



El poder de la humanidad

Consejo de Delegados del Movimiento Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

10 a 11 de noviembre de 2017, Turquía



ES

CD/17/11

Original: inglés
Para información

**CONSEJO DE DELEGADOS
DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA Y DE LA
MEDIA LUNA ROJA**

Antalya, Turquía
10 y 11 de noviembre de 2017

Restablecimiento del contacto entre familiares en el siglo XXI

INFORME DE ANTECEDENTES

**Documento preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja
en cooperación con los otros miembros del Grupo de Aplicación de la
Estrategia relativa al RCF (20 Sociedades Nacionales y la Federación
Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja)**

Ginebra, septiembre de 2017

RESUMEN

Estamos ante una encrucijada: nuestros servicios para ayudar a las personas a buscar a parientes desaparecidos, restablecer el contacto entre ellos y averiguar lo ocurrido a personas dadas por desaparecidas afrontan nuevos e importantes retos. A raíz de conflictos armados, conflictos, que cada vez más se libran en áreas urbanas, y de trayectos migratorios peligrosos, a menudo a causa de la violencia, está aumentando drásticamente el número de familiares separados y de personas dadas por desaparecidas o fallecidas sin haber sido debidamente identificadas, todo lo cual conlleva un sufrimiento enorme para las personas afectadas o para quienes quedan en el desamparo.

La protección estricta de los datos será fundamental para la prestación de servicios de Restablecimiento del contacto entre familiares (RCF) en el futuro. Las tecnologías digitales están transformando la vida de las personas – abriendo nuevas oportunidades, sin dejar de generar nuevos riesgos. Las tecnologías de la comunicación y las redes sociales permiten a un gran número de personas mantener el contacto por sí solas, pero dependen de la provisión de conectividad, que será un pilar importante de la labor del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento).

La búsqueda de personas cuyos familiares no puedan contactar con ellos a través de esos medios se vuelve cada vez más compleja y continúa requiriendo un esfuerzo de búsqueda personalizado y un compromiso a largo plazo. La Red de Vínculos Familiares también debe centrarse en las necesidades de los grupos vulnerables, como los niños, los detenidos y los ancianos.

El RCF encarna nuestros Principios Fundamentales de humanidad, unidad y universalidad. El carácter humanitario esencial de ayudar a las personas a encontrar respuestas sobre lo ocurrido a sus seres queridos, y la posición única del Movimiento para proporcionar este servicio, es indiscutido. Sin embargo, son cada vez más los actores que ofrecen servicios de restablecimiento del contacto entre familiares (RCF).

Los resultados de los análisis del desempeño de la Red de Vínculos Familiares demuestran logros en determinados ámbitos mientras que, en otras áreas, los avances son modestos o se han estancado.

Es crucial fortalecer la Red, modernizar sus servicios y adaptarlos a los nuevos retos, ya que en ciertas áreas la Red es débil y más virtual que real. Se requiere una capacidad adecuada y coherencia en toda la Red para mejorar el desempeño y demostrar la escala global de nuestra labor y el impacto colectivo de nuestros servicios.

Nueve **orientaciones estratégicas preliminares para el futuro de los servicios de RCF** han surgido a partir del proceso dirigido por la Agencia Central de Búsquedas del Comité Internacional de la Cruz Roja y conducido por el Grupo de Aplicación de la Estrategia relativa al RCF, que incluye a las Sociedades Nacionales y a la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja:

- 1. Participación significativa de las personas afectadas en el desarrollo de servicios de RCF**
- 2. Reconocimiento de las personas desaparecidas y de sus familiares como centrales para el ámbito del RCF**
- 3. Provisión de conectividad como ayuda e inversión en tecnologías de la información y la comunicación modernas**
- 4. Búsqueda activa, personalizada y sostenida como un enfoque único de la respuesta del Movimiento**

5. **Cumplimiento de los requisitos de protección de los datos**
6. **Foco mundial en RCF en el contexto de la migración**
7. **Inversión en el fortalecimiento de la capacidades en materia de RCF y la respuesta de emergencia de la Red de Vínculos Familiares**
8. **Promoción y comunicación sobre RCF sistemática y estratégica**
9. **Mobilización y asociación con otros actores**

Se propone el establecimiento de una **plataforma de directivos en materia de RCF** – integrada por dirigentes del Movimiento y con la participación de dirigentes de otras organizaciones pertinentes – como medio indispensable para afrontar algunos de los nuevos retos colectivamente, impulsar la elaboración de la estrategia, su aplicación y el proceso de ajustes, así como para forjar asociaciones mundiales innovadoras.

Este informe concluye con una recomendación a quienes asistan al Consejo de Delegados de 2017 de participar en el seminario práctico sobre RCF y de aprobar el proyecto de resolución, a fin de allanar el camino y apoyar la continuación del proceso de elaboración de la estrategia con miras a la adopción de una nueva Estrategia relativa al RCF para el Movimiento en el Consejo de Delegados que se celebrará en 2019.

ÍNDICE

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Análisis y progresos alcanzados
 - 3.1 Análisis del entorno actual
 - 3.1.1 Nuevos desafíos externos para la prestación de servicios de RCF
 - 3.1.2 El entorno interno de RCF
 - 3.2 Orientaciones estratégicas preliminares
4. Conclusiones y recomendaciones

1. INTRODUCCIÓN

Las crisis humanitarias, en todas sus formas, dejan innumerables personas que buscan noticias de sus familiares. Restablecimiento del contacto entre familiares (RCF) es el término genérico utilizado por el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Movimiento) para describir el conjunto de actividades destinadas a evitar las separaciones y desapariciones, esclarecer la suerte y el paradero de las personas dadas por desaparecidas, restablecer y mantener el contacto entre familiares y facilitar la reunión de miembros de la familia siempre que sea posible. Estas actividades suelen ir acompañadas de programas de apoyo psicológico, jurídico, social y material, así como también la gestión de los restos humanos y la identificación forense.

El Movimiento ha proporcionado esta gama única de servicios durante décadas, al mismo tiempo reafirmando que las personas tienen derecho a conocer lo ocurrido con sus familiares desaparecidos, tal como lo establece el derecho internacional humanitario y otras obligaciones

internacionales pertinentes. El papel del Movimiento en la búsqueda de personas desaparecidas y en el restablecimiento del contacto entre familiares se sustenta en esos compromisos internacionales, así como en los Estatutos del Movimiento, las resoluciones del Consejo de Delegados y de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las políticas internas del Movimiento. El socorro fundamental que el RCF ofrece a las familias forma parte de la esencia de la labor del Movimiento. Año tras año, los servicios de RCF benefician a cientos de miles de personas.

***“Reunir a mi familia supera a todos los demás servicios humanitarios.
Ser una familia completa nos da fuerzas para afrontar una nueva vida como
refugiados.”***

Un beneficiario del programa de RCL en Uganda

Estamos por iniciar una nueva etapa crucial con respecto a los servicios de RCF. La actual Estrategia relativa al RCF¹ está llegando a su fin y es sumamente importante examinar algunas cuestiones clave para asegurarnos de que nuestros servicios sigan siendo pertinentes en un entorno que cambia rápidamente. ¿Cuál es nuestra visión colectiva para el futuro? ¿Cómo influyen los medios modernos de comunicación en la prestación de servicios de RCF y el compromiso con las comunidades? ¿Cómo nos adaptamos a estos y hacemos un mejor uso de las nuevas tecnologías? ¿Cómo integramos mejor el RCF en los servicios relacionados del Movimiento en respuesta a la migración y los desastres? ¿De qué forma podemos organizarnos mejor como red mundial y optimizar nuestra cooperación con un número creciente de actores que participan en las actividades de RCF?

