

El poder de la humanidad

XXXIII Conferencia Internacional
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
9-12 de diciembre de 2019, Ginebra



**XXXIII CONFERENCIA INTERNACIONAL
DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA**

Ginebra, Suiza
9-12 de diciembre de 2019

**Restablecimiento del contacto entre familiares y protección de
datos**

Elementos preliminares propuestos para una resolución

Marzo de 2019

Antecedentes

Mediante los elementos preliminares propuestos para la elaboración del proyecto de resolución sobre el restablecimiento del contacto entre familiares y protección de datos, se esboza el eventual contenido de los párrafos individuales, mas no se plantea el texto definitivo de la resolución.

Luego de cada párrafo, hay una explicación de por qué sería útil la inclusión de dicho párrafo en la resolución.

Este documento de consulta se remite a los miembros de la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para recabar observaciones y aportes preliminares, y para tener una idea inicial sobre la eventual aceptación y consenso que concitaría el contenido planteado.

En la formulación de los comentarios y observaciones, agradeceremos consideren si:

- están de acuerdo con los elementos propuestos para el preámbulo y para los párrafos dispositivos de la resolución;
- falta, o se debería incluir, algún elemento en la resolución.

En esta fase de consulta, no se prevé recibir comentarios detallados sobre la redacción del texto de los elementos propuestos para la resolución. Ello será posible de manera específica y concreta cuando se remita el anteproyecto de resolución en una fase ulterior.

Introducción

Las personas atraviesan situaciones de mucha ansiedad y sufrimiento cuando quedan separadas de sus familiares y no saben dónde ni cómo estos se encuentran. Para un padre, un hijo, un hermano, una esposa o un marido, saber qué ha sucedido con su ser querido es casi más vital que el agua, el alimento o el cobijo. Los familiares de las personas desaparecidas no dejarán de buscarlas hasta no saber qué ha ocurrido con ellas. En su intento por encontrar respuestas, utilizan todos sus recursos, y a veces se ponen en peligro ellas mismas y a otros familiares.

A pesar de que vivimos en un mundo cada vez más conectado, donde el acceso a internet, la telefonía móvil y las redes sociales crece de manera exponencial, el número de personas registradas como desaparecidas por la Red de Vínculos Familiares de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja ha aumentado de manera significativa en los últimos años¹.

Las consecuencias humanitarias de las desapariciones en las personas, los familiares y las comunidades en general, son de las más perjudiciales y duraderas de las que tienen los conflictos, otras situaciones de violencia, las migraciones y las catástrofes naturales. Las desapariciones no son solo una gran tragedia para las familias y las comunidades afectadas, sino que, a la vez, pueden convertirse en una herida abierta para quienes fueron parte en un conflicto, y un obstáculo para la reconciliación y la estabilidad.

La problemática de las personas desaparecidas adquiere una dimensión realmente mundial en el marco de la migración. Miles de personas desaparecen cada año en las precarias rutas migratorias de todo el mundo, y muchos de los cuerpos que se encuentran en estos caminos quedan sin identificar. Para mejorar la respuesta a estos desafíos y poder dar soluciones a los familiares de los migrantes desaparecidos, es necesario que haya coordinación y armonía en las prácticas de una amplia variedad de actores en múltiples países, regiones y continentes.

Los servicios de restablecimiento del contacto entre familiares (RCF) de la Red de Vínculos Familiares de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja son variados: prevención de la

¹ El número de nuevos casos registrados por el CICR en 2018 aumentó en más del doble con respecto a 2016.

separación de las familias, mantenimiento y restablecimiento del contacto entre familiares, búsqueda de personas para dar respuestas a los familiares sobre el paradero de sus seres queridos, y apoyo a la reunión de familias. Al prestar los servicios de RCF, la Red de Vínculos Familiares actúa solamente con el pleno consentimiento de las personas interesadas y en cumplimiento del principio de "no causar daño". Esto incluye el consentimiento para el procesamiento de los datos personales y el respeto de los deseos de quienes no quieren restablecer el contacto con sus familiares. La Red presta servicios de RCF en conflictos armados y otras situaciones de violencia, catástrofes naturales, migraciones y otras situaciones que requieren ayuda humanitaria. El RCF constituye un servicio verdaderamente único y central del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (el Movimiento), que está en las mejores condiciones para asumir esta tarea, gracias a sus más de cien años de experiencia y conocimiento en este ámbito. Esta red atraviesa todas las fronteras y continentes, y está arraigada en comunidades de todo el mundo.

