de Pylos en 2023

En junio de 2023, un buque que transportaba a 750 personas volcó cerca de la ciudad griega de Pylos. Por primera vez en un desastre relacionado con la migración, se desplegó la unidad de IVC de la policía griega. La operación de búsqueda y salvamento de siete días, dirigida por la Guardia Costera griega y apoyada por la unidad de IVC, condujo al rescate de 104 personas y a la recuperación de 82 cadáveres.

Gracias a la labor de la unidad de IVC, compuesta de policías y forenses, se identificó un porcentaje notablemente elevado de los cadáveres recuperados (el 90 por ciento). Los principales factores que contribuyeron a este éxito fueron la utilización del protocolo normalizado de IVC de la INTERPOL; la realización de entrevistas a testigos con la asistencia de intérpretes para superar la barrera del idioma; la realización de una campaña de información y el establecimiento de una línea telefónica directa para ponerse en contacto con los y las familiares en los países de origen y de destino; la realización sistemática de autopsias; el intercambio de información con otros países a través de redes consulares, policiales e institucionales, y la adopción de un enfoque de múltiples partes interesadas.

Más información: Antonietta Lanzarone, Panthelis Themelis y Florian von König, 2025, Forced Migration Review: The 2023 Pylos shipwreck: applying the Disaster Victim Identification Protocol

Gestión de cadáveres

Tras la recuperación y el examen de un cadáver, los Estados tienen el deber de tratar al fallecido con dignidad. Aunque esto no siempre es posible debido a limitaciones logísticas o legales, deberían realizarse esfuerzos – cuando sea factible y de conformidad con los deseos de los y las familiares – para facilitar la repatriación de los restos mortales al país de origen.

Si la repatriación no es posible, debería tener lugar el entierro, ya que la incineración elimina la posibilidad de una identificación posterior.

- El **marcado de las tumbas individuales debería estar consagrado por ley**.

- **Las tumbas deberían ser claramente identificables, estar marcadas de forma permanente con códigos únicos, y estar registradas.** El mantenimiento de registros es esencial tanto para la posibilidad de una futura identificación como para proporcionar un cierre a los y las familiares.

- No deberían escatimarse esfuerzos para **respetar las creencias religiosas y espirituales de las personas fallecidas** cuando estas se conozcan, de conformidad con el derecho a la libertad de religión y de creencias protegido en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- **Deberían asignarse recursos adecuados a los servicios funerarios y de cementerio**, a fin de que puedan cumplir estas funciones.

4. ¿Cómo pueden contribuir los y las familiares a la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, y cuáles son sus derechos?

Los derechos de los y las familiares de personas migrantes desaparecidas

La desaparición de un ser querido tiene un impacto profundo en los y las familiares. La incertidumbre en torno la suerte de un familiar desaparecido causa sufrimiento psicológico e impide a los y las familiares hacer su duelo. La pérdida del principal sostén de la familia también puede causar problemas económicos. Además, la desaparición de un menor, una pareja o un progenitor puede plantear retos administrativos complejos, tales como problemas relacionados con los derechos de propiedad, la tutela de menores, o la reunificación familiar.

Aunque los y las familiares de migrantes desaparecidos tienen derecho a conocer la suerte de sus seres queridos 7 y desempeñan un papel esencial en el proceso de identificación, a menudo se enfrentan a obstáculos en su búsqueda.

Los y las familiares a menudo no reciben respuestas claras o concluyentes de las autoridades, no tienen claro qué institución es responsable, y no son informados de manera adecuada sobre los progresos de los esfuerzos de búsqueda. Además, rara vez reciben el apoyo psicológico, financiero o administrativo que necesitan, mientras que los gastos de viaje a través de las fronteras en busca de información sobre su ser querido pueden ser notorios.

Algunos familiares puede que también tengan dificultades para demostrar su vínculo familiar con la persona desaparecida, por ejemplo, porque su Estado no expide certificados de nacimiento, o porque se casaron de forma tradicional.

Estos obstáculos administrativos, la sensación de falta de apoyo institucional y, en algunos casos, las experiencias de discriminación pueden aumentar su sentimiento de injusticia.