Muchos migrantes pierden el contacto entre ellos, y la separación de familiares es muy frecuente a lo largo de las rutas migratorias; como resultado, quedan personas necesitadas de recibir noticias de sus seres queridos. Mientras tanto, los avances en la tecnología digital conllevan que esta tecnología se utiliza cada vez más para dilucidar lo ocurrido con las personas desaparecidas y atender las necesidades de sus familiares. En el pasado, este fue un ámbito de acción indiscutido del Movimiento, pero ahora un número creciente de actores interviene en este importante espacio humanitario.

Si bien se han logrado avances significativos en la aplicación de la actual Estrategia relativa al RCF, en otras áreas los progresos son limitados; algunos se resumen en la sección 3.1, pero el análisis está en curso.

El "status quo" no es una opción. La experiencia del Movimiento en el ámbito del RCF no es cuestionada por otros organismos, pero la competencia aumenta – y esto conlleva diversas normas de calidad y protección de los datos. Es imperioso que el Movimiento en su conjunto, y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en particular, debido a su función directiva en el ámbito del RCF, proyecten los servicios de RCF hacia el futuro para aprovechar plenamente las nuevas tecnologías que satisfagan las necesidades de los beneficiarios, y establezcan asociaciones más sólidas con actores pertinentes para prestar servicios oportunos y amplios.

¹ Estrategia relativa al Restablecimiento del Contacto entre Familiares (y plan de aplicación) 2008–2018: <https://www.icrc.org/en/publication/0967-restoring-family-links-strategy>, todos los sitios web fueron consultados en julio de 2017.

2. ANTECEDENTES: FORMULACIÓN DE UNA NUEVA ESTRATEGIA RELATIVA AL RCF

Luego del Consejo de Delegados celebrado en 2015, en que se presentó un informe sobre los progresos alcanzados en la Estrategia de RCF 2008–2018, la Agencia Central de Búsquedas del CICR, junto con las Sociedades Nacionales y la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Federación Internacional), inició el proceso de análisis y consulta para la elaboración de un nuevo marco estratégico sobre RCF para el periodo posterior a 2018. Actualmente estamos en el punto medio de este proceso; a continuación, se presenta un resumen del análisis preliminar y las orientaciones estratégicas que han surgido, todo lo cual seguirá profundizándose en 2017 y 2018.

Se estableció un nuevo Grupo de Aplicación de la Estrategia relativa al RCF, a fin de que conduzca este proceso para el período 2016–2019. El Grupo está integrado por representantes de una diversidad geográfica de Sociedades Nacionales,² la Federación Internacional y el CICR. El Grupo ya mantuvo tres reuniones entre septiembre de 2016 y julio de 2017. Para orientar los debates del Grupo, se realizaron diversos estudios: una encuesta para evaluar los aspectos más importantes de la capacidad y los servicios de RCF de las Sociedades Nacionales (v. sección 3.1.2); una investigación conducida por el Massachusetts Institute of Technology (MIT); y varios estudios sobre desarrollos de tecnologías de la información y la comunicación.

Los miembros de grupos de trabajo temáticos más amplios, los directivos de varias Sociedades Nacionales y actores externos apoyaron al Grupo de Aplicación en la elaboración de orientaciones estratégicas preliminares basadas en las propuestas emergentes de este proceso, con el objetivo de presentar una visión de las dimensiones clave del nuevo marco estratégico en el Consejo de Delegados que se celebra en 2017. Las propuestas presentadas en la sección 3.2 plasman estos resultados. Se prevé que en 2019 el Consejo de Delegados debería poder aprobar formalmente una nueva Estrategia relativa al RCF, que guiará la futura labor del Movimiento.

3. ANÁLISIS Y PROGRESOS ALCANZADOS

3.1 ANÁLISIS DEL ENTORNO ACTUAL

3.1.1 Nuevos desafíos externos para la prestación de servicios de RCF

La revolución digital

Los rápidos avances en la tecnología digital y el aumento exponencial del uso de teléfonos móviles, las redes sociales y el acceso a internet están transformando todos los aspectos de la vida de las personas y los servicios de RCF. Un número cada vez mayor de personas puede buscar y restablecer el contacto con sus familiares a través de esos medios. Una de las primeras ayudas que piden los beneficiarios es la conectividad. Pero ayudar a quienes no pueden restablecer el contacto con sus familiares a través de estos medios será más complejo y difícil.

² Alemania, Australia, Austria, Bangladesh, Camboya, Colombia, Côte d'Ivoire, Croacia, Ecuador, Estados Unidos de América, Etiopía, Francia, Jordania, Kenia, Mali, México, Nepal, Qatar, Reino Unido, República Dominicana, Ruanda y Suecia.

Si bien las tecnologías de la información y la comunicación no pueden reemplazar las actividades multifacéticas y exhaustivas llevadas a cabo mediante la Red de Vínculos Familiares, se ha de reconocer que ofrece muchas nuevas oportunidades para reforzar la proximidad con los beneficiarios y la cooperación con otras partes interesadas, y para entablar asociaciones con empresas de tecnología. El uso de esa tecnología tendrá un efecto significativo en los procesos internos, que exigirá que se revisen, replanteen y mejoren considerablemente las capacidades de la Red.

El hecho de impedir el acceso a la comunicación es también un medio importante para ejercer control sobre una población – especialmente en situaciones de conflicto armado y otras situaciones de emergencia. La tecnología moderna expone a las personas al riesgo de que sus datos personales se utilicen para perjudicarlas o que se acceda a sus datos personales como parte de una guerra cibernética. Estas preocupaciones pueden impedir que las personas utilicen nuevas tecnologías cuando busquen a seres queridos desaparecidos. Por consiguiente, el servicio de RCF de la Red, con su confiabilidad, acceso privilegiado y normas de protección de datos vigentes, sigue siendo una opción importante para muchas personas.

Habida cuenta de lo anterior, las orientaciones estratégicas propuestas subrayan la necesidad de invertir en la provisión de conectividad como ayuda y en tecnologías modernas de la información y la comunicación, sobre todo como un medio para reforzar la proximidad con los beneficiarios y utilizar las tecnologías digitales de búsqueda para la vinculación con otras partes, asegurando al mismo tiempo el cumplimiento de normas de protección de datos internacionalmente aceptadas. Asimismo, la propuesta de establecer una plataforma de directivos (v. sección 3.2) integrada por dirigentes del Movimiento y otras partes interesadas apunta a crear un foro donde puedan alcanzarse progresos concretos sobre esas cuestiones.

Migración

La migración es un fenómeno mundial complejo. Más de 244 millones de personas³ en todo el mundo son migrantes. Las rutas que toman son trascienden las regiones. Las tasas de migración han aumentado considerablemente en muchas regiones del mundo, lo que afecta cada vez más a todos los continentes y provoca separación de familiares desde los países de origen, a través de países de tránsito, hasta países de destino.

Si bien muchos migrantes llegan en condiciones seguras a los países de destino y se integran en las nuevas comunidades, otros sufren grandes penurias y afrontan innumerables riesgos. La pérdida del contacto con los familiares es uno de esos riesgos. Esto puede causar mucha angustia y provocar mayor vulnerabilidad de los migrantes y sus familiares. Los niños son particularmente vulnerables;⁴ es posible que viajen por su cuenta o que pierdan el contacto con sus familiares durante el viaje.

Hay muchas razones por las cuales los migrantes pierden el contacto con sus familiares. A raíz de enfermedades, heridas, falta de recursos o detención, los migrantes pueden ver restringido su acceso a los medios de comunicación. A veces se impide a algunos migrantes que se comuniquen con sus familiares, mientras que otros pueden dudar o no desear entablar ese contacto. Esto es particularmente cierto para los migrantes cuya situación es considerada “irregular”⁵ por las autoridades.

