



# Experiencia internacional del Sistema de búsqueda de menores de edad extraviados

## Autor

Jana Abujatum S.  
Email: jabujatum@bcn.cl  
Anexo: 1839

Co-autor:  
Nicolás García Bernal  
Email: ngarci@bcn.cl  
Anexo: 1778

## Comisión

Elaborado para Comisión  
Investigadora

Nº SUP: 122674

## Disclaimer

Este documento es un análisis especializado realizado bajo los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan el trabajo de Asesoría Técnica Parlamentaria para apoyar y fortalecer el debate político-legislativo. El tema y contenido del documento se encuentra sujeto a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente. Para su elaboración se recurrió a información y datos obtenidos de fuentes públicas y se hicieron los esfuerzos necesarios para corroborar su validez a la fecha de elaboración

## Resumen

El sistema de Alerta AMBER (*"America's Missing Broadcast Emergency Response"* por sus siglas en inglés), como sistema de búsqueda de menores de edad extraviados, corresponde a un conjunto de procedimientos de alerta temprana que tienen como objetivo ayudar a encontrar niños sustraídos o raptados. Particularmente, implica la difusión por distintos medios de comunicación, como mensaje de texto, pantallas electrónicas en la vía pública, televisión y radio.

Si bien se implementó inicialmente el año 1996 en Estados Unidos, al año 2019 ya se ha masificado a más de 20 países, tal como Australia, Francia, Italia, México, España, Corea del Sur, entre otros. En un análisis y descripción de la implementación en Europa, y Argentina, en Latinoamérica. En Europa se ha dispuesto la organización Amber Alert Europa, que entre otras cosas, hace hincapié en la necesidad de una búsqueda rápida de un menor extraviado sin que se interpongan las fronteras internacionales. En Argentina se implementó el año 2003 un Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas con el objetivo de generar un mecanismo de información unificada, y además acelerar los procesos de búsqueda, las que bajo la denominación de "Alerta Sofía" se realizan a través de páginas web, dispositivos móviles, redes sociales, servicios de radiodifusión (televisión, radio y otros).

En un estudio empírico de la *AMBER Alert Europe (2016)*, se destaca que es importante para el éxito de este mismo, que el sistema sea utilizado en casos de mayor riesgo para no insensibilizar al público; además que su activación se sustente en criterios simples y claros, evitando todo posible malentendido; resolver los problemas entre fronteras, es decir establecer comunicaciones con los países vecinos para la creación de protocolos escritos y colaboración entre autoridades en casos de que el niño desaparecido viaje o sea trasladado a otro país, entre otros aspectos relevantes.

Entre los países europeos que cuentan con la alerta AMBER, entre 2015 y 2019, las alertas suman 132, las que han involucrado a 142 menores de edad, y según se reporta tiene un promedio de recuperación exitosa igual al 93%. Por otra parte, en Estados Unidos se registra que desde el año 1996 se ha logrado encontrar exitosamente a 957 niños al mes de abril del año 2019. Particularmente en el año 2017, de los 195 casos, 193 resultaron en una recuperación, y 39 de estos fueron recuperados como resultado directo de la emisión una alerta AMBER. Sin embargo, para el mismo año 2017, se identificaron 14 alertas AMBER en la cual estaban involucrados 16 niños, que posteriormente fueron identificadas como falsas, e igualmente, se reportan aquellos casos en que nunca desapareció un niño, los que en 2017 correspondieron a 14 alertas AMBER, que infundadamente activaron la búsqueda.

I.	Sistema de Alerta AMBER.....	2
II.	Experiencia internacional en búsqueda de menores de edad extraviados .....	3
1.	Argentina .....	3
2.	Europa .....	4
III.	Evidencia y resultados de la implementación de un Sistema de alerta temprana .....	7
1.	Revisión de evidencia empírica.....	7
2.	Experiencia internacional - implementación de sistema de alerta AMBER. ....	9
3.	Estados Unidos - America's Missing Broadcast Emergency Response (AMBER).....	10

## Introducción

El presente documento analiza y describe las políticas y sistemas implementados en Europa, algunos de los países de este continente, y de Argentina sobre la búsqueda de menores de edad extraviados. Además, se describe la implementación del sistema de “Alerta AMBAR” y sus características de aplicación. Igualmente, se da cuenta de experiencias relevantes y cifras de la implementación en algunos países de Europa y particularmente para Estados Unidos.

### I. Sistema de Alerta AMBER

El sistema de Alerta AMBER (*“America’s Missing Broadcast Emergency Response”* por sus siglas en inglés) se inició en 1996 cuando varios radiodifusores de Dallas-Fort Worth se unieron en la policía local para desarrollar un sistema de alerta temprana con el fin de ayudar a encontrar niños sustraídos o raptados<sup>1</sup>. Actualmente el procedimiento implica la difusión por distintos medios de comunicación, como mensaje de texto, pantallas electrónicas en la vía pública, televisión y radio.

Hasta el presente año, distintos países han comenzado a establecer sus propios planes de alerta AMBER. Por ejemplo, en Australia el año 2003 se dio inicio al denominado *“Child Abduction Alert”*, en Bélgica (2011) el *“Child Alert”*; Italia (2011) existe el *“Italian Child Abduction Alert”*, entre otros identificados en la tabla 1. Si bien en todos se comparte como objetivo principal el “usar los ojos y oídos del público para ayudar a las fuerzas del orden público a recuperar a un niño que está en peligro inmediato”, todos han sido adoptado de acuerdo a sus propias necesidades y requerimientos.