- Los Estados miembros deberían **expedir un certificado de presunción de fallecimiento**, cuando proceda, que permita a los y las familiares resolver problemas administrativos, de conformidad con la Recomendación CM/Rec(2009)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a las personas desaparecidas y a la presunción de fallecimiento.

- Debería nombrarse a nivel ministerial un **punto focal nacional para personas migrantes desaparecidas**. De esta manera, los y las familiares pueden identificar mejor a la autoridad pública a la que pueden dirigirse para recibir orientación.

- Las autoridades deberían adoptar una **definición inclusiva de "familiar",** reconociendo diversas concepciones culturales de parentesco.[8]

7. Véase, Asamblea General de las Naciones Unidas, 2025, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes: Fenómeno de las personas migrantes desaparecidas o sometidos a desaparición forzada: análisis desde una perspectiva de derechos humanos.
8. Véase: CICR, 2021, Principios sobre la interacción de las partes interesadas con los y las familiares de migrantes desaparecidos.

Buena práctica: estructurar las acciones y las voces de los y las familiares

Los y las familiares de personas migrantes desaparecidas se han organizado en colectivos y asociaciones en toda Europa y más allá. Estas organizaciones estructuran y llevan las voces de estos familiares a las autoridades políticas. Algunas iniciativas dignas de mención son:

- La Association of Families of Missing Asylum Seekers (Asociación de Familiares de Solicitantes de Asilo Desaparecidos), una red de familiares de personas migrantes desaparecidas provenientes de Siria que prestan apoyo a familiares de otras personas en su búsqueda. También aboga por la justicia y la rendición de cuentas.
- El Comitato Tre Ottobre, fundado en Italia tras el naufragio mortal de Lampedusa en 2013. La organización ayuda a los y las familiares de personas migrantes desaparecidas en la búsqueda de su ser querido y lleva a cabo actividades de promoción encaminadas a representar sus voces.
- Un proyecto y una publicación de EuroMed Rights para abogar por que se escuchen las voces de los y las familiares de personas migrantes desaparecidas en Europa y África.

La función de los y las familiares en la identificación

Los y las familiares ocupan un lugar central en la búsqueda e identificación de seres queridos desaparecidos. A menudo son los primeros en denunciar una desaparición y siguen siendo la principal fuente de información esencial que se necesita para identificar un cadáver si la persona ha fallecido.

Sin embargo, debido a que muchos y muchas familiares viven en un país diferente al de su ser querido presuntamente desaparecido, su participación en el proceso de identificación puede ser difícil desde el punto de vista logístico. En particular, recopilar datos *ante-mortem* y obtener datos del ADN de los y las familiares, que a menudo es crucial para una identificación fiable, puede ser difícil cuando los y las familiares están dispersos a través de fronteras.

- Cuando los y las familiares de personas migrantes desaparecidas denuncian una desaparición, **deberían recopilarse y almacenarse datos *ante-mortem* de una forma armonizada en todos los Estados miembros** (y más allá), que permitan la comparación transfronteriza, por ejemplo, a través de la base de datos I-Familia de la INTERPOL.
- Debería **facilitarse** el acceso a **visados de corta duración** para los y las familiares que desean participar en los esfuerzos de búsqueda e identificación.
- Los y las familiares deberían tener la posibilidad de proporcionar **información *ante-mortem* y perfiles de ADN a través de las oficinas consulares**, evitando así la necesidad de viajar.
- Habida cuenta del carácter sumamente confidencial de los datos proporcionados por los y las familiares con fines de identificación, dichos **datos deben tratarse y almacenarse en consonancia con los más altos estándares de protección de datos**, tal como prevé el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (Convenio 108+).
- Los y las familiares siempre deberían dar **su consentimiento informado** antes de compartir sus datos con fines de identificación.
- **El ADN no es el único medio para identificar a una persona que ha fallecido. Es primordial que se recopile toda la información posible *ante-morten* y *post-morten*** (por ejemplo, un tatuaje, una joya, o una indicación de un problema de salud específico de la persona desaparecida). Véase "Identificación forense", pág.14.