³ De acuerdo con las cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/index.shtml>

⁴ El número de niños no acompañados es significativo: por ejemplo, Eurostat calculó que unos 90.000 menores no acompañados buscaron asilo en Europa en 2015, mientras que UNICEF informó que unos 26.000 menores no acompañados llegaron a Estados Unidos en el primer semestre de 2016.

⁵ es decir, ingresar o permanecer en un país sin la autorización o la documentación necesarias.

Cada año, miles de migrantes mueren o desaparecen durante el trayecto, y dejan a sus familiares en la angustiante espera de recibir respuestas sobre lo que les ha ocurrido y sobre su paradero. Cuando un migrante muere, no siempre su cuerpo es tratado debidamente ni se toman las medidas para garantizar que luego pueda ser identificado por las autoridades competentes.⁶

Considerando tanto la magnitud de las necesidades como el carácter transregional de los retos específicos vinculados con los servicios de RCF para los migrantes y sus familiares, es esencial que la nueva Estrategia relativa al RCF describa consecuentemente cómo realizar la labor de la Red de Vínculos Familiares de 2018 en adelante.

Las personas desaparecidas

Ha habido desapariciones de personas desde que la humanidad libra guerras o enfrenta desastres naturales o causados por el hombre. Las personas desaparecidas podrían haber sido capturadas o secuestradas y estar retenidas e incomunicadas en lugares secretos (desaparición forzada) o morir en cautiverio. Podrían haber sido víctimas de ejecuciones en masa y estar enterradas en tumbas sin nombre (ejecuciones sumarias). A veces, se trata de civiles que huyen de los enfrentamientos, o niños separados de sus familiares, o personas de edad avanzada o con discapacidad que no pueden huir y se ven obligadas a quedarse. Podría suceder que civiles y portadores de armas murieran durante los enfrentamientos y que no se diera un tratamiento o un destino adecuados a sus restos. Un número creciente de personas huye de sus hogares a raíz de la violencia, la inseguridad, la destrucción, la pobreza endémica, la gestión pública deficiente y las condiciones climáticas cambiantes. Hoy en día, el fenómeno ha adquirido proporciones mundiales al superponerse con la migración. Y es poco probable que cambie. Un número significativo de migrantes desaparecen en las rutas migratorias mundiales; en muchos casos, no se conoce su último paradero y, si mueren, no se logra hallar sus cuerpos en casi ningún caso. En todas estas situaciones, los familiares quedan sumidos en la desesperación, sin saber qué les ocurrió ni dónde están sus seres queridos. Las tendencias y las cifras son alarmantes y no hay señales de disminución. Las personas desaparecidas hoy se suman a las filas de otras personas sobre quienes nada se sabe desde hace años, o incluso décadas; esta situación deja a sus familiares en un estado de angustia e incertidumbre y pone en peligro cualquier perspectiva de restablecimiento del tejido social de las comunidades y sociedades afectadas.

El fenómeno de las personas desaparecidas sigue siendo uno de los legados más dañinos de los conflictos armados pasados y actuales, la violencia interna, la migración y los desastres naturales – que perjudican a las personas que desaparecen, a sus familiares y a la comunidad en general. Los familiares quieren saber la suerte y el paradero de sus seres queridos. No dejarán de buscar hasta que lo logren. Las autoridades deben actuar en cuanto las personas corran el riesgo de desaparecer y asegurarse de que existan medios, mecanismos y procesos adecuados para recopilar información y permitir que estas personas en riesgo se mantengan en contacto con sus familiares y les hagan saber cómo y dónde están. Debido a que el fenómeno ha adquirido proporciones mundiales, las autoridades deben extender sus esfuerzos más allá de sus propias fronteras nacionales y garantizar que sus iniciativas sean compatibles con las que se desarrollan en otros países. Deberían aprovecharse plenamente las redes locales, incluidas las de las Sociedades Nacionales, así como todas las fuentes de información, incluidos los macrodatos, en un marco de respeto por la protección de los datos personales y sensibles. Las autoridades deben asegurarse de que los familiares de las personas desaparecidas tengan acceso a todos los servicios que puedan necesitar, incluido el apoyo psicosocial y la asistencia jurídica, económica y administrativa. Incluso después de

⁶ Según la Organización Internacional para las Migraciones, entre 2014 y mediados de 2017, más de 21.000 migrantes murieron o desaparecieron en países de tránsito o de destino, en las rutas migratorias en todo el mundo. Estos son solo los casos informados.

la muerte, ninguna circunstancia justifica privar a una persona de su identidad. Como parte de sus esfuerzos por respetar el derecho a saber de los familiares, las autoridades deben elaborar procedimientos sólidos para la búsqueda, protección y recuperación de restos humanos no identificados y trabajar juntos para aumentar las posibilidades de ofrecer respuestas, también en la identificación.

3.1.2 El entorno interno de RCF

Es preciso examinar críticamente lo que se ha logrado en relación con el fortalecimiento de la Red de Vínculos Familiares desde 2007, cuando se adoptó la actual Estrategia relativa al RCF, y en ámbitos en los cuales no hemos alcanzado los resultados previstos. Un primer paso en esta dirección fue la encuesta sobre la capacidad de las Sociedades Nacionales llevada a cabo en 2016.⁷ Actualmente, las respuestas están en proceso de análisis y de comparación con los datos de una encuesta similar realizada en 2006. Los resultados finales se presentarán en 2018, junto con una evaluación más específica de las iniciativas del CICR y de la Federación Internacional para aplicar la actual Estrategia relativa al RCF.

Interpretación de las necesidades de las personas

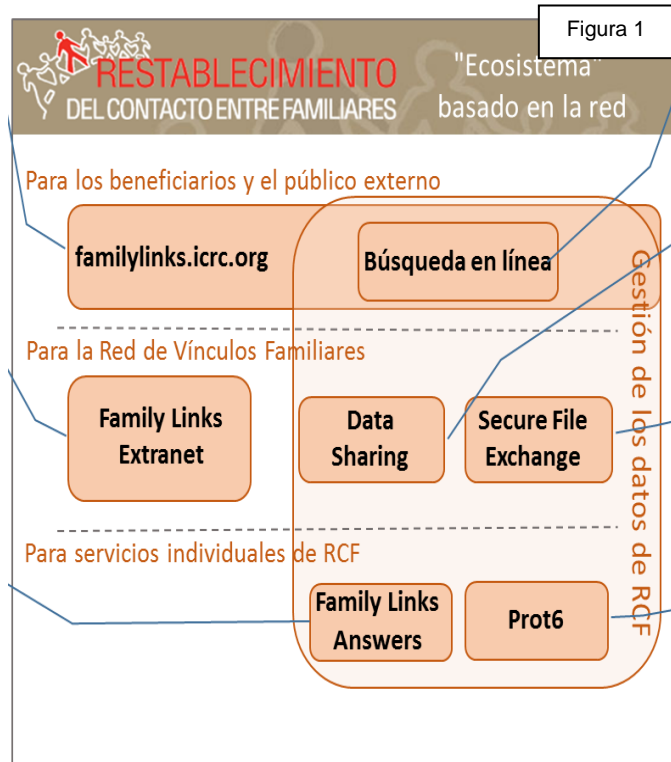
La separación de familiares a raíz de conflictos armados, desastres y otras situaciones de emergencia, o en el contexto de la migración, a veces puede ser resuelta de forma rápida e independiente por las personas afectadas a través de sus propios medios, redes sociales u otras redes. En consecuencia, la conectividad y el suministro de energía eléctrica son una necesidad esencial. Por otro lado, ayudar a quienes no pueden restablecer el contacto con sus familiares de esta manera se vuelve cada vez más complejo. Los grupos vulnerables, como los niños, los detenidos y las personas de edad avanzada o con discapacidad también requieren atención específica.