**Tabla 1.** Programas de alerta AMBER a nivel internacional al año 2019.

País	Área	Implementación	Nombre
Australia	Queensland Territory and New South Wales	2003	Child Abduction Alert

<sup>1</sup> Su creación surge como un legado a Amber Hagerman, una niña de 9 años raptada al salir en bicicleta en Arlington, Texas, y que finalmente resulto asesinada.

<b>Belgium</b>	Nacional	2011	Child Alert
<b>Canada</b>	Each province has a program	2002 - 2003	AMBER Alert
<b>Cyprus</b>	Nacional	2015	Child Abduction Alert
<b>Czech Republic</b>	Nacional	2009	Dítě v ohrožení
<b>El Salvador</b>	Nacional	2013	Alerta Angel Desaparecido
<b>France</b>	Nacional	2006	Alert Enlèvement
<b>Greece</b>	Nacional	2007	AMBER Alert
<b>Guatemala</b>	Nacional	2010	Alba-Kenneth Alert
<b>Ireland</b>	Nacional	2012	Irish Child Rescue Alert
<b>Italy</b>	Nacional	2011	Italian Child Abduction Alert System
<b>Jamaica</b>	Nacional	2009	Ananda Alert
<b>Malaysia</b>	Nacional	2007	Nurin Alert
<b>Mexico</b>	Nacional	2011	Alerta AMBER Mexico
<b>Netherlands</b>	Nacional	2008	AMBER Alert
<b>Poland</b>	Nacional	2013	Child Alert
<b>Portugal</b>	Nacional	2009	Alerta de rapto de menores
<b>Romania</b>	Nacional	2011	Alertă Răpire Copil
<b>South Korea</b>	Nacional	2011	AMBER Alert
<b>Spain</b>	Nacional	2012	Alerta Menor Desaparecido
<b>Switzerland</b>	Nacional	2010	Alert Enlèvement
<b>UK</b>	Nacional	2006	Child Rescue Alert

Fuente: National Center for Missing & Exploited Children (2019)

## **II. Experiencia internacional en búsqueda de menores de edad extraviados**

A continuación se presenta un análisis y descripción de las políticas y sistemas implementados en Europa en Argentina y en Europa.

### **1. Argentina**

El año 2003, Argentina creó a nivel federal el Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas, implementado mediante la Ley N° 25.746. Mediante el Registro de menores extraviados se logró generar un mecanismo de información unificada sobre menores extraviados provenientes de los juzgados, fuerzas policiales, organismos dedicados a la temática infanto-adolescente y ONG's. Esta base de datos unificada se alimenta de datos que recibe, incorpora, clasifica y archiva de toda la información que surge en Argentina acerca de menores de edad cuyo paradero es desconocido.

Este organismo que está bajo la dependencia del Programa Nacional de Prevención de la Sustracción y Tráfico de Niños y de los Delitos contra su Identidad, dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2003).

Este Registro, tiene como fin el acelerar los procesos de búsqueda de menores extraviados, evitar que se cometan delitos tales como la sustracción de menores, la venta y tráfico de niños, la prostitución y la pornografía infantil, la explotación laboral, adopciones irregulares y la venta de órganos. Además, recibe información acerca de menores de edad que estén en situación de calle, o que los hace vulnerables a ser víctimas de algunos de los delitos antes descritos.

#### **1.1 Mecanismos de Difusión**

Una herramienta que proporciona mucha ayuda a la hora de buscar a personas extraviadas es la difusión del caso. Una de las medidas de difusión es la publicación en las páginas web del Poder Ejecutivo Nacional la lista e imagen de los niños perdidos que figuren en el Registro. Además, se recurre a los servicios de radiodifusión como televisión, radio, etc. con carácter urgente. A ello se suman dos números telefónicos, el 142 o el 0800 122 2442, que funcionan las 24hrs los 365 días del año.

La herramienta más reciente que se ha lanzado a nivel gubernamental es la denominada “Alerta Sofía”, bautizada así en honor a una menor extraviada hace más de 10 años. “Alerta Sofía” funciona como un programa de emergencia ante la desaparición de un niño, niña o adolescente. Este sistema de alerta difunde de manera inmediata la imagen e información acerca del menor o la menor extraviada, utilizando dispositivos móviles, redes sociales como Facebook, televisión y correos electrónicos. El número de denuncia de este programa de alerta es el 134.

## 2. Europa

En sesión celebrada el año 2008 por el Consejo de la Unión Europea, el organismo adoptó la Resolución N° 14612/2/08<sup>2</sup>, relativa a la “Alerta y Secuestro de Menores”. En las conclusiones, el Consejo se invitó a los Estados miembros de la UE a lograr los siguientes objetivos:

- Introducir y desarrollar mecanismos nacionales de alerta para el público en general en caso de secuestro de menores.
- Establecer modalidades de aplicación a escala nacional que permitan una activación transfronteriza de los sistemas nacionales.
- Para la introducción y el desarrollo de dichos sistemas, basarse, entre otras cosas, en las buenas prácticas establecidas por la Comisión Europea.

En febrero del año 2016 un grupo de parlamentarios del Parlamento Europeo, presentó una Explicación de Voto en que se hace hincapié en la necesidad de una búsqueda rápida de un menor extraviado sin que las fronteras internas e internacionales se interpongan en la búsqueda. En el documento solicitan que los países miembros de la Unión Europea se comprometan a adoptar el Plan de 5 Puntos de la organización *Amber Alert Europa*:

1. Ampliar y fortalecer el sistema nacional de alerta de sustracción de menores: apoyar a otros países europeos en el desarrollo de sistemas nacionales de alerta de sustracción de menores.
2. Mayor flexibilidad en los criterios de activación de los sistemas de alerta: los criterios existentes y la activación de alarma deben ser más laxos en los casos en que los investigadores especialistas determinen que se está frente al secuestro de un menor (se presenta a Francia como ejemplo)
3. Un mejor y más fluido intercambio de información entre los Estados: asegurar un intercambio de información sobre un niño en riesgo en los países vecinos; desarrollar protocolos que permitan un intercambio inmediato de información entre las fuerzas policiales de los países vecinos; envío de advertencias nacionales a los medios de comunicación de los países vecinos para informar al público en general, más allá de las dos fronteras.