La Conferencia Internacional se ha ocupado del RCF en varias ocasiones en el pasado. De manera específica, en la XXIV Conferencia Internacional se solicitó a las Sociedades Nacionales que emprendieran actividades de búsqueda y reunión de familiares y, a Gobiernos, que facilitaran la labor del Movimiento y dieran todo el apoyo necesario; en la XXVI Conferencia Internacional, se solicitó a los Estados que dieran a las Sociedades Nacionales acceso a los datos pertinentes y que les facilitaran la labor de búsqueda y reunión de familias durante los conflictos armados; y la XXVIII Conferencia Internacional contenía una serie de objetivos relativos a las personas desaparecidas como consecuencia de los conflictos armados y de otras situaciones de violencia, en particular para prevenir la desaparición de personas, esclarecer la suerte de personas desaparecidas, y gestionar y tramitar los expedientes de personas desaparecidas.

En el Consejo de Delegados reunido en 2007, el Movimiento adoptó su primera Estrategia relativa al RCF para el período de 2008 a 2018, que fue recibida de manera positiva en una resolución de la Conferencia Internacional celebrada ese mismo año. Esa Estrategia ya finalizó, y se ha elaborado una nueva, que será propuesta para su aprobación por el Consejo de Delegados que se reunirá en diciembre de 2019.

El Movimiento debe garantizar la protección de los derechos fundamentales y de la libertad de las personas a las que presta servicios de RCF, sobre todo el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales. La legislación sobre protección de datos ha conocido muchos avances en los últimos años. A la vez, ha cobrado mayor importancia para el sector humanitario, que intenta utilizar nuevas tecnologías para dar apoyo a sus operaciones, actividades de asistencia y servicios. Para los distintos componentes del Movimiento, las normas y principios de la protección de datos constituyen un medio para innovar de manera responsable, mantener la confidencialidad, defender los derechos fundamentales de los beneficiarios y sembrar confianza en las comunidades y los interlocutores. Sin embargo, el cumplimiento de una nueva serie de requisitos en materia de protección de datos plantea desafíos considerables, que afectan básicamente la eficacia de la acción humanitaria del Movimiento.

El carácter específico de la protección de datos en la acción humanitaria ya ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales, como los Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos personales, adoptado el 14 de diciembre de 1990 en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 45/95², la Resolución sobre protección de datos y desastres naturales importantes, adoptada el 1 de noviembre de 2011 por la Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad en Ciudad de México³, y la Resolución

² [Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos personales.](#)

³ <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Resolution-on-Data-Protection-and-Major-Natural-Disasters.pdf>.

sobre privacidad y acción internacional humanitaria, adoptada el 27 de octubre de 2015 por la XXXVII Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad en Ámsterdam⁴. El Reglamento general de protección de datos de la Unión Europea, recientemente adoptado, y la versión modernizada del Convenio sobre protección de datos del Consejo de Europa, han fijado los estándares más elevados y han impuesto numerosas obligaciones a los controladores y procesadores de datos. Estos instrumentos reconocen, en un marco legal, las dificultades que plantea el procesamiento y la protección de datos personales en contextos humanitarios, aunque no eximen a los actores humanitarios de la obligación de cumplir con los principios y requisitos básicos de la protección de datos.

La legislación relativa a la protección de datos se está extendiendo con rapidez de Europa al resto del mundo. Hoy, más de cien países cuentan con algún tipo de legislación sobre protección de datos o requisitos de privacidad sectoriales, y continuamente se promulgan nuevas leyes. Esto representa un importante desafío para los componentes del Movimiento, sobre todo cuando los datos se intercambian o se transfieren a través de las fronteras con sujeción a regímenes jurídicos que se superponen.

Un paso importante para abordar estos desafíos es la elaboración del Código de Conducta sobre protección de datos personales en RCF⁵. Es el primer código de este estilo que se redacta para uno de los servicios prestados por el Movimiento. El Código establece los principios, compromisos y procedimientos mínimos que deben cumplir los miembros del Movimiento al procesar datos dentro de la Red de Vínculos Familiares. Para apoyar la implementación del Código por parte de todos los componentes, se ha establecido un grupo de trabajo especial. Al cumplir con las regulaciones más estrictas y armonizar las prácticas relativas a la protección de datos en el Movimiento, el Código de Conducta y su implementación nos ayudarán a ganar la confianza de las personas afectadas y las autoridades reguladoras en lo relativo a la labor del Movimiento.

La transmisión de datos personales tiene más importancia para el RCF que para cualquier otro servicio prestado por el Movimiento. El RCF no podría funcionar sin la transmisión de datos personales. Estos motivos hacen del RCF el punto de partida ideal para la preparación de acuerdos más amplios relativos a la protección de datos entre el Movimiento y los Estados.

Párrafos del preámbulo

PP: en RCF en general, el párrafo del preámbulo expresa una profunda preocupación por el sufrimiento que causan la separación de las familias y las desapariciones, subraya la necesidad imperiosa de que los Estados refuercen sus acciones, y expresa el reconocimiento por parte de la Conferencia Internacional de la importante labor que los componentes del Movimiento realizan en el ámbito del RCF. Luego, se refiere al derecho internacional humanitario y a las resoluciones previas de la Conferencia Internacional en torno al restablecimiento del contacto entre familiares.

En lo que respecta a la protección de datos, el párrafo del preámbulo recuerda que la protección de la privacidad es un derecho humano reglamentado en varios instrumentos de derechos humanos a nivel internacional, regional y nacional, y que la protección de datos personales guarda estrecha relación con la privacidad, y se considera un derecho fundamental en muchos países donde el Movimiento opera, y que es cada vez mayor su protección en los instrumentos jurídicos de varias organizaciones internacionales.

⁴ <https://icdppc.org/wp-content/uploads/2015/02/Privacy-and-International-Humanitarian-Action-ES.pdf>

⁵ <https://www.icrc.org/es/document/codigo-conducta-proteccion-datos-personales-actividades-restablecimiento-contactos-familiares>

Además, pone de relieve que el procesamiento de datos personales es una parte integral del desempeño de la misión de los actores humanitarios y que el mayor uso de soluciones tecnológicas conduce inevitablemente a una diversificación de la naturaleza de los datos recopilados y a un aumento del volumen y el flujo de los datos.

También refuerza la idea de que el objetivo de las actividades de RCF es ampliar el derecho a la vida privada y familiar, y que los fundamentos importantes de interés público e intereses vitales que hacen parte del procesamiento de datos personales en esta área por parte del Movimiento han logrado cada vez más reconocimiento por parte de las autoridades en materia de protección de datos y de ciertos marcos regulatorios.

Finalmente, recuerda y reafirma las preocupaciones, expresadas anteriormente por la Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad, de que, si bien el uso de la tecnología fortalece la eficacia de la acción humanitaria, con el incremento del volumen y de los flujos de datos, también puede ser un riesgo para la seguridad y los derechos a la protección de datos de las personas vulnerables, sobre todo si entidades externas al Movimiento hacen abuso o uso inadecuado de esos datos..

Fundamentos: es importante subrayar el sufrimiento que causan la separación de las familias y las desapariciones, recordar las obligaciones de los Estados y el papel primordial que los componentes del Movimiento pueden tener mediante el apoyo a los Estados en la resolución de estas cuestiones, y recordar a la Conferencia Internacional las instancias previas en las que se trató este tema y el alcance de ese trabajo. Estos aspectos serán ampliados en el documento de antecedentes.

Si bien el uso de las nuevas tecnologías ha ayudado a fortalecer la eficacia de la acción humanitaria, también ha habido un incremento del volumen y de los flujos de datos dentro de los componentes del Movimiento.

La prestación de servicios de RCF conlleva necesariamente el procesamiento de datos personales. Esto ha conducido a que, junto con el rápido desarrollo del marco regulatorio (dentro y fuera del Movimiento) y el aumento del reconocimiento tanto de los beneficios como de los riesgos del procesamiento de grandes volúmenes de datos personales (posiblemente sensibles), haya una renovada atención hacia los datos personales y hacia la necesidad de que el Movimiento tenga la capacidad de mantener los servicios de RCF, sin exponer a las personas afectadas a peligros que tengan el potencial de comprometer los Principios Fundamentales del Movimiento. De hecho, los componentes del Movimiento pueden verse presionados a transmitir los datos que recopilaron con objetivos exclusivamente humanitarios a autoridades que tengan finalidades diferentes, lo que puede ir en detrimento de la acción humanitaria.

Párrafos de la parte dispositiva (OP)

OP 1: el primer párrafo dispositivo podría instar a los Estados a que adopten medidas eficaces para prevenir la separación de las familias y las desapariciones, esclarecer el paradero de las personas dadas por desaparecidas y brindar respuestas a sus familias, y restablecer la unidad familiar o facilitar la reunión de las familias.

Fundamentos: las dimensiones destacadas en este párrafo son parte del derecho internacional humanitario vigente, pero su alcance debe ampliarse para que tenga incidencia también en otras situaciones, como las situaciones de violencia que no son conflictos armados, los desastres naturales y la migración.

OP 2: el segundo párrafo dispositivo podría instar a los Estados a que utilicen los servicios de las respectivas Sociedades Nacionales, en su función de auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, para esclarecer el paradero de las personas desaparecidas y posibilitar que los migrantes y sus familiares establezcan, restablezcan o mantengan el contacto a lo largo de las rutas migratorias y en el lugar de destino.

Fundamentos: la función de las Sociedades Nacionales como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario está bien estipulada y es parte del Principio Fundamental de independencia y de los Estatutos del Movimiento (artículo 3). Sin embargo, esta función debe ser enfatizada en relación con las actividades de RCF que las Sociedades Nacionales realizan, ya que allí es de particular importancia el valor agregado de la ayuda que brindan a las autoridades públicas para cumplir con sus obligaciones y responsabilidades, debido a que son parte de la Red de Vínculos Familiares a nivel mundial.

OP 3: el tercer párrafo dispositivo podría instar a los Estados a que reciban con beneplácito la adopción por parte del Movimiento de su Estrategia relativa al RCF para el periodo 2020-2025, y a que continúen prestando apoyo a las actividades emprendidas por los componentes del Movimiento, en particular:

- a) reafirmando y reconociendo el papel específico de la Sociedad Nacional de su respectivo país en la prestación de servicios de RCF;
- b) fortaleciendo la capacidad de las Sociedades Nacionales, por ejemplo, mediante la provisión de recursos;
- c) asegurándose de que la Sociedad Nacional desempeñe un papel claramente definido en el marco del plan general del país en materia de preparación e intervención en casos de desastre;
- d) analizando y estableciendo asociaciones con los componentes del Movimiento para brindar conectividad y así ayudar a los familiares separados a restablecer y mantener el contacto con sus seres queridos;
- e) otorgando el permiso necesario a los componentes del Movimiento para que accedan a los lugares donde las personas necesitan los servicios de RCF;
- f) cooperando con los componentes del Movimiento mediante el permiso para acceder a los datos o la respuesta a sus consultas individuales para ayudar a establecer el paradero de personas que son buscadas por sus familiares;
- g) apoyando el desarrollo de mecanismos digitales para el cotejo de datos entre las identidades personales que figuran en las bases de datos de la Red de Vínculos Familiares y las que se encuentran bajo responsabilidad de las autoridades públicas, en cumplimiento de los estándares aceptados a nivel internacional en materia de protección de datos.

Fundamentos: la XXX Conferencia Internacional, celebrada en 2007, recibió con beneplácito la adopción de la Estrategia relativa al RCF por parte del Movimiento, e hizo un llamamiento a los Gobiernos para que continuaran apoyando las actividades de los componentes del Movimiento en el ámbito del restablecimiento del contacto entre familiares, sobre todo mediante el fortalecimiento de la capacidad de las Sociedades Nacionales de conformidad con su función y cometido. Además, la Conferencia Internacional instó a todos los miembros a atender el sufrimiento que causa la separación de familiares y la tragedia de las personas desaparecidas en conexión con conflictos armados y con otras situaciones de violencia.

La actual Estrategia relativa al RCF llega a su fin, y corresponde solicitar a los Estados que acojan con beneplácito la adopción de la nueva Estrategia. Cabe resaltar que la dimensión de la cooperación y las asociaciones entre los componentes del Movimiento y los Estados ha cobrado mayor relevancia en el contexto actual. Las áreas específicas de la Estrategia donde la implementación exitosa por parte de los componentes del Movimiento depende del apoyo de los Estados se detallan en el párrafo de la parte dispositiva.

OP 4: el cuarto párrafo dispositivo podría instar a los Estados a reconocer que el procesamiento de los datos personales por parte de los componentes del Movimiento a los

finés de prestar servicios de RCF es necesario debido a motivos importantes de interés público y, con frecuencia, puede ser de interés vital para las personas interesadas. Además, debería reconocer que los componentes del Movimiento procesan datos personales para el RCF con fines estrictamente humanitarios. Por consiguiente, es importante garantizar que el procesamiento y el flujo de datos personales dentro del Movimiento sea lo menos restringido posible para una eficaz prestación de los servicios de RCF.

Fundamentos: la prestación de servicios de RCF conlleva necesariamente el procesamiento frecuente de datos personales entre varios países. Por ende, con la finalidad de garantizar y mejorar la prestación eficaz de los servicios de RCF, los flujos de datos personales entre los componentes del Movimiento deben restringirse lo menos posible.

Según los principios de protección de datos reconocidos a nivel internacional, todo procesamiento de datos personales debe basarse en un interés legítimo y atender solo a fines específicos. El Movimiento presta servicios humanitarios sobre la base del interés público y del interés vital de las personas afectadas, de conformidad con el cometido que le ha sido encomendado en varios instrumentos internacionales⁶. Como el procesamiento de datos es un aspecto necesario de la acción humanitaria en general, y de los servicios de RCF en particular, y tiene la finalidad principal de mejorar su eficacia, es esencial que los Estados reconozcan de manera colectiva que el procesamiento de datos personales para el RCF se basa en motivos importantes de interés público, así como en los intereses vitales de las personas afectadas. Así se ha reconocido de manera progresiva en determinadas jurisdicciones⁷.

A la luz de lo expuesto, sería importante reconocer que el procesamiento de datos personales para los servicios de RCF se realiza con fines estrictamente humanitarios, de acuerdo con los Principios Fundamentales.

OP 5: el quinto párrafo dispositivo podría instar a los Estados a reconocer que el uso indebido de datos puede tener graves consecuencias en los derechos de las personas afectadas y en la acción humanitaria en un plano más general. Por ende, se podría instar a los Estados a comprometerse a respetar la finalidad exclusivamente humanitaria del procesamiento de datos personales y a evitar solicitar datos a los componentes del Movimiento con miras a utilizarlos con otras finalidades incompatibles con la naturaleza puramente humanitaria de la labor del Movimiento.

Fundamentos: la finalidad exclusivamente humanitaria del procesamiento de datos en las actividades de RCF también pone de relieve otro aspecto de los párrafos dispositivos: para garantizar la naturaleza puramente humanitaria de la labor del Movimiento, la resolución debería instar a los Estados a abstenerse de solicitar los datos personales recopilados por los componentes del Movimiento para el RCF con miras a utilizarlos para otras finalidades. Ceder a tales requerimientos sería incompatible con la naturaleza humanitaria de los Principios Fundamentales del Movimiento, como los de neutralidad, la imparcialidad y la independencia.

En todas sus actividades, el Movimiento siempre debe atenerse al principio de "no causar daño", que se aplica también al impacto negativo que el uso o uso indebido de datos digitales podría tener en los beneficiarios. De no respetarse la finalidad humanitaria de los datos personales recopilados por los componentes del Movimiento, se debilitaría seriamente la confianza de las personas en las organizaciones de Cruz Roja y de la Media

⁶ Convenios de Ginebra de 1949; Protocolos adicionales de 1977; Estatutos del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja adoptados en 1986 y modificados en 1995 y en 2006.

⁷ V. Reglamento general de protección de datos de la Unión Europea, considerandos 46 y 112; versión modernizada del Convenio del Consejo de Europa 108, informe explicativo para 47; CNIL, deliberación 2012-161, 24 de mayo de 2012.

Luna Roja, y podría resultar en daños tanto materiales como relativos a su reputación con respecto a las personas afectadas.

OP 6: el sexto párrafo dispositivo podría solicitar a los Estados que encomiaran el Código de Conducta sobre protección de datos en RCF s como una base sólida para la protección de datos personales y que brindaran pleno apoyo a los componentes del Movimiento en sus esfuerzos por implementarlo.

Fundamentos: a los fines de que se atienda esta solicitud de flujo irrestricto de datos para la prestación de servicios de RCF dentro del Movimiento, y para que, a la vez, se evite, en la medida de lo posible, todo potencial riesgo que el uso indebido de estos datos humanitarios pudiera acarrear, se necesita un marco eficaz que establezca estándares sólidos en materia de protección de datos. Por este motivo, se instaría a los Estados a recibir con beneplácito el Código de Conducta sobre protección de datos en RCF y a brindar su apoyo a los componentes del Movimiento en sus esfuerzos por implementarlo. De aplicación para todos los componentes del Movimiento, el Código está redactado sobre la base de los más altos estándares relativos a la protección de datos, adaptados a la especificidad de la acción humanitaria en general y a los servicios de RCF en particular. Por lo tanto, al establecer requisitos claros, estandariza las prácticas idóneas para todo el Movimiento.