Intermediarios entre los y las familiares y las autoridades estatales

Algunos familiares de personas migrantes desaparecidas pueden ser reacios a colaborar directamente con las autoridades estatales (véase "Mecanismos accesibles de denuncia de desaparición" pág. 13). En tales casos, los y las familiares a menudo recurren a organizaciones de la sociedad civil o a redes informales para solicitar apoyo.

A fin de garantizar que la suerte de las personas migrantes desaparecidas pueda esclarecerse, los Estados deberían identificar a intermediarios de confianza que puedan actuar como puentes entre los y las familiares y las autoridades, y colaborar con ellos. Estos pueden comprender sociedades nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, organizaciones de la sociedad civil, o abogados. Las instituciones nacionales de derechos humanos también pueden desempeñar una función esencial al representar los intereses de los y las familiares ante las autoridades públicas y al consultar a asociaciones de familiares de una manera estructurada.

- Las autoridades deberían **cooperar formal y sistemáticamente con organizaciones de la sociedad civil, abogados y actores humanitarios de confianza que colaboran con los y las familiares de migrantes desaparecidos**.
- Se debería proporcionar a estos intermediarios **reconocimiento legal, apoyo administrativo y recursos adecuados** para desempeñar este papel efectivamente.
- **Las instituciones nacionales de derechos humanos** pueden ayudar a coordinar y orientar esta cooperación.
- **Debería consultarse a los y las familiares de migrantes desaparecidos en los procesos de formulación de políticas** relacionados con esta cuestión, por ejemplo, a través de un diálogo estructurado que congregue a todas las partes interesadas.

5. ¿Cómo pueden colaborar con otros países para determinar la suerte de las personas migrantes desaparecidas?

Intercambio transfronterizo de datos

En el contexto de la migración, el intercambio transfronterizo de datos es esencial tanto para localizar a personas desaparecidas que están vivas como para identificar los restos humanos de aquellas que han fallecido.

La identificación efectiva solo es posible si los Estados recopilan y almacenan información de una manera estandarizada y comparten posteriormente estos datos con otros Estados que hayan recopilado los datos de la misma forma (véase "Identificación forense", pág. 14). Diversas autoridades nacionales pueden trabajar, juntas o por separado, apoyándose en protocolos estandarizados, con miras a facilitar la identificación de una persona.

El programa "Restablecimiento del contacto entre familiares", dirigido por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, también ha demostrado ser crucial para restablecer el contacto entre familiares en todo el mundo. Como actores humanitarios que visitan los lugares de detención, la labor del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha sido esencial en este ámbito. El Movimiento normalmente se ofrece a informar a los y las familiares de que su ser querido desaparecido está vivo. En lo que respecta a la ubicación y otros pormenores sobre su paradero, incumbe a la persona, siempre que sea adulta, decidir si desea informar a sus familiares y restablecer el contacto con ellos.

I-Familia de la INTERPOL es una base de datos mundial accesible para las autoridades policiales en todos los Estados miembros de la INTERPOL, concebida para identificar a las personas desaparecidas a través de la comparación de ADN con muestras biológicas de familiares. Los y las familiares pueden presentar muestras de su ADN con la esperanza de que pueda identificarse a la persona, mediante su comparación con los restos mortales almacenados en la base de datos. La base de datos es independiente de otras bases de datos de la INTERPOL y no contiene datos nominales, por lo que protege la identidad de quienes proporcionan muestras de ADN. Si bien I-Familia es una herramienta esencial, persisten obstáculos considerables. En muchos países, la legislación nacional aún no permite compartir datos de ADN con la INTERPOL. Además, en la actualidad, la base de datos solo contiene un número limitado de perfiles de ADN facilitados por los y las familiares.