<sup>2</sup> Eurocrim.org. Council of the European Union. Child Abduction Alert, p34. 2908th meeting of the Council. Bruselas noviembre 2008. Disponible en: <https://db.eurocrim.org/db/en/doc/1270.pdf> (Agosto, 2019)

4. Mejorar la cooperación entre la policía transfronteriza: crear una red de expertos en el ámbito de menores extraviados y diseñar sistemas de alarma a nivel nacional. *AMBER Alert Europe* ha establecido una red similar (Red de Policía sobre Niños Desaparecidos), que cuenta con 34 policías de 11 países.
5. Perfeccionar la identificación y protección de los niños en las fronteras: los niños en peligro deben ser incluidos de inmediato en la base de datos del Sistema de Información de Schengen (SIS II) para que los controles fronterizos puedan ser notificados de inmediato; continuar desarrollando controles fronterizos sobre este tema en colaboración con la Agencia Europea de Guardia de Costas y Fronteras (*Frontex* por sus siglas en inglés).

#### a. Mecanismos de Alerta implementados en algunos países de la UE

Basados en el sistema de la “Alerta AMBER”, implementada en Estados Unidos tras la desaparición de la menor Amber Hagerman en 1996, fue que la organización europea “Iniciativa Niños extraviados” implementó el año 2003 un sistema de *Alerta AMBER*<sup>3</sup> europeo y transfronterizo.

Al momento de declarar una alerta de un menor extraviado, se tomarán en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se trata de un menor de 17 o 18 años (según la legislación de mayoría de edad de cada país)
- Cuál es el riesgo al que está expuesto el menor
- Que exista información suficiente para que la ciudadanía reconozca al niño o a quienes lo acompañan
- Que la información publicada acerca del menor extraviado no implique un riesgo para su integridad
- Ver cobertura de los medios acerca del caso

Para lograr un trabajo policial y de efectivos implicados en la búsqueda eficiente se considerarán los siguientes aspectos:

- Ingreso único de datos;
- Mensajes estandarizados;
- Selección de los medios a utilizar;
- Alcance geográfico de la distribución

La alerta debe ser breve, concisa y con detalles que permitan que la ciudadanía de manera fácil pueda conocer los datos más importantes, cuales son:

- El nombre del menor desaparecido;
- Edad del menor;
- Última vez y lugar en que fue visto el menor
- La vestimenta que tenía el menor, puesta en el momento de su desaparición;
- Si el menor está acompañado por un adulto y una descripción del adulto; y
- Descripción del vehículo.

<sup>3</sup> Amber Alert. Disponible en: <https://www.amber-alert-deutschland.de/> (Agosto, 2019)

Un aspecto importante que se ha tenido en consideración es el referido a las fronteras entre países. Tal como se señala en la Organización AMBER Europa, es vital que se cuente con protocolos de colaboración entre las policías y autoridades de otros países, en especial con los que se comparte fronteras.

### 2.1.1.1 Alemania

Desde 1951, el organismo encargado de investigar los casos de personas extraviadas en Alemania es la Oficina Federal Criminal (*Bundeskriminalamt-BKA*)<sup>4</sup>.

La *BKA* inicia la búsqueda de una persona cuando:

- La persona abandona su círculo de vida habitual
- Cuando su residencia es desconocida
- Cuando se presume que su vida o integridad están en peligro

En el caso de los adultos que gozan de todas sus capacidades mentales y físicas, se presume que pueden cambiar su domicilio o hábitos diarios sin informar necesariamente a sus cercanos. Es por ello que la primera instancia de búsqueda responde a ubicar el lugar en qué permanece el adulto el cual, al ser encontrado, tiene el derecho de solicitar a la policía que no se informe a sus cercanos su paradero.

Sin embargo, en el caso de los menores de 18 años, por ley estos no pueden determinar por si mismos su domicilio. En principio, el extravió de un menor de 18 años supone un peligro para su vida e integridad. La policía considera como extraviados al momento en que hay un abandono de su círculo cotidiano de vida y su estancia es desconocida.

Tras recibir una denuncia por el extravío de un menor, la policía implementara de inmediato un sistema de búsqueda a gran escala, recurriendo no sólo a la policía local sino también a los policías voluntarios y a las fuerzas de otros Estados de la federación, así como a los servicios locales de rescate como la Cruz Roja y Bomberos. Además, se dispondrá del uso de helicópteros, perros de rastreo y cámaras termográficas u otros dispositivos técnicos que permitan el rastreo nocturno o de lugares de difícil acceso.

Si bien otros países de la UE ya han implementado el sistema de Alerta AMBER transfronterizo, Alemania aún trabaja en lograr una sistematización de datos a nivel federal.

### 2.1.1.2 España

Como miembro de la Unión Española, desde el año 2009 España ha adoptado medidas en torno a la búsqueda de menores extraviados. En abril de 2009 se aprobó la Instrucción 1/2009<sup>5</sup>, sobre actuación policial ante la desaparición de menores de edad. El instructivo tiene como finalidad normar y protocolizar

<sup>4</sup> *Bundeskriminalamt. Die polizeiliche Bearbeitung von Vermisstenfällen-Vermisste Kinder* p.7. Disponible en: [https://www.polizei.rlp.de/fileadmin/user\\_upload/LKA/Dokumente/BKA\\_Infobroschuere\\_Vermisstensachbearbeitung.pdf](https://www.polizei.rlp.de/fileadmin/user_upload/LKA/Dokumente/BKA_Infobroschuere_Vermisstensachbearbeitung.pdf) (Agosto, 2019).