La migración fue identificada como una de las principales razones de las personas que se acercaban a los servicios de RCF del Movimiento (v. el anexo, gráficos 1 y 2). Una mayoría significativa de Sociedades Nacionales informan que se ocupan de las necesidades de los migrantes y destacan la prominencia de la migración como fenómeno social y las necesidades humanitarias que genera.

⁷ 142 Sociedades Nacionales respondieron la encuesta, aunque las conclusiones de este informe se limitan a las 136 Sociedades Nacionales que respondieron a tiempo para su análisis. Cabe señalar que los resultados de la encuesta son limitados en la medida en que dependen de la autopercepción de las Sociedades Nacionales, en lugar de una evaluación o una verificación independiente con fuentes externas de datos. Faltan métodos de evaluación rigurosos de la Red de Vínculos Familiares. Las orientaciones estratégicas preliminares requieren coherencia en la metodología de evaluación de las necesidades, registro de los resultados y elaboración de planes de respuesta, lo que permitirá una recopilación más precisa de las estadísticas sobre RCF en toda la Red.

RCF y tecnología

Un logro clave en términos de tecnología digital es la creación del ecosistema de RCF basado en internet (ver figura 1). Se trata de un conjunto de herramientas en línea compuestas por: (1) un sitio web de acceso público que proporciona información sobre los servicios de RCF del Movimiento a los beneficiarios y al público en general, así como una base de datos en línea donde los usuarios pueden registrar datos de personas, tanto desaparecidas como a salvo, en relación con determinadas crisis importantes; (2) plataformas para el intercambio de información, de uso restringido de los miembros de la Red de Vínculos Familiares, que se utilizan para transferir archivos y desarrollar mejores prácticas; y (3) dos bases de datos de uso exclusivo de las Sociedades Nacionales y el CICR para gestionar casos individuales de RCF.



El despliegue completo,⁸ uso adecuado e interoperabilidad del sistema en línea de la Red de Vínculos Familiares es un tema importante para el futuro. Al mismo tiempo, se requieren mayores esfuerzos para garantizar que todos los componentes del Movimiento cumplan con la legislación de protección de datos que les sea aplicable (actualmente, menos de la mitad de las Sociedades Nacionales encuestadas indicaron cumplirla – v. anexo, gráfico 3).

Variedad de servicios

i. Búsqueda

La capacidad continua de procesar solicitudes de búsqueda a través de la Red de Vínculos Familiares sigue siendo un elemento único, que aprovecha el alcance realmente mundial del Movimiento. La diversidad geográfica de las Sociedades Nacionales que procesan grandes volúmenes de solicitudes de búsqueda en todas las regiones del mundo demuestra la necesidad mundial de servicios de RCF.

ii. Mensajes de Cruz Roja

Algunas Sociedades Nacionales procesan un gran volumen de mensajes de Cruz Roja, lo que subraya la magnitud de la necesidad a la que responden esas Sociedades Nacionales en regiones donde la cobertura de teléfonos móviles o el acceso a servicios son limitados.

iii. Llamadas telefónicas

El gran volumen de servicios de llamadas telefónicas para permitir el contacto entre familiares, sobre todo en África,⁹ ilustra una solución eficaz y adaptada por parte de las Sociedades

⁸ Alrededor de 40 Sociedades Nacionales utilizan la base de datos de las Sociedades Nacionales (*Family Links Answers*, el sistema de gestión de casos de RCF), y otras 15 Sociedades Nacionales planean comenzar a utilizarlo en 2018.

⁹ Los números fluctúan ampliamente en función del estado de las crisis en la región.

Nacionales en el lugar. El hecho de evaluar periódicamente las necesidades de la población y de ofrecer las herramientas de RCF mejor adaptadas para atenderlas, permitió resultados inmediatos para grandes número de beneficiarios.

iv. Reunión de familiares

El 50% de las Sociedades Nacionales que respondieron a la encuesta brindaron servicios de reunión de familiares. Las solicitudes presentadas a la Red de Vínculos Familiares para que ayude a reunir familiares separados representan una cuestión de peso, señalada por las Sociedades Nacionales durante el proceso de consulta sobre la estrategia.

El gráfico 4, en el anexo, ofrece un panorama de la variedad de los servicios de RCF que se ofrecen.

Fortalecimiento de la capacidad de servicio de RCF

El panorama general que surge de una primera mirada a los resultados de la encuesta es que se han logrado progresos significativos en algunos ámbitos a lo largo de los diez últimos años. Si bien es necesario mantener esta tendencia positiva, se observan otros ámbitos importantes donde los avances son limitados y merecen mayor atención. La totalidad de los directivos del Movimiento debe reafirmar su compromiso de mantener y construir la Red de Vínculos Familiares.

El aumento en el reconocimiento de los servicios de RCF por las Sociedades Nacionales manifiesta una mejor integración estratégica del RCF en los planes de desarrollo y preparación para casos de desastre. Lamentablemente, esto no se ha traducido en un aumento equivalente en la asignación de recursos para RCF: más de la mitad de todas las Sociedades Nacionales que respondieron dependen exclusivamente de la financiación del CICR para sus actividades de RCF (v. gráfico 5 en el anexo).

Las evaluaciones estructuradas de necesidades de RCF y la capacidad de las Sociedades Nacionales para darles respuesta parecen haber aumentado en cierta medida desde 2006, lo que refleja la utilidad de las directrices elaboradas con este fin.¹⁰

La Red de Vínculos Familiares se basa fundamentalmente en la cooperación en todo el Movimiento. Las respuestas a la encuesta apuntan a una interacción fortalecida dentro de, al menos, parte de la Red de Vínculos Familiares. Esto se corrobora aún más por los mayores niveles de participación en los foros regionales de coordinación de RCF. Dos tercios de las Sociedades Nacionales informaron haber llevado a cabo actividades operacionales con el CICR en el último año y haber trabajado con el CICR en actividades de fortalecimiento de la capacidad. Sin embargo, las cifras son bajas respecto del apoyo entre otros componentes del Movimiento, y son muy poco frecuentes los intercambios entre pares para fortalecer capacidades que se mantengan en el largo plazo.

Las interacciones con otras partes aumentaron; las respuestas a la encuesta mostraron que el ACNUR es la principal parte, seguido por organizaciones no gubernamentales (ONG), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), UNICEF y una serie de otras organizaciones (v. gráfico 6, en el anexo), que fundamenta la importancia de explorar acuerdos marco a nivel mundial. Una mayoría de Sociedades Nacionales ha informado que sus autoridades reconocen el RCF como un servicio humanitario; sin embargo, solo la mitad ha indicado tener una función específica en el plan nacional de intervención en casos de

¹⁰ CICR, *Assessing Restoring Family Links Needs: Handbook for National Societies and the ICRC*, CICR, Ginebra, 2010: <http://icrcndresourcecentre.org/books/assessing-restoring-family-links-needs-handbook-for-national-societies-and-the-icrc/>

desastre y, a su vez, solo la mitad de este grupo ha formalizado esa función en un acuerdo específico.

Un número creciente de Sociedades Nacionales ha podido ver la importancia de las actividades de difusión en el plano comunitario y de los esfuerzos destinados a sensibilizar sobre los servicios de RCF. Se elaboraron directrices de comunicación a modo de apoyo, pero un tercio de las Sociedades Nacionales informaron que no habían establecido relaciones ni habían emprendido ningún trabajo de difusión en el plano comunitario para promover el RCF. Como tal, la mayoría de las Sociedades Nacionales todavía considera que la sensibilización sobre los servicios de RCF está limitada entre un cierto número de públicos destinatarios.