- Los Estados miembros deberían establecer en primer lugar **bases de datos nacionales en las que se compilen datos *ante-mortem* y *post-mortem* de conformidad con los protocolos internacionales**, garantizando al mismo tiempo los más altos estándares de **protección de datos** a fin de proteger las identidades de las personas migrantes desaparecidas y sus familiares (véase la pregunta 3, pág. 14 y la pregunta 4, pág. 16).
- Los Estados miembros deberían adoptar **leyes que permitan el intercambio seguro de datos de ADN y otros datos de carácter confidencial** con la INTERPOL con el fin específico de identificar a personas desaparecidas.

Buena práctica: Bélgica adopta una ley que permite el intercambio de datos de ADN

En febrero de 2024, el Parlamento Federal de Bélgica adoptó una nueva ley que permite el intercambio transfronterizo de datos de ADN para facilitar la cooperación en las investigaciones penales y la identificación de personas desaparecidas. El cambio en la legislación ha permitido al país contribuir a la base de datos I-Familia de la INTERPOL, y ya ha conducido a la resolución de algunos casos de personas desaparecidas.

Más información: INTERPOL, 2024, INTERPOL valora positivamente la nueva ley sobre ADN aprobada en Bélgica

¿Lo sabía?

La política de datos de la INTERPOL se inspira en el Convenio nº 108 Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

Cooperación transfronteriza en el Consejo de Europa y más allá

La cooperación transfronteriza entre los países de origen, de tránsito y de destino es esencial tanto para prevenir desapariciones como para resolver casos de personas migrantes desaparecidas. Como se subraya a lo largo de la presente guía, ya existen muy diversos convenios, normas y plataformas de cooperación internacionales.

Muchos Estados miembros del Consejo de Europa ya participan en estos mecanismos, pero se necesitan medidas adicionales para fortalecer y poner en práctica la cooperación, tales como:

- Adoptar **leyes para garantizar que el Estado cumpla las normas internacionales**.
- **Designar a un delegado ante la Red de Puntos Focales Nacionales sobre Personas Migrantes Desaparecidas**, a fin de establecer canales de comunicación claros a nivel tanto nacional como transnacional, y de facilitar el intercambio de información.
- **Promover la cooperación y el diálogo a través de foros**, como la Red de Puntos Focales sobre Migración del Consejo de Europa y el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos.

Buena práctica: designar puntos focales nacionales sobre personas migrantes desaparecidas

Entre los Estados miembros del Consejo de Europa, **Alemania, Bélgica, Chequia, España, Grecia, Irlanda, Malta, Noruega y Suiza han designado un punto focal nacional sobre personas migrantes desaparecidas**. Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Côte d'Ivoire, Congo, Gambia, Guinea, Liberia, Mauritania, Níger, Nigeria, República Centroafricana, Senegal, Sierra Leona y Togo también lo han hecho (hasta julio de 2025).

La Red congrega a funcionarios y funcionarias provenientes de Ministerios de Asuntos Exteriores o del Interior. Es coordinada por el Proceso de Rabat con el respaldo del CICR. Los puntos focales nacionales actúan como puntos de contacto para coordinar los esfuerzos a nivel nacional e intercambiar experiencias a escala internacional

Más información: Proceso de Rabat, 2025, Red de Puntos Focales Nacionales sobre Migrantes Desaparecidos

Conclusiones

Demasiadas personas migrantes desaparecen para siempre, y muchos cadáveres no se identifican. Actualmente, la identificación es la excepción, en lugar de la norma.

- Los Estados deben establecer **una obligación legal** de identificar a todas y cada una de las personas desaparecidas, con independencia de que se presuma que son migrantes, o no, y del contexto de su desaparición.
- Los Estados deben establecer **mecanismos de denuncia de desaparición y búsqueda accesibles y seguros** que estén concebidos específicamente para abordar los casos de personas migrantes desaparecidas.
- Los Estados deben comprometerse a **recuperar el mayor número de cadáveres posible** después de un desastre, y utilizar unidades de IVC para que pueda identificarse al mayor número de víctimas posible.

Los y las familiares de migrantes desaparecidos necesitan respuestas y apoyo en su búsqueda de su ser querido desaparecido. Velar por que participen en el proceso de búsqueda e identificación no solo es ético, sino también necesario para garantizar el éxito.