<sup>5</sup> La Moncloa.com.es. Instrucción 1/2009 Secretaría de Estado de Seguridad Sobre la Actuación Policial ante la Desaparición de Menores de Edad y Otras Desapariciones de Alto Riesgo. Junio, 2009. Disponible en: [https://www.lamoncloa.gob.es/Documents/bfd7-dc50-instruccion\\_1\\_2009\\_ses\\_desaparecidos.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/Documents/bfd7-dc50-instruccion_1_2009_ses_desaparecidos.pdf) (Agosto, 2019)



el trabajo policial, adecuándolo a las características de cada caso de menor extraviado, así como también, el entregar directrices de cooperación entre los distintos órganos públicos y privados que puedan trabajar en estos casos. Los medios de comunicación y las redes sociales cumplen un rol importante a la hora de difundir la información que la policía considere pertinente y lograr la cooperación de la ciudadanía.

Posteriormente, España amplió lo impuesto en el instructivo antes descrito, implementando la Instrucción 14/2014 de la Secretaría de Estado de Seguridad<sup>6</sup>, mediante la cual se regula el procedimiento para la activación y funcionamiento del sistema de alerta temprana por desaparición de menores.

Los requisitos establecidos por la Instrucción 14/2014 señalan los criterios que se deben tener en consideración a la hora de implementar una alerta temprana por menor desaparecido:

- Que el desaparecido sea menor de 18 años.
- Que la desaparición haya sido previamente ratificada como de alto riesgo de acuerdo con la Instrucción 1/2009 de la Secretaría de Estado de Seguridad.
- Que existan indicios razonables de que la desaparición ha sido de carácter forzoso.
- Que los investigadores policiales tengan la presunción de que el desaparecido está en una situación de inminente peligro de muerte o riesgo para su integridad física, así como que la emisión de la alerta atiende al interés de la investigación y no va a constituir un perjuicio añadido al menor.
- Que se disponga de datos suficientes sobre el desaparecido para que la petición de colaboración a la población pueda dar algún resultado positivo.
- Que exista consentimiento para la emisión de la alerta por quien ostente la patria potestad o tutela legal del menor desaparecido. Dicho consentimiento se notificará al Fiscal de Menores.

Otras medidas que vinieron a complementar las antes mencionadas, fue activación de una línea directa para casos de niños desaparecidos mediante el número telefónico 116000.

### **III. Evidencia y resultados de la implementación de un Sistema de alerta temprana**

A continuación se da cuenta de forma breve algunas conclusiones obtenidas por literatura que analiza empíricamente la implementación de la alerta AMBER. Posteriormente, se presentan cifras de la implementación en un conjunto de países de Europa, y finalmente se realiza una revisión más exhaustiva para Estados Unidos

#### **1. Revisión de evidencia empírica**

<sup>6</sup> Ministerio del Interior-España. Instrucción nº 14/2014 de la secretaria de estado de seguridad, por la que se regula el procedimiento para la activación y funcionamiento del sistema de alerta temprana por desaparición de menores (alerta – menor desaparecido). Julio 2014. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/2181236/Instrucci%C3%B3n+SES+sistema+alerta+desaparecidos.pdf/7788b37d-ca8b-41f3-ab74-588fca6b6ab4> (Agosto, 2019)

Inicialmente, es importante destacar al conjunto requisitos necesarios para que un sistema de alerta rápida para niños funcione de manera efectiva, relevados por la Organización internacional de Alerta AMBER en la Unión Europea (*AMBER Alert Europe*<sup>7</sup>) en conjunto con *International Centre for missing & exploited children*<sup>8</sup> (2016). Dentro de estos destaca la necesidad de que las alertas se consideren “especiales” y sean utilizadas sólo para los casos de mayor riesgo, con la finalidad de no insensibilizar al público, además se indica que la emisión de una alerta debe sustentarse en criterios simples y claros, evitando todo posible malentendido<sup>9</sup>. Como otro punto relevante, destaca la necesidad de resolver los problemas entre fronteras, es decir establecer comunicaciones con los países vecinos para la creación de protocolos escritos y colaboración entre autoridades en casos de que el niño desaparecido viaje o sea trasladado a otro país. Por último, cabe mencionar la importancia de definir un proceso para la toma de decisiones; la evaluación de riesgos; capacidad para la recepción y manejo de llamadas; evaluación de llamadas; interacción y coordinación de los medios y otras fuentes de distribución; definición de medios de distribución; mensaje de alerta breve y preciso; derecho de eliminación de registro y capacitación<sup>10</sup>.

En un análisis empírico de la implementación de la alerta AMBER, Hargrove (2005) - a partir de un análisis de 233 alertas durante el año 2004 en Estados Unidos - concluye que la gran mayoría no se ajustaron a los estrictos criterios de activación. Por ejemplo, el 50% correspondió a casos asociados a secuestros familiares, y otro 20% por engaños o malos entendidos. Esto es equivalente a lo reportado por The National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC), que indicó que en el periodo 2007 – 2011, el 51,1% de los casos fueron ingresados como secuestros familiares, y poco más del 12,3% fueron engaños o malentendidos<sup>11</sup>.