Más Sociedades Nacionales informan producir estadísticas sobre sus actividades de RCF. Sin embargo, la recolección de datos en toda la red es incoherente y se realiza con criterios que difieren significativamente,¹¹ lo que impide que el Movimiento comunique el alcance de su trabajo y sus logros a nivel mundial en forma consolidada y convincente. Nuestra incapacidad para demostrar el impacto fundamentalmente humanitario y verdaderamente universal de nuestros servicios de RCF nos impide promoverlos para obtener oportunidades de financiación.

3.2 Orientaciones estratégicas preliminares y establecimiento de una plataforma de directivos

La siguiente sección contiene un resumen de las orientaciones estratégicas preliminares recomendadas para una futura Estrategia relativa al RCF, según surgieron del proceso de consultas hasta julio de 2017.

Parte 1

Marco general de la política y análisis de la situación

La parte 1 de la futura Estrategia definirá la dirección y la visión general del Movimiento en el largo plazo respecto de sus servicios para prevenir la separación de familiares, ayudar a las personas que buscan a familiares desaparecidos, esclarecer lo ocurrido a sus seres queridos y su paradero, y restablecer el contacto con ellos.

Definirá el alcance de los servicios de RCF y establecerá principios operacionales para los servicios de RCF. Se incluirá aquí una explicación de los conceptos clave y definiciones, además de establecer las funciones y las responsabilidades de los componentes del Movimiento y la estructura de la Red de Vínculos Familiares, y de proponer principios rectores para cooperar con otros actores.

Se ofrecerá un análisis de las características fundamentales de la evolución del entorno en general, junto con un debate sobre cómo se vincula con la Estrategia y mantiene sinergias con otras políticas relevantes del Movimiento.

¹¹ A fin de remediar esto en los próximos años, serán cruciales el compromiso para definir una interpretación compartida de la carga de trabajo que implica la recolección de datos e invertir en tecnología compartida, como la base de datos *Family Links Answers*, para producir estadísticas que reflejen con exactitud el impacto de la Red de Vínculos Familiares.

Parte 2	Orientaciones estratégicas
----------------	-----------------------------------

La parte 2 de la futura Estrategia relativa al RCF contendrá las principales orientaciones estratégicas (OE) para un período de cuatro a seis años, los resultados esperados y las acciones de aplicación necesarias. Los principales puntos identificados hasta la fecha se resumen a continuación.

OE1	Orientación estratégica 1	Participación significativa de las personas afectadas en el desarrollo de servicios de RCF
------------	----------------------------------	---

1. Una dimensión importante que atraviesa todas las orientaciones estratégicas es la rendición de cuentas y la participación de los beneficiarios en la evaluación de las necesidades y la elaboración de las estrategias y respuestas operacionales. Las personas afectadas estarán cada vez más conectadas, lo que les permitirá expresar mejor sus preocupaciones y formar parte de la elaboración de soluciones.

OE2	Orientación estratégica 2	Reconocimiento de las personas desaparecidas y de sus familiares como centrales para el ámbito del RCF
------------	----------------------------------	---

2. Se destacará la importancia de averiguar lo ocurrido a las personas desaparecidas y su paradero, y de tratar de evitar la separación de familiares, como tareas esenciales del Movimiento, que constituyen el aspecto central del RCF.
3. Prevenir que las personas desaparezcan es una dimensión esencial de RCF que debe desarrollarse contextualmente, a nivel de la comunidad, con las autoridades y con otras partes pertinentes, sobre la base de una evaluación de las causas de las separaciones y las desapariciones.
4. Se necesita una acción temprana acelerada cuando las personas desaparecen, junto con la determinación sostenida de actuar a largo plazo. Se debe proceder a buscar a las personas desaparecidas tan pronto como la situación lo permita, y se debe documentar los casos de personas desaparecidas lo antes posible.
5. Se requiere un enfoque integrado y multidisciplinario, que combine la búsqueda de las personas desaparecidas, el fomento de la identificación forense de los fallecidos, la interacción con las autoridades y la atención a las múltiples necesidades de los familiares de personas desaparecidas.
6. Se hallará una mejor manera para el intercambio con las Sociedades Nacionales de la experiencia adquirida por el CICR en su labor para las personas desaparecidas y sus familiares, incluido el enfoque de “acompañamiento”. Las Sociedades Nacionales deberían considerar ampliar su participación.¹² La distribución de funciones entre el CICR y las Sociedades Nacionales debe basarse en consideraciones contextuales y en los mecanismos más eficaces a fin de lograr resultados para las familias.

¹² Los resultados de la encuesta demuestran que un tercio de las Sociedades Nacionales ya realizan diferentes actividades, más allá de los servicios tradicionales de RCF, para apoyar a familiares de personas desaparecidas. Se prueba así el incremento de las necesidades y la importancia de este ámbito.

OE3	Orientación estratégica 3	Provisión de conectividad como ayuda e inversión en tecnologías de la información y la comunicación modernas
------------	----------------------------------	---

7. La relevancia y la existencia de servicios y herramientas de tecnologías de la información y la comunicación en el ecosistema desarrollado por el CICR y las Sociedades Nacionales para la Red de Vínculos Familiares en la actual Estrategia relativa al RCF se mantendrán a través de una gestión de servicio continuo, en consonancia con la evolución de las necesidades, y los procesos se actualizarán y armonizarán en toda la Red de Vínculos Familiares.
8. Los beneficiarios y los socios del Movimiento seguirán beneficiándose de herramientas y servicios de RCF y de tecnologías de la información y la comunicación de calidad. Esta tecnología se adoptará gradualmente por toda la Red de Vínculos Familiares, con el objetivo de que todos los componentes utilicen un sistema coherente e integrada, lo que permitirá la transferencia de casos y las búsquedas de manera segura en toda la red, así como también la consolidación del proceso de informes en los planos nacional, regional e internacional.
9. Como una parte esencial de su respuesta de RCF, la Red de Vínculos Familiares proporcionará herramientas de comunicación, energía y conectividad como una forma de ayuda integrada ofrecida a través de asociaciones mundiales, regionales y locales con otros actores. Este es un requisito previo para hacer accesibles los servicios digitales de RCF a los beneficiarios.
10. La proximidad con los beneficiarios y su empoderamiento se desarrollarán como una característica crucial de los servicios de RCF. Esto se logrará mediante una mejora de la proximidad digital a las personas afectadas a través de una plataforma digital interactiva y de autoservicio, lo que permitirá que los beneficiarios guarden en forma segura datos sensibles, pidan servicios de búsqueda y se comuniquen en tiempo real con la Red de Vínculos Familiares. Los procesos y los flujos de trabajo necesitarán una revisión en consecuencia.
11. Las nuevas tecnologías, desarrolladas mediante asociaciones entre los componentes del Movimiento, y entre el Movimiento y otras organizaciones humanitarias, instituciones y el sector privado, permitirán la búsqueda segura de personas desaparecidas y la identificación de posibles cotejos entre las bases de datos de diferentes partes interesadas.

OE4	Orientación estratégica 4	Búsquedas activas, personalizadas y sostenidas
------------	----------------------------------	---

12. No obstante la creciente importancia de la tecnología y la conectividad, la búsqueda única, personalizada y activa sigue siendo una tarea principal del Movimiento para las familias que no pueden encontrar a sus seres queridos o restablecer el contacto con ellos a través de sus propios medios. Requerirán particular atención grupos vulnerables específicos, como los detenidos, los niños y los ancianos, y en contextos donde no hay conectividad o cuando el uso de la tecnología de comunicación representa un riesgo.

OE5	Orientación estratégica 5	Cumplimiento de los requisitos de protección de los datos
------------	----------------------------------	--

13. La protección de los datos personales constituirá un pilar del RCF; en primer lugar, para proteger a los usuarios de servicios que nos confían su información personal, pero también debido a los riesgos que plantean las nuevas tecnologías digitales y la proliferación de las leyes de protección de datos a nivel mundial. Cumplir con normas mínimas será esencial para garantizar la correcta gestión de los datos y transferencias seguras dentro del Movimiento y a otros actores.
14. El *Código de Conducta sobre protección de datos personales en RCF*¹³ (incluidas las evaluaciones de impacto de protección de los datos) será promocionado sistemáticamente en toda la Red y externamente, e integrado en la capacitación, las modalidades de trabajo y las políticas de todos los componentes.