- Los Estados deberían establecer un **punto focal nacional sobre migrantes desaparecidos** que pueda responder a las preguntas de los y las familiares.
- **Los y las familiares** deberían **participar** en el proceso de búsqueda y ser **informados** desde el principio y a lo largo de todo el proceso.
- Los Estados deberían comprometerse a brindar **apoyo administrativo y de otro tipo a los y las familiares que buscan a un ser querido** (inclusive acceso a visados, expedición de certificados de presunción de fallecimiento y apoyo psicológico).

Algunos familiares tal vez no confíen y no quieran dirigirse a las autoridades públicas, en particular las fuerzas del orden. La sociedad civil y los actores humanitarios pueden ser intermediarios de confianza.

- Las autoridades públicas deberían **reconocer y formalizar** la función de los **intermediarios de confianza**. Estas autoridades comprenden la sociedad civil, las sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y abogados o abogadas.
- Se les debería proporcionar **recursos** suficientes para desempeñar esta función.

Debería garantizarse la dignidad de cada persona en la vida y en la muerte.

- **Los restos humanos** deberían **repatriarse** cuando sea posible, si así lo desean los y las familiares.
- Toda persona merece una **tumba marcada individualmente**. Si el cadáver sigue sin identificar, la tumba debería tener un número que se almacene para una posible identificación posterior.
- Siempre que sea posible y que se conozcan, **las creencias de una persona fallecida** deberían respetarse durante el entierro.

La coordinación a nivel nacional y la cooperación transfronteriza son indispensables para abordar la cuestión de los "personas migrantes desaparecidas ".

- La **identificación** forense debería llevarse a cabo en consonancia con **normas armonizadas** – a nivel nacional y en todo el Consejo de Europa -, a fin de permitir la comparación transfronteriza. La información debería almacenarse de conformidad con los más altos estándares de protección de datos.
- Los Estados deberían establecer un **diálogo nacional estructurado** que congregue a todas las partes interesadas. Los y las familiares deberían participar sistemáticamente, en particular a través de organizaciones de base que incluyan iniciativas dirigidas por familiares.
- Los Estados deberían contemplar la posibilidad de **poner en común conocimientos especializados y recursos materiales** para la identificación.
- Los Estados pueden intercambiar experiencias sobre los retos y las buenas prácticas al abordar esta cuestión de política, participando en las reuniones de la **Red de Puntos Focales sobre personas migrantes desaparecidas**.

Resolución 2569(2024) – Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa

"Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo desaparecidos – Un llamamiento para esclarecer su suerte"

1. El fenómeno de la desaparición de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo es una tragedia en gran medida subestimada y desatendida como cuestión de derechos humanos que requiere respuestas en materia de políticas en toda Europa y en el mundo, en consonancia con el Objetivo núm. 8 respaldado por los Estados Partes en el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

2. La Asamblea Parlamentaria está convencida de que se necesitan iniciativas concertadas en el plano de la política pública a fin de respaldar y multiplicar los esfuerzos considerables que ya están desplegándose a través de una visión y un plan estructurados y dotados de recursos suficientes, basados en el respeto de los derechos humanos internacionales y del derecho internacional humanitario.

3. La Asamblea subscribe plenamente las recomendaciones formuladas en la Observación general núm. 1 (2023), relativa a la desaparición forzada en el contexto de la migración (CED/C/GC/1), del Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, y en el informe titulado "Muerte ilícita de refugiados y migrantes" (A/72/335), de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Suscribe asimismo las recomendaciones formuladas en el informe titulado "Protección de los muertos" (A/HRC/56/56) por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, incluida la necesidad de elaborar principios rectores de aplicación universal, basados en los derechos humanos, para una protección integral.

4. La Asamblea considera que la dignidad humana debería garantizarse a todas las personas en la vida y en la muerte, y que la obligación en la legislación de tratar con dignidad a los fallecidos debería extenderse a las situaciones en las que no es aplicable el derecho internacional humanitario.