Griffin, Williams, Wooldredge y Miller (2016) examinaron una muestra de 448 casos de secuestros de menores de edad en los que se emitió la alerta AMBER en Estados Unidos, con el propósito de determinar el éxito en rescatar a los niños secuestrados, y si estos sugieren rescates que salvan vidas. De los resultados obtenidos, se destacan los siguientes:

- Sobre el 95% de los niños secuestrados fueron recuperados vivos, aunque algunos de los recuperados vivos sufrieron algún daño antes de la recuperación. De esta forma, casi el 89,5% se recuperaron vivos sin haber sufrido daños físicos, abuso sexual o la negación del tratamiento médico necesario.
- Más del 25% de las alertas facilitaron la recuperación de niños secuestrados. Esto sería similar a los hallado anteriormente por Griffin et al. (2007) y Hanfland, Keppel, and Weis (1997), quienes afirman que la efectividad de AMBER se cumple en un 31,5% de las activaciones, y para The

<sup>7</sup> Es una organización internacional sin fines de lucro con 22 miembros (organizaciones del sector justicia, ministerios y ONG) en 17 países.

<sup>8</sup> Organización mundial que busca contribuir en la protección de niños y protegerlos contra la sustracción, abuso sexual y explotación sexual.

<sup>9</sup> Por ejemplo, ser menor de 18 años, que exista información que indique que el niño se encuentra en peligro inminente de daño grave o muerte, y que exista suficiente información disponible para permitir al público colaborar con la policía a ubicar al niño.

<sup>10</sup> Para mayor detalle revisar el documento en: [http://ftp.amberalert.eu/framework/child\\_alert\\_spanish.pdf](http://ftp.amberalert.eu/framework/child_alert_spanish.pdf)

<sup>11</sup> Respecto al ajuste estricto a los criterios de activación de las alertas AMBER, Hanfland, Keppel and Weis (1997) plantean que para el éxito de la alerta se requiere una respuesta rápida en casos de secuestro de niños potencialmente mortales, donde la oportunidad de rescate es de sólo unas pocas horas. Por lo anterior, destacan la tensión que existe entre la necesidad de rapidez y responsabilidad de los funcionarios en el cumplimiento de los estrictos criterios a cumplir para la activación. Por ejemplo, en Estados Unidos, la activación requiere que el niño sea menor de 18 años; existencia de evidencia de un secuestro real; certeza de que el secuestro resulte probablemente en daños graves; y suficiente información útil, tal como descripción de la víctima y/o del autor y las circunstancias del secuestro



National Center for Missing and Exploited Children (NCMEC), los niños recuperados como resultado directo de la alerta AMBER alcanzó el 19,7% de los casos del periodo 2007-2011.

- Los autores hacen la observación que AMBER no necesariamente salven vidas, debido que la gran mayoría de las alertas son con motivo de secuestros familiares (61,0%) y otros secuestradores (21,4%), que - según los autores - no pondrían en peligro la vida de los niños.
- Adicionalmente, concluyen que la gran mayoría de los rescates toman sobre tres horas. Al respecto, destacan que sólo en 230 (51%) de los 448 casos se emitieron alertas dentro de las 3 horas, donde sólo en 47 casos (11%) las víctimas se recuperaron de manera segura dentro de las 3 horas siguientes a la activación<sup>12</sup>.

## 2. Experiencia internacional - implementación de sistema de alerta AMBER.

En Europa exista la Red Europea de Alerta y Rescate de niños, *AMBER Alert Europe*. Esta es una organización internacional sin fines de lucro dedicada a la protección de niños desaparecidos en peligro que conecta a los ciudadanos con las fuerzas de orden público cuando la policía cree que el público puede colaborar en su búsqueda. Esta se encuentra en 16 países, cuenta con una red policial compuesta por más de 35 expertos que representan a las fuerzas de orden de 12 países<sup>13</sup>.

Entre los países europeos que cuentan con la alerta AMBER, desde el 1 de enero de 2019 hasta el 30 de junio del mismo año, se han registrado 21 alertas para 21 niños, donde la mayoría de estos han ocurrido en República Checa (14), seguido por los Países bajos (2), Grecia (2), Polonia (1), Francia (1) España (1). Según se señala, en el 85% de los casos existió recuperación del menor de edad.

Por otra parte, en un análisis más amplio, entre 2015 y 2019, las alertas suman 132, las que han involucrado a 142 menores de edad, y según se reporta tiene un promedio de recuperación exitosa igual al 93%. Como se observa en el siguiente gráfico, el mayor número de alertas se ha registrado en República Checa (63), seguido de Grecia (27) y Francia (7).

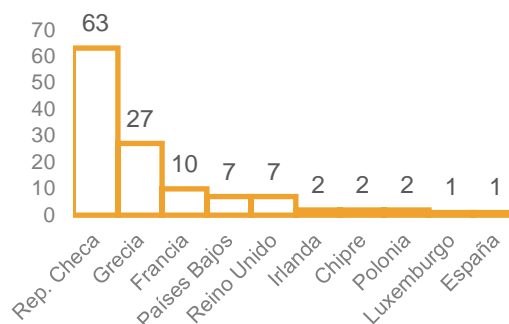
**Tabla 2.** Alertas AMBER activadas en Europa, periodo 2015-2019

<sup>12</sup> Anteriormente Handfland et al. (1997) habían señalado que cerca del 84% de los casos de niños rescatados requirió un periodo mayor a 3 horas desde la activación de la alerta.

<sup>13</sup> Al igual que en otros lugares, cuando el sistema se activa se difunde rápidamente al público información sobre el niño secuestrado y sus secuestradores a través de distintos medios de comunicación.

Año	N° alertas	N° menores de edad	% de recuperación exitosa
2019*	21	21	85%
2018	26	30	97%
2017	27	31	93%
2016	29	33	96%
2015	29	27	93%
Total	132	142	93%

\* Cifra del año 2019 hasta el 30 de junio.