OE6	Orientación estratégica 6	Foco mundial en RCF en el contexto de la migración
------------	----------------------------------	---

15. Si bien los servicios de RCF en todo el espectro de las crisis humanitarias seguirán siendo tan importantes como nunca, será fundamental reforzar los servicios de la red de RCF a lo largo de las rutas migratorias, prestando atención a los migrantes detenidos y a otros grupos vulnerables. Especialmente en esas situaciones, son esenciales la coordinación transregional, la cooperación y la coherencia dentro de la Red.
16. La importancia de la reunificación de los familiares separados será reconocida y promovida por el Movimiento. Reunir a los familiares separados, cuando una evaluación individual y contextual confirme que es en el mejor interés de todos, tendrá el apoyo de la Red de Vínculos Familiares.
17. A la luz de la vulnerabilidad específica y en evolución de los migrantes, las medidas para prevenir la separación de los miembros de las familias a lo largo de las rutas migratorias deben integrarse en las actividades normalizadas del RCF. Prevenir la interrupción de los vínculos familiares será una parte esencial del trabajo de la Red de Vínculos Familiares.

OE7	Orientación estratégica 7	Inversión en el fortalecimiento de la capacidades en materia de RCF y la respuesta de emergencia de la Red de Vínculos Familiares
------------	----------------------------------	--

18. Las Sociedades Nacionales y el CICR evaluarán periódicamente las necesidades existentes y potenciales para los servicios de RCF y su capacidad de responder a ellas. Los resultados se integrarán sistemáticamente en los planes de desarrollo y operacionales y las asociaciones en toda la red serán ampliadas e impulsadas para lograr su éxito.
19. Las Sociedades Nacionales fortalecerán su capacidad y su respuesta en materia de RCF, lo que requerirá competencias actualizadas y, de manera destacada, también supone la integración del RCF en sus planes estratégicos, la asignación de recursos y desarrollo organizacional – incluidos recursos y capacidad en materia de tecnologías de la información y la comunicación, un sistema coherente de gestión del desempeño y

¹³ Se ha establecido un grupo de aplicación del código de conducta para evaluar e implementar los cambios necesarios para cumplir con el creciente número de leyes de protección de datos.

cooperación entre departamentos. El apoyo de la Federación Internacional será indispensable en estos ámbitos.

20. El Movimiento explorará esquemas innovadores de movilización de recursos específicamente para el RCF en los planos mundial, regional y nacional.
21. A nivel operacional, se adoptará un enfoque multidisciplinario para los planes de contingencia y los mecanismos de preparación e intervención en casos de emergencia a nivel nacional, regional y mundial.

OE8	Orientación estratégica 8	Promoción y comunicación sobre RCF sistemática y estratégica
------------	----------------------------------	---

22. La comunicación sobre RCF será fortalecida a nivel nacional, regional y mundial – utilizando mensajes estratégicos y medios y herramientas contextualizados – para lograr la sensibilización y la aceptación de los beneficiarios, el acceso y el apoyo de las partes correspondientes.
23. Sobre la base de una visión mundial compartida en materia de RCF y una propuesta de valor coherente para nuestros servicios, se desarrollarán mensajes clave simples y significativos que se adaptarán al contexto y al público destinatario.
24. El mismo sistema se utilizará en todos los ámbitos para permitir la consolidación de las estadísticas clave a nivel nacional, regional y mundial. Cada componente del Movimiento será capaz de promover el trabajo de la Red a nivel mundial y la evidencia del impacto de sus servicios.

OE9	Orientación estratégica 9	Movilización y asociación con otros actores
------------	----------------------------------	--

25. A fin de optimizar y ampliar el alcance de los servicios de RCF en el futuro, se movilizará a las autoridades y otros actores relevantes (sistemáticamente identificados en cada contexto, en relación con temas relativos a la separación de familiares y a la desaparición de personas), así como también se forjarán asociaciones estratégicas y operacionales con otros actores humanitarios y el sector privado.

Parte 3	La propuesta de establecer una plataforma de directivos en materia de RCF
----------------	--

Se propone el establecimiento de una plataforma de directivos en materia de RCF, integrada por dirigentes de Sociedades Nacionales seleccionadas, convocados por el CICR periódicamente. Su finalidad consistirá en ofrecer un foro estratégico, consultivo y participativo para conducir el proceso de transformar los servicios de RCF y explorar y forjar asociaciones innovadoras entre los componentes del Movimiento y otras partes interesadas relevantes de los sectores de la tecnología, la comunicación y la academia.

La plataforma abordará colectivamente algunos de los desafíos mundiales que el Movimiento enfrenta en materia de RCF, impulsará la elaboración de la Estrategia relativa al RCF, reforzará y seguirá su aplicación y garantizará la flexibilidad requerida en un entorno rápidamente cambiante para ajustes futuros. Ofrecerá un foro para iniciar la elaboración de

políticas, principios y marcos de cooperación y para debatir y explorar enfoques innovadores e iniciativas de asociaciones externas para definir soluciones a nivel mundial.

Figura 2: Mapa conceptual visual de la Plataforma de directivos en materia de RCF y sus ámbitos de participación estratégica.

Figura 2



4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las cuestiones clave que se plantean en este informe se debatirán en un seminario práctico dedicado al futuro de los servicios de RCF durante el Consejo de Delegados de 2017 y se presentarán en la sesión plenaria. La naturaleza mundial de los servicios de RCF y la importancia de debatir colectivamente la visión futura de RCF exigen una participación máxima de los dirigentes de las Sociedades Nacionales, la Federación Internacional y el CICR en el seminario práctico. Luego se invitará al Consejo de Delegados a aprobar el proyecto de resolución.

El proyecto de resolución representa un importante hito en el proceso de elaboración de una nueva Estrategia relativa al RCF del Movimiento, ya que recuerda y subraya el valor humanitario crucial de los servicios de RCF, la posición única del Movimiento para realizar esta tareas y la importancia de invertir en la relevancia y la funcionalidad de la Red de Vínculos Familiares. El proyecto de resolución confirma, además, la importancia de la protección de datos e insta a los componentes del Movimiento a implementar y cumplir las normas de protección de datos internacionalmente aceptadas.

Al expresar su apoyo a las orientaciones estratégicas preliminares presentadas en este informe y al establecimiento de una plataforma de directivos en materia de RCF, la resolución allana el camino para la continuación de este proceso de formulación de políticas, al tiempo que enfatiza la continua pertinencia de la actual Estrategia relativa al RCF para el periodo 2008-2018 hasta que se proponga una nueva Estrategia relativa al RCF para su aprobación en 2019.

“¡Sí! ¡Sí! Por supuesto es mi hermano. ¡Dios mío, gracias! Muchísimas gracias. Estaba con los miembros de mi familia, todos juntos, la noche en que íbamos a cruzar la frontera. Debido a los disparos, lo perdimos y hasta ahora no tengo ningún tipo de información ni contacto con él. Lo extrañamos mucho. Por favor, díganme dónde está y denme su información de contacto. Espero su amable respuesta.”

Testimonio de un beneficiario que encontró a su hermano a través del sitio web Trace the Face

ANEXO: PUNTOS DESTACADOS DE LA ENCUESTA SOBRE LA CAPACIDAD DE LAS SOCIEDADES NACIONALES EN MATERIA DE RCF

Nota: Todos los resultados de la encuesta son preliminares y se someterán a análisis adicionales en 2017 y 2018. Los resultados que se presentan a continuación son datos iniciales (basados en las respuestas de las 136 Sociedades Nacionales que respondieron a tiempo para el análisis) utilizados para ayudar a elaborar las orientaciones estratégicas.