5. La Asamblea recuerda que, de conformidad con el artículo 2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (STE nº. 5), los Estados miembros tienen el deber de prevenir las violaciones del derecho a la vida y de investigar cualquier caso de muerte por causas no naturales o ejecuciones ilegales; sobre esta base, deben definir cómo abordan la cuestión de las personas migrantes, refugiados y solicitantes de asilo desaparecidos.

6. La Asamblea expresa su pesar y su solidaridad con los y las familiares de las personas desaparecidas y reconoce la pertinencia de su búsqueda legítima de información. Reconoce el derecho de los adultos de decidir no informar a sus familiares sobre su paradero, pero también reconoce la importancia de que los y las familiares sepan si sus seres queridos están vivos o muertos.

7. La Asamblea considera que toda iniciativa emprendida por las autoridades estatales para denunciar la desaparición de una persona, buscarla o identificarla nunca debería conllevar controles administrativos o la imputación judicial de dicha persona o de cualquier persona que le preste apoyo debido a su situación irregular.

8. En lo que respecta a la prevención, el acceso efectivo a rutas migratorias seguras y legales, inclusive para la reunificación o reagrupamiento familiar, debe ser una prioridad, así como la prestación de asistencia humanitaria a lo largo de las rutas migratorias, con independencia de la situación administrativa de la persona que se desplaza que necesita apoyo.

9. Los Estados miembros deben llevar a cabo operaciones de búsqueda y salvamento en tierra y mar de conformidad con el derecho internacional, cumpliendo plenamente el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia coherente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Las devoluciones son prácticas ilegales que también pueden conducir a la desaparición y a las que debe ponerse fin inmediatamente.

10. Reiterando la importancia de cumplir plenamente el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (STE nº 126), el Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos (STCE nº 197) y el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (STCE nº 210), la Asamblea pone de relieve la necesidad de proteger a las personas vulnerables que se desplazan, que corren o pueden correr el riesgo de ser víctimas de trata, víctimas de tortura, víctimas de desaparición forzada y víctimas de violencia de género y doméstica, y de reducir así el riesgo de que desaparezcan. Toda persona privada de libertad debería estar registrada y debería poder comunicarse con el mundo exterior, de conformidad con las normas del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT). La detención de inmigrantes solo debería ser una medida de último recurso y durante el periodo más breve posible, hasta que se establezca un procedimiento de retorno, cuando se demuestre que la privación de libertad es necesaria, como lo haya confirmado un control judicial adecuado. De conformidad con el artículo 31 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, no deberá imputarse judicialmente a los refugiados por cruzar una frontera no autorizada. La Asamblea invita a los organismos pertinentes del Consejo de Europa, tales como el CPT, el Grupo de expertos en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA) y el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO) a prestar particular atención al impacto que las políticas de gestión de las fronteras pueden tener en sus ámbitos de especialización en lo que respecta a las personas migrantes desaparecidas .

11. De conformidad con la Recomendación CM/Rec(2019)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el apoyo a los jóvenes refugiados en la transición a la edad adulta, y con la Recomendación CM/Rec(2019)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la tutela efectiva de los niños no acompañados y separados en el contexto de la migración, la Asamblea pone de relieve la necesidad de un registro sistemático de los niños no acompañados, de esfuerzos de búsqueda diligentes cuando estos desaparecen, y de una remisión segura y que tenga en cuenta las necesidades del niño a un alojamiento adecuado, a centros educativos y, cuando proceda, a la reunificación familiar.

12. En lo que respecta a los mecanismos de denuncia de desaparición y de búsqueda, la Asamblea subraya firmemente la importancia de garantizar que los procesos de denuncia de desaparición y de búsqueda estén libres de cualquier consideración relacionada con la situación administrativa o los antecedentes penales de la persona a la que se busca.

13. En el caso de un desastre que afecte a un grupo grande de personas, deberían desplegarse equipos de identificación de las víctimas del desastre con miras a facilitar un mecanismo transfronterizo normalizado para identificar a las víctimas. La Asamblea recomienda que los Estados miembros determinen posibles ámbitos en los que se pueden mancomunar y compartir recursos para los aspectos más críticos de dicha cooperación transfronteriza. La Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) puede prestar apoyo en este empeño.