**Fuente:** Elaboración propia, en base a cifras de Amber Alert Europe (2019)

Al respecto, Shalev & Hedges (2016) afirman que como resultado de un examen de opiniones y experiencias de oficiales involucrados en el sistema de alerta AMBER en los Países Bajos, Reino Unido, República Checa y Polonia, se concluye que este tiene potencial de conducir la recuperación rápida y segura de un niño secuestrado, así como apoyar el proceso de investigación, mejorar la relación entre la policía y los familiares del niño, y conocer expectativas del público.

### 3. Estados Unidos - America's Missing Broadcast Emergency Response (AMBER)

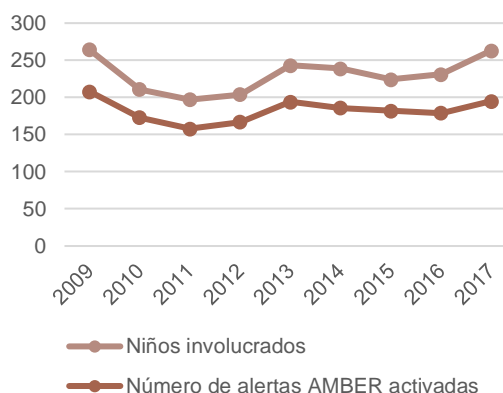
En Estados Unidos, para casos en que el niño está en riesgo grave de lesiones o de muerte, el sistema AMBER funciona como una asociación voluntaria entre las agencias encargadas de la aplicación de la ley, los organismos de radiodifusión, agencias de transporte y la industria inalámbrica para activar un boletín urgente en los casos más graves de sustracción de menores. Las emisoras se encargan de transmitir una descripción del niño secuestrado y del presunto secuestrador. Con esto se busca el compromiso de toda la comunidad en la búsqueda, y rescate seguro del menor<sup>14</sup>.

De acuerdo a datos del *National Center for Missing & Exploited Children*, desde la implementación del sistema de Alerta AMBER en 1996, se ha logrado encontrar exitosamente a 957 niños al mes de abril del año 2019. Según los datos disponibles, entre el año 2009 y 2017, se registra una disminución general del 6,3% de las alertas AMBER. Como se observa en el gráfico 2, en 2009 existieron 208 alertas que involucraron 264 niños, lo cual se incrementó en 2017 a 195 alertas, con 263 niños involucrados. Cabe destacar que el registro del año 2017 es el más alto desde el 2013.

**Tabla 5.** Numero de alertas AMBER desde el año 2013 a 2017.

<sup>14</sup> El 2003 el Presidente George W. Bush promulgo una ley (No. 108-21) con la cual se apoyó las alertas AMBER, estableciendo la coordinación nacional de los programas estatales y locales, incluido el desarrollo de orientación para la emisión y difusión de Alertas AMBER, y nombramiento de un coordinador nacional del mismo, dentro de la Oficina de Programas de Justicia del Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Año	Número de alertas AMBER activadas	Niños involucrados
2009	208	264
2010	173	211
2011	158	197
2012	167	204
2013	194	243
2014	186	239
2015	182	224
2016	179	231
2017	195	263
<b>Variación 2013 - 2017</b>	<b>-6,3%</b>	<b>8,2%</b>



**Fuente:** Elaboración propia en base a National Center for Missing & Exploited Children (2019)

Particularmente en el año 2017, de los 195 casos, 193 resultaron en una recuperación, y 39 de estos fueron recuperados como resultado directo de la emisión una alerta AMBER.

Por otra parte, se debe considerar que en Estados Unidos, la implementación de la Alerta AMBER implica cuatro tipos de categorías, siendo estas (1) secuestro Familiar (Family abduction, FA); (2) secuestro no familiar (Nonfamily abduction, NFA); (3) perdido, lesionado o desaparecido (Lost, injured or otherwise missing, LIM), y (4) fugitivo (Endangered runaway, ERU). Con esta distinción, en el periodo 2009 – 2017, el mayor número de alertas se concentra en las correspondientes a secuestro familiar (FA, 956), seguidas por las de secuestro no familiar (NFA, 533), perdido, lesionado o desaparecido (LIM, 123) y por último, fugitivo (ERU, 30). En cuanto a la evolución de cada una de estas, se registró un aumento en las alertas por secuestro familiar (+3,2%) y fugitivo (+133,3%), mientras que disminuyeron las por secuestro no familiar (-19,4%) y las tipificadas como perdido, lesionado o desaparecido (-47,4%). Lo anterior se visualiza en la tabla 6.

**Tabla 6.** Casos y variación porcentual según tipos de categorías de AMBER. Periodo 2009-2017.

Tipo alerta	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	Var. (%) 2009-17
FA	124	80	80	90	110	116	121	107	128	956	3,2%
NFA	62	74	56	61	63	60	47	60	50	533	-19,4%
LIM	19	16	20	16	18	10	8	6	10	123	-47,4%
ERU	3	3	2	0	3	0	6	6	7	30	133,3%
<b>Total</b>	<b>208</b>	<b>173</b>	<b>158</b>	<b>167</b>	<b>194</b>	<b>186</b>	<b>182</b>	<b>179</b>	<b>195</b>	<b>1642</b>	<b>-6,3%</b>

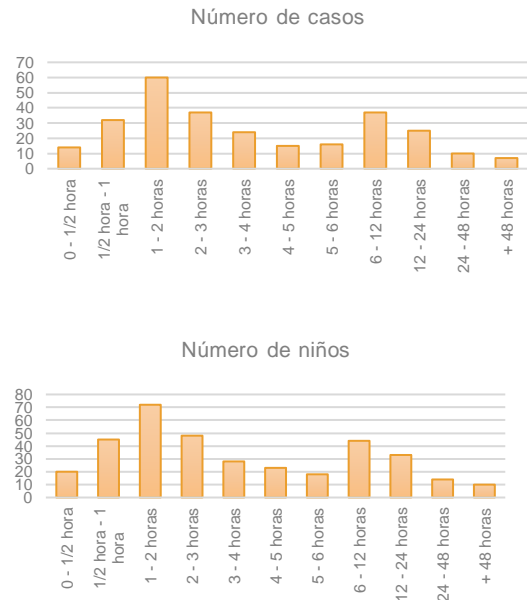
**Fuente:** Elaboración propia en base a National Center for Missing & Exploited Children (2019)

Igualmente, el *National Center for Missing & Exploited Children* (NCMEC), reporta la posibilidad de identificar casos en que falsamente se reporta la desaparición de un niño. Al respecto, para el año 2017, se identificaron 14 alertas AMBER en la cual estaban involucrados 16 niños, que posteriormente fueron identificadas como falsas. Igualmente, se reportan aquellos casos en que nunca desapareció un niño, los que en 2017 correspondieron a 14 alertas AMBER, que infundadamente activaron la búsqueda.

Además los reportes emitidos por la autoridad en Estados Unidos permiten conocer el tiempo transcurrido entre la activación de las alertas AMBER y la recuperación exitosa de los menores de edad. Al recopilar los casos exitosos del periodo 2012 – 2017, a continuación, se observa que la mayor frecuencia ocurre en el número de casos que se resuelve entre 1 y 2 horas (22%) desde la activación de la alarma, lo cual implicó la recuperación de 72 niños. En el otro extremo, la menor frecuencia se registra en los casos que tomaron más de 48 horas (3%) desde la activación de la alarma, lo que involucro 10 niños durante el periodo analizado.

**Tabla 7.** Tiempo transcurrido entre la activación de la alerta AMBER y la recuperación exitosa de los menores de edad.

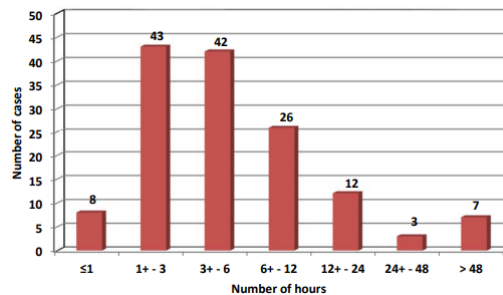
Rango de tiempo	N° de casos	% de casos	N° de niños	% de niños
0 - 1/2 hora	14	5%	20	6%
1/2 hora - 1 hora	32	12%	45	13%
1 - 2 horas	60	22%	72	20%
2 - 3 horas	37	13%	48	14%
3 - 4 horas	24	9%	28	8%
4 - 5 horas	15	5%	23	6%
5 - 6 horas	16	6%	18	5%
6 - 12 horas	37	13%	44	13%
12 - 24 horas	25	9%	33	9%
24 - 48 horas	10	4%	14	4%
+ 48 horas	7	3%	10	3%
<b>Total</b>	<b>277</b>	<b>100%</b>	<b>355</b>	<b>100%</b>



**Fuente:** Elaboración propia en base a National Center for Missing & Exploited Children (2019)

La información disponible también permite identificar el tiempo transcurrido entre el reporte de desaparecido de un menor de edad y la activación de la alerta AMBER. Particularmente de los 141 casos del año 2017, en 119 casos – equivalente al 84,3% del total – demoró menos de 12 horas entre el reporte de la desaparición y la activación de la alerta, mientras que en el extremo superior, 7 casos (4,9%) demoraron más de 48 horas. En el gráfico 1 se puede ver las cifras con mayor detalle.

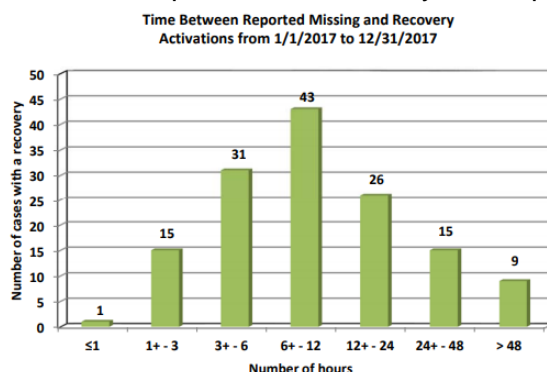
**Gráfico 1.** Tiempo entre el reporte de la desaparición y la activación de la alerta, año 2017.



**Fuente:** National Center for Missing & Exploited Children, 2018.

Por otra parte, respecto al tiempo transcurrido entre que se reporta la desaparición del menor y la recuperación de la alerta AMBER, de los 141 casos del año 2017, en el gráfico 2 se observa que 43 requirió entre 6 y 12 horas, mientras que 47 se resolvieron en menos de 6 horas. En el gráfico 2, se observa la distribución completa.

**Gráfico 2.** Tiempo entre el reporte de desaparición del menor y la recuperación, año 2017.



**Fuente:** National Center for Missing & Exploited Children, 2018

Por último, el reporte del *National Center for Missing & Exploited Children* (2018) da cuenta de los motivos de éxito en la recuperación de menores. Al respecto destaca que un 28,2% de los casos se resuelve por reconocimiento del niño y/o secuestrador y un 23,1% porque el secuestrador escucha la alerta AMBER y decide liberar al menor. De acuerdo a los datos reportados, tan sólo un 2,6% de los casos del año 2017 se resolvió porque con motivo a la activación de la alerta AMBER se logró convencer al secuestrador para que se entregara. El resto de los casos se visualizan en la siguiente tabla 8.

**Tabla 8.** Razones de historias exitosas, año 2017.

Resumen de historias exitosas	N° casos	% de casos	N° de niños	% de niños
<b>Individuo o aplicador de la ley reconoce niño y/o secuestrador</b>	11	28,2%	17	32,1%
<b>Reconocimiento de vehículo</b>	10	25,6%	11	20,8%
<b>Secuestrador escucha alerta AMBER y libera al menor</b>	9	23,1%	11	20,8%
<b>Individuo sabía del paradero del secuestrador y/o niño</b>	4	10,3%	8	15,1%
<b>Aplicadores de la ley reciben datos de individuos</b>	4	10,3%	4	7,5%
<b>Individuos escuchan alerta AMBER y convenció al secuestrador para que se entregara</b>	1	2,6%	2	3,8%
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>100%</b>	<b>53</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** National Center for Missing & Exploited Children, 2018

## Referencias

---

- National Center for Missing & Exploited Children, 2019. Programas de alerta AMBER a nivel internacional. Disponible en: <http://www.missingkids.org/gethelpnow/amber>
- Department of Justice, 2019. Amber Alert. Disponible en: <https://ojp.gov/newsroom/pdfs/amberfaqesp.pdf>
- Centro Nacional de Desaparecidos, 2019. Informe “Personas desaparecidas” en España 2019, Ministerio del Interior del Gobierno de España. Disponible en: [http://www.interior.gob.es/documents/10180/9814700/2019\\_02\\_21+INFORME+DE+PERSONA+S+DESAPARECIDAS.PDF/72e112d3-ce2f-4653-8527-6e5c5649e4ce](http://www.interior.gob.es/documents/10180/9814700/2019_02_21+INFORME+DE+PERSONA+S+DESAPARECIDAS.PDF/72e112d3-ce2f-4653-8527-6e5c5649e4ce)
- National Center for Missing & Exploited Children, 2018. Analysis of AMBER Alert Cases in 2017. Disponible en: <https://ojdp.ojp.gov/sites/g/files/xyckuh176/files/pubs/252164.pdf>
- US. Department of Justice, Office of Justice Programs, 2019. America’s Missing: Broadcast Emergency Response: Statistics. Disponible en: <https://www.amberalert.gov/statistics.htm>
- Amber Alert EU, 2019. Statistics & results: Statistics AMBER Alert 2019. Disponible en: <https://www.amberalert.eu/statistics/>
- National Center for Missing & Exploited Children, 2019. Amber Alert. Disponible en: <http://www.missingkids.org/gethelpnow/amber>
- Timothy Griffin, Joshua H. Williams, John Wooldredge & Danielle Miller (2016). Does AMBER Alert “save lives”? An empirical analysis and critical implications? Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/0735648X.2014.1003577?needAccess=true>
- Shalev & Hedges, 2016. The more eyes the better? A preliminary examination of the usefulness of child alert system in the Netherlands, United Kingdom, Czech Republic and Poland. Disponible en: [http://ftp.amberalert.eu/research/university\\_portsmouth\\_usefulness\\_child\\_alerts.pdf](http://ftp.amberalert.eu/research/university_portsmouth_usefulness_child_alerts.pdf)
- BCN. 2019. Procedimiento de búsqueda de personas extraviadas: Comparación de elementos centrales, Chile - Argentina. Elaborado por: Cavada Herrera, Juan Pablo. <http://bcn.cl/2ax6s> (agosto, 2019)
- BCN, 2015. Procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas: Chile y España. Elaborado por: Matías Meza-Lopehandía G. <http://bcn.cl/2ax6u> (agosto, 2019).

### Alemania

- BMJV. Procedimiento policial en caso de personas extraviadas. *Bundeskriminalamt Wiesbaden*, 2003. Disponible en: <http://bcn.cl/2ax76> (agosto, 2019).
- BKA. *Die polizeiliche Bearbeitung von Vermisstenfällen in Deutschland*. Disponible en: <http://bcn.cl/2ax7c> (agosto, 2019).

### Argentina

- Decreto 1005/2003. Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviados (RNIFE). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Presidencia de la Nación, Información Legislativa (2003). Disponible en: <http://bcn.cl/298px> (agosto, 2019).
- Ley N° 13.994, que crea el “Registro Provincial de Información de Menores Extraviados”. Disponible en: <http://bcn.cl/2997s> (agosto, 2019).
- Ley N° 25.746, de 2003, de Creación del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas. Disponible en: <http://bcn.cl/298pt> (agosto, 2019).



## España

- Instrucción 1/2009 Secretaría de Estado de Seguridad Sobre la Actuación Policial ante la Desaparición de Menores de Edad y Otras Desapariciones de Alto Riesgo. Junio, 2009. Disponible en: <http://bcn.cl/2ax6k> (agosto, 2019).
- INSTRUCCIÓN Nº 14/2014 DE LA SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURIDAD, POR LA QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA ACTIVACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA POR DESAPARICIÓN DE MENORES (ALERTA – MENOR DESAPARECIDO). Julio 2014. Disponible en: <http://bcn.cl/1sx2a> (agosto, 2019)

## Europa

- Frontex. *VEGA Handbook: Children at airports*. ISBN 978-92-95205-32-1 doi: 10.2819/543428TT-04-15-470-EN-N. Polonia, agosto 2015. Disponible en: <http://bcn.cl/2bttp> (octubre, 2019)
- Parlamento Europeo. Explicación de Voto *Sobre mejorar la cooperación en misiones de rescate de emergencia Niños en peligro y para mejorar los sistemas de alerta, para menores extraviados en los Estados miembros de la UE*. 0007/2016. Febrero de 2016. Disponible en: <http://bcn.cl/2btu2> (octubre, 2019)

---

## Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0  
(CC BY 3.0 CL)