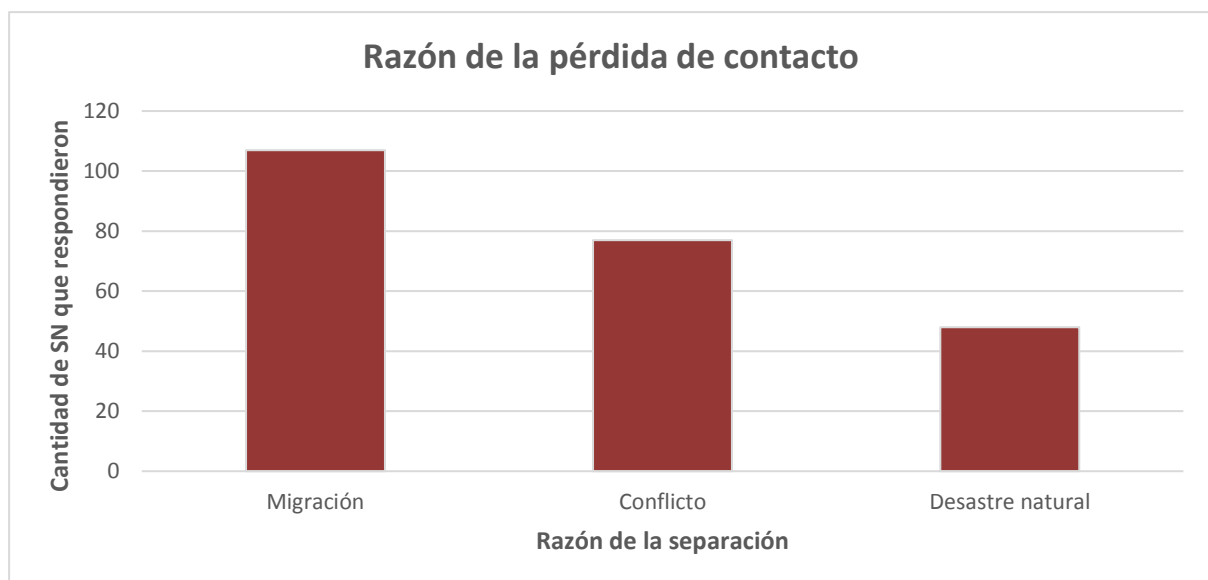


Gráfico 1 – Razón de la pérdida del contacto: La migración es la causa principal de la separación, y más de tres cuartas partes de las Sociedades Nacionales informaron que responden a las necesidades de los migrantes. Más de la mitad de las Sociedades Nacionales informaron responder a las necesidades de RCF causadas por el conflicto, mientras que sólo un tercio respondió a la separación causada por un desastre natural.

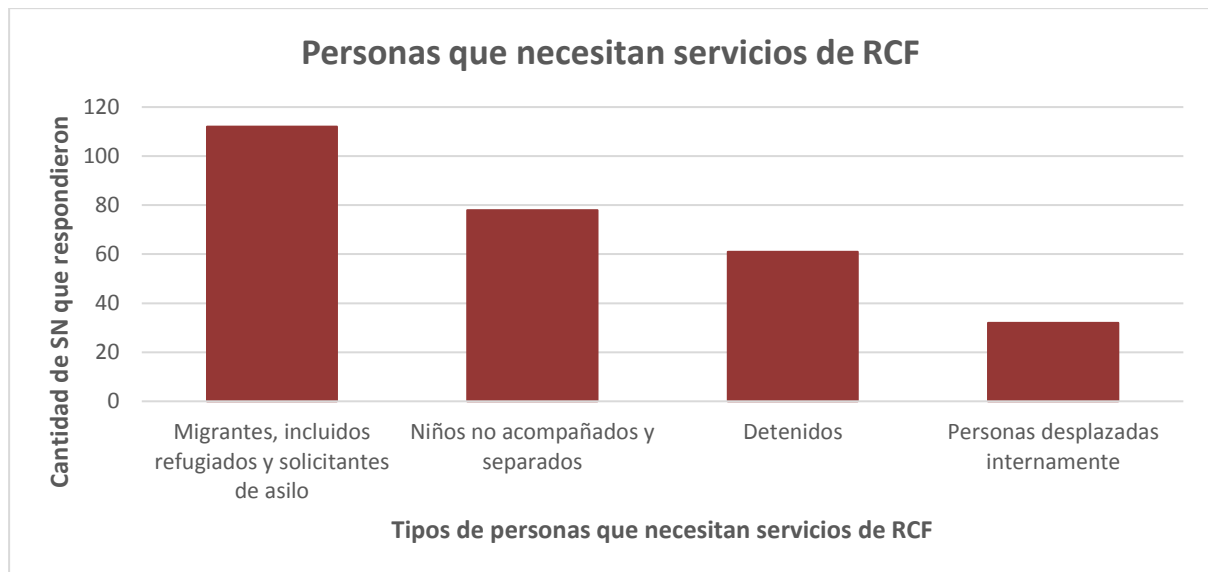


Gráfico 2 – Personas que necesitan servicios de RCF: Los migrantes (incluidos los refugiados y los solicitantes de asilo) son el tipo más común de personas que se acercan a las Sociedades Nacionales con necesidades de RCF. Le siguen los niños no acompañados y separados y los detenidos. Sólo una cuarta parte de las Sociedades Nacionales proporciona servicios de RCF a las personas que se desplazaron internamente.



Gráfico 3 – Cumplimiento de las Sociedades Nacionales con leyes de protección de los datos: Menos de la mitad de las respuestas indicaron que la Sociedad Nacional seguía la legislación de protección de datos respecto de gestión de casos de RCF, y, además, una cuarta parte no estaba segura de qué se necesitaba para cumplir.

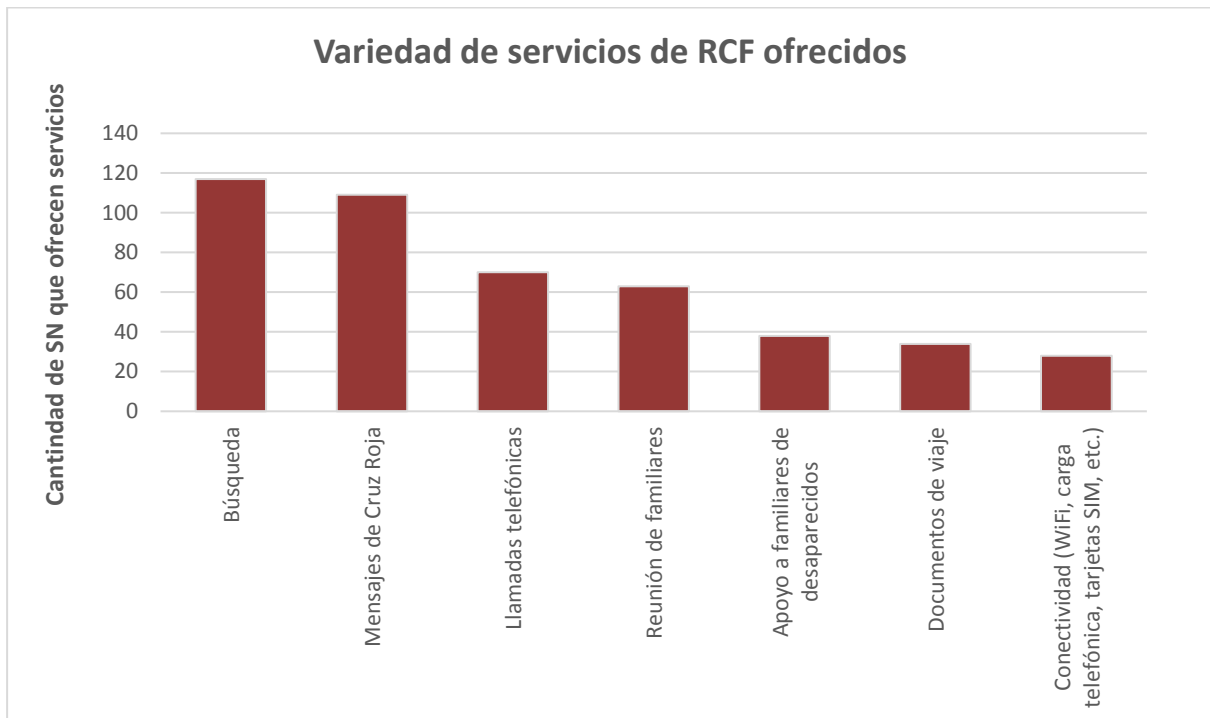


Gráfico 4 – Variedad de servicios de RCF ofrecidos: La variedad de servicios ofrecidos por las Sociedades Nacionales a través de la Red de Vínculos Familiares pone de relieve que las solicitudes de búsqueda y los mensajes de Cruz Roja siguen siendo los principales servicios ofrecidos. Cada vez más, se solicita la conectividad, como lo demuestran las 28 Sociedades Nacionales que ya la ofrecen de alguna manera.

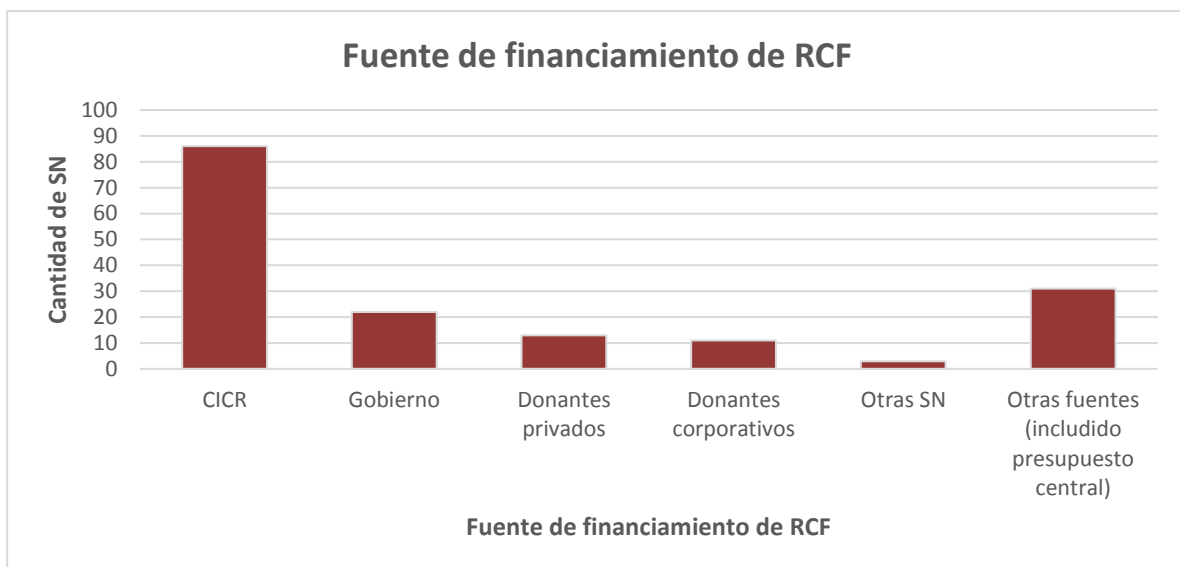


Gráfico 5 – Fuente de financiación de RCF Más del 60% de las Sociedades Nacionales cuenta con el CICR para financiar sus actividades de RCF. Esto sucede pese a que el 82% de las Sociedades Nacionales confirman que el RCF es reconocido como un servicio humanitario por sus autoridades públicas, y a que la mitad de estas Sociedades Nacionales han reconocido el RCF en los planes nacionales de intervención en casos de desastre de sus autoridades públicas. Sólo el 16% de las 136 Sociedades Nacionales que respondieron reciben fondos del gobierno. El apoyo entre pares de las Sociedades Nacionales para la financiación también es particularmente bajo.

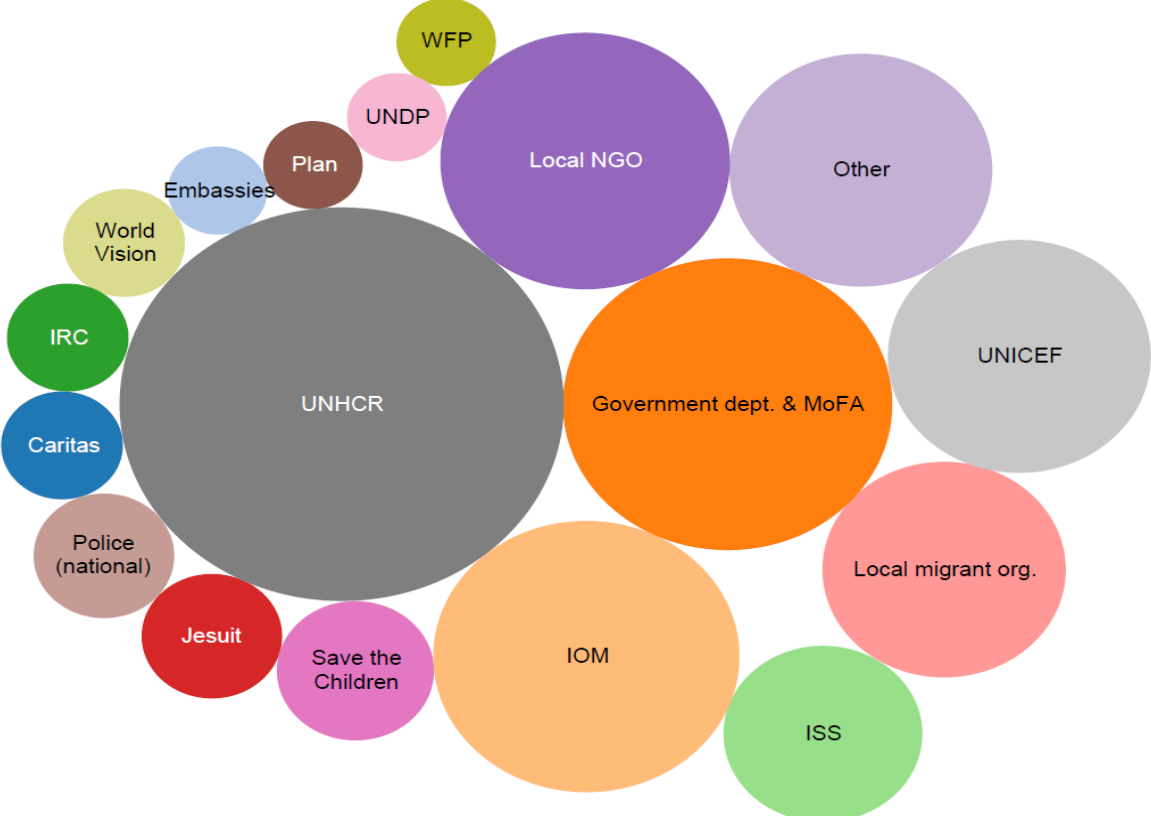


Gráfico 6 – Asociados externos para las actividades de RCF: Las Sociedades Nacionales informaron que el ACNUR es el principal asociado cuando trabajan con instituciones externas en casos de RCF, lo que fundamenta la importancia de explorar acuerdos marco a nivel mundial.