

# La Oficina Nacional de Información en favor de las víctimas de los conflictos armados \*

por Marco Sassòli

## I. INTRODUCCIÓN

La guerra separa a las familias, a los prisioneros de guerra de la Potencia de la que dependen y a las personas civiles de su país de origen o de residencia. La incertidumbre por lo que respecta a la suerte que corre un allegado desaparecido en el campo de batalla o en territorio controlado por el enemigo es mucho más difícil de soportar que el anuncio de su captura o de su internamiento por el enemigo, a veces incluso más que la noticia de su fallecimiento. Además, el registro del nombre de una persona capturada por el enemigo es un factor de protección para esa persona. Por consiguiente, las disposiciones sobre la obtención, la concentración y la transmisión de datos son un importante progreso del derecho internacional humanitario. En el sistema previsto con esta finalidad en los Convenios de Ginebra de 1949, la Oficina Nacional de Información (en adelante ONI) desempeña un cometido esencial. Tal oficina tiene la importante y difícil tarea de obtener y de transmitir todos los datos relativos a las personas protegidas pertenecientes a la parte adversaria que se encuentren en poder de la parte a la que pertenece la ONI.

La instalación de una oficina de información para los prisioneros de guerra en los Estados beligerantes y en los países neutrales ya está prevista en los Convenios de La Haya sobre la guerra en tierra

---

\* Versión ampliada de una reseña presentada en el Seminario sobre las Oficinas Nacionales de Información, organizado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario, en colaboración con la «Swedish Commission on National Information Bureaux», en Estocolmo, que tuvo lugar los días 30 y 31 de mayo de 1986.

de 1899 y de 1907 <sup>1</sup>. En los Convenios de Ginebra relativos al trato debido a los prisioneros de guerra de 1929 <sup>2</sup> y de 1949 se amplían y se puntualizan los cometidos de esas oficinas. Por último, en el IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, se prevé asimismo una oficina nacional de información encargada de desempeñar tareas similares en favor de las personas civiles protegidas.

Sobre todo en el caso de un conflicto que afecte a gran número de personas protegidas, la ONI, que debe —como veremos— funcionar ya desde el primer día del conflicto; no puede improvisarse. Por lo tanto, es muy conveniente prepararla, ya en tiempo de paz, como se hacen preparativos, generalmente, para enfrentarse con las consecuencias militares, económicas o humanitarias de un eventual conflicto. Así, en una resolución titulada «Oficina nacional de información», aprobada por consenso en la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja, se «insta a los Estados Partes en los Convenios a que tomen las medidas necesarias para constituir su Oficina nacional de información en tiempo de paz, a fin de que pueda desempeñar su cometido lo antes posible y al comienzo de un conflicto armado». Por ello, nos ha parecido útil recordar a continuación las obligaciones de los Estados relativas a las ONI, las correspondientes disposiciones convencionales y algunos problemas que se plantean a este respecto, particularmente el del posible cometido de una Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja (en adelante: Sociedad Nacional). Abordaremos, en primer lugar, la ONI tal como está prevista en los Convenios, con las tareas que se le asignan en los mismos (II), para analizar después algunas tareas suplementarias que eventualmente se pueden asignar a una ONI (III y IV).

## II. LA OFICINA NACIONAL DE INFORMACIÓN PREVISTA EN LOS CONVENIOS DE GINEBRA DE 1949

### 1. La situación jurídica de la Oficina Nacional de Información

Ya al comienzo de un conflicto armado internacional, y en todos los casos de ocupación, cada una de las Partes en conflicto

---

<sup>1</sup> Véase art. 14 de los reglamentos anexos a los Convenios de La Haya de 1899 y de 1907 sobre la guerra en tierra.

<sup>2</sup> Véase art. 77 del Convenio.

debe organizar una ONI y garantizar que ésta desempeñe su cometido<sup>3</sup>. Las Potencias neutrales que hayan recibido a personas protegidas por el III Convenio tienen la misma obligación<sup>4</sup>.

### 1.1. *Organismo encargado de la ONI*

En los Convenios no se puntualizan la naturaleza ni la composición ni los métodos de trabajo de la ONI. En particular, no se puntualiza cuál ha de ser la autoridad encargada de la instalación y del funcionamiento de la ONI. Durante la Segunda Guerra Mundial, las ONI, en particular las que tenían que ocuparse de los prisioneros de guerra, dependían, con la mayor frecuencia, directamente de las autoridades gubernamentales. Pero algunas, particularmente las que se ocupaban de las personas civiles, fueron instaladas por la Sociedad Nacional. Los trabajos preparatorios de los Convenios de 1949 muestran que las Sociedades Nacionales deseaban que se les confiase la responsabilidad de las ONI. Pero la Conferencia de Expertos Gubernamentales que preparó los Convenios de 1949 prefirió no fijar nada y dejar a los Gobiernos toda la libertad a este respecto<sup>5</sup>. En la citada resolución de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja tampoco se puntualiza quién debería encargarse de la ONI. Se limita a recomendar a los Estados que inviten a la respectiva Sociedad Nacional «a facilitarles la asistencia que precisen para la creación de la respectiva Oficina nacional de información».

Desde un punto de vista jurídico, se puede decir que la independencia de la ONI con respecto a la administración estatal no

---

<sup>3</sup> Véanse art. 122 (1) del III Convenio y art. 136 (1) del IV Convenio. En el texto de estas disposiciones no consta «Oficinas Nacionales de Información», sino «oficinas oficiales de información». Sin embargo, como en el título que figura al margen de estos dos artículos consta «Oficinas nacionales», se utilizarán a continuación los términos «Oficinas Nacionales de Información» para designar las Oficinas previstas en los artículos 122 del III Convenio y 136 del IV Convenio.

<sup>4</sup> Art. 122 (1), segunda frase, del III Convenio. Por lo que atañe a las personas civiles protegidas que serían transferidas al poder de una Potencia neutral, el IV Convenio no contiene obligación de organizar una ONI. Pero en el artículo 45 (3) del IV Convenio se prevé que un Estado tercero que acepte recibir a personas civiles protegidas es responsable de que se les aplique el Convenio, lo que incluye la obligación de informar a los familiares acerca de su paradero. Esta tarea puede, eventualmente, desempeñarla una ONI como actividad «paraconvencional» (véase más adelante, capítulo III).

<sup>5</sup> Pictet, Jean, ed., *Les Conventions de Genève du 12 août 1949, Commentaire, vol. IV, La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, CICR, Ginebra, 1956, p. 558 y vol. III, *La Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, CICR, Ginebra, 1958, p. 605.

debe ir demasiado lejos, porque incumbe al Estado la responsabilidad internacional de garantizar que la ONI cumpla correctamente sus deberes. Para poder asumir honradamente esta responsabilidad, el Estado deberá ejercer cierta supervisión y cierto control sobre la ONI. Asimismo, sin estar en estrecha relación con la administración estatal la ONI no puede desempeñar su tarea consistente en recibir, de los diferentes servicios administrativos, la información necesaria acerca de las personas protegidas que estén en poder del Estado. En la práctica, resultará a menudo más fácil obligar a un servicio reticente a proporcionar los datos o a eliminar divergencias de puntos de vista, si la ONI forma también parte de la administración y puede —por consiguiente— apelar a un superior jerárquico, que si se trata de un organismo no gubernamental.

Tampoco se debe olvidar que, por motivos de seguridad, una Potencia detenedora puede ver con cierta desconfianza que se establecen relaciones entre personas no pertenecientes a las fuerzas armadas ni a los servicios de seguridad, por una parte, y, por otra, prisioneros de guerra o personas civiles enemigas. Esa desconfianza puede tener como consecuencia, cuando una Sociedad Nacional dirige la ONI, hacer más difícil el desempeño de la tarea que consiste en obtener todos los datos necesarios acerca de las personas protegidas. Además, como colaboradores de la ONI, miembros de la Sociedad Nacional podrían verse confrontados con un dilema en caso de «colisiones» entre sus deberes humanitarios y sus deberes de súbditos de la Potencia detenedora. Por último, el hecho de que la Sociedad Nacional instale y dirija la ONI podría contribuir a «desresponsabilizar» a los beligerantes y a potenciar su tendencia a dejar que la Cruz Roja desempeñe sus tareas humanitarias.

Por consiguiente, la creación de una ONI es