14. La Asamblea advierte contra los riesgos que puede provocar la centralización de datos personales y recuerda la importancia de que las personas interesadas obtengan el consentimiento informado en la gestión de su información personal, y de identificar una base jurídica adecuada para la gestión de dicha información. Esta convergencia de información solo debería llevarse a cabo con la garantía de la supervisión externa de entidades independientes de protección de datos en los Estados miembros que participan en dicha labor de compilación de datos.

15. En lo tocante a la identificación y el tratamiento de los cadáveres de los fallecidos, la Asamblea subraya la necesidad imperiosa de que se asignen más recursos a los servicios forenses y de los jueces de instrucción, incluida la necesidad de que haya suficiente espacio en las morgues en espera de la autopsia, la identificación, el entierro o la repatriación.

16. La Asamblea recomienda que los fiscales autoricen sistemáticamente la investigación y la autopsia de los cadáveres no identificados a fin de recopilar toda la información posible en el breve periodo de tiempo disponible, incluidos medios secundarios de identificación de conformidad con las normas internacionales para la documentación y conservación de datos. Los datos deberían guardarse en un almacén específico al que puedan acceder las autoridades responsables de hacer cumplir la ley.

17. En el caso de muertes potencialmente ilícitas, la Asamblea alienta a los Estados miembros a hacer uso de las normas internacionales disponibles para su investigación fiable, en particular el Protocolo de Minnesota *sobre la investigación de muertes potencialmente ilícitas (2016) – Versión revisada del Manual de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias o Sumarias.*

18. Los Estados miembros deberían poner su legislación en conformidad con las normas legales que permiten la documentación adecuada del fallecido, tal como prevé la Recomendación nº. R (99) 3 del Comité de Ministros relativa a la armonización de las normas sobre las autopsias médico-legales, y permitir la transferencia de datos biométricos en el contexto de la búsqueda e identificación, en plena conformidad con el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (STE nº. 108), enmendado por el Protocolo CSTE nº. 223 ("Convenio 108+"). Este insta a los Estados miembros a facilitar el intercambio de conocimientos y recursos forenses a fin de permitir una forma de identificación en el breve periodo de tiempo disponible para llevar a cabo tales procedimientos.

19. La Asamblea reconoce el papel de la INTERPOL como posible facilitador de dicha armonización. Subraya la vital importancia que reviste garantizar la supervisión externa por parte de los organismos de control de la protección de datos en todo país en el que se contemple la armonización y el tratamiento de datos de carácter personal.

20. En lo que referente a la posibilidad de centralizar los datos *post-mortem* y *ante-mortem*, deberían garantizarse los más altos estándares de protección de datos al realizar esfuerzos para coordinar los conjuntos de datos fragmentados disponibles, en consonancia con el Convenio 108+ y con el Protocolo de Minnesota. Debería establecerse una clara distinción entre los datos concebidos para búsquedas humanitarias y los utilizados con otros fines.

21. La Asamblea alienta a los países que aún no lo hayan hecho a ratificar el Convenio 108+ y a utilizar este instrumento en el contexto de migrantes desaparecidos y fallecidos, en consonancia con el párrafo 30 de su informe explicativo. Pone de relieve instrumentos como las Cláusulas Contractuales Modelo para la transferencia de datos personales de Responsable a Responsable y las Cláusulas Contractuales Modelo para la transferencia de datos responsables de controlador a procesador (no disponible en español), del Consejo de Europa, con miras a transferir datos de carácter personal a los países que no son parte en el Convenio 108+ y cuya legislación sobre la protección de datos es inexistente o no brinda un nivel adecuado de protección.

22. La Asamblea insta a aumentar los intercambios entre las autoridades nacionales y regionales con responsabilidades en el ámbito de la protección de datos, los derechos humanos y las cuestiones relativas a la migración, a fin de coordinarse mejor entre ellas y con las organizaciones internacionales y los organismos de las Naciones Unidas que comparten conocimientos especializados reconocidos en materia de compilación, intercambio y/o comparación de información pertinente. Dichas organizaciones y organismos deberían comprender la Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP); el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR); la INTERPOL; la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas migrantes; el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; los expertos del Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada, y el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Cuando sea posible, las discusiones sobre estos temas deben prever la inclusión de las voces de las personas migrantes, los y las familiares de las personas desaparecidas o fallecidas, y la sociedad civil.

23. La Asamblea acogería con agrado que se asignara al Consejo de Europa una función significativa, a fin de garantizar condiciones de protección de datos que prevean procesos y plataformas normalizados para permitir la comparación de los datos provenientes de los recopiladores y propietarios de datos verificados, y garantizar la interoperabilidad. Dichos esfuerzos también pueden conducir a la creación de una base de datos.

24. La Asamblea insta a la cooperación regional entre los fiscales en toda Europa sobre la mejor manera de identificar y compartir datos sobre las personas migrantes desaparecidas y los cadáveres no identificados.

25. Como parte de las acciones arriba mencionadas, la Asamblea recomienda que los Estados miembros:

> **25.1** adopten una definición común, que se guíe por la definición estándar del CICR, según la cual por personas desaparecidas se entiende "personas de las cuales sus familiares no tienen noticias o cuya desaparición ha sido señalada, sobre la base de información fidedigna, a raíz de un conflicto, internacional o no internacional, otras situaciones de violencia o cualquier otra situación en la que pudiera requerirse la acción de un órgano neutral e independiente";
>
> **25.2** faciliten la expedición de documentos pertinentes para los y las familiares de la persona desaparecida (por ejemplo, un certificado de ausencia), que les permitan tener acceso a diversos derechos o a procedimientos de reunificación o reagrupamiento familiar;

25.3 colaboren con el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, y contribuyan a la coordinación de los procedimientos de identificación de las víctimas de desastres y al intercambio de información en las bases de datos de la INTERPOL concebidas para buscar e identificar a personas desaparecidas;

25.4 designen puntos focales nacionales sobre migrantes desaparecidos, a fin de que actúen como el punto de contacto designado para las investigaciones emprendidas por otras autoridades nacionales o sus representantes en los esfuerzos de coordinación transnacional; los Estados miembros que ya hayan designado puntos focales nacionales sobre migrantes desaparecidos pueden compartir su experiencia en el marco de la Red de Puntos Focales sobre Migración, coordinada por el Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa para la Migración y los Refugiados;

25.5 aceleren las solicitudes de visado de corta duración presentadas por los y las familiares de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo desaparecidos, con objeto de facilitar los procesos de identificación y de brindar apoyo a los y las familiares en lo que respecta a los procedimientos correspondientes, incluidas las repatriaciones;

25.6 revisen su legislación, a fin de mejorar y armonizar los procesos nacionales para registrar y gestionar los casos de migrantes desaparecidos y de restos humanos no identificados, inclusive en lo que respecta al marco médico-jurídico y a la cuestión del intercambio de datos a nivel europeo e internacional en consonancia con las normas internacionales sobre la protección de datos;

25.7 garanticen que las tumbas sean individualizadas y claramente identificables, estén marcadas nominal o numéricamente de forma permanente, con códigos únicos, y estén registradas, y que no se escatimen esfuerzos para respetar las creencias religiosas y espirituales de las personas fallecidas cuando estas se conozcan, en consonancia con el respeto del derecho a la libertad de religión y de creencias protegido en el artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y

25.8 ratifiquen y apliquen la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.



Cada año, miles de personas desaparecen durante sus viajes migratorios. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) ha puesto de relieve la necesidad apremiante de una respuesta coordinada en materia de políticas y basada en los derechos humanos, a fin de abordar esta cuestión en todos los Estados miembros del Consejo de Europa. La presente guía proporciona a los parlamentarios nacionales herramientas prácticas para prevenir y abordar las desapariciones en el contexto de la migración a través de la política pública.

PREMS 165726

SPA

www.coe.int

El Consejo de Europa es la principal organización del continente que defiende los derechos humanos. Cuenta con 46 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea. Todos los Estados miembros han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los Estados miembros.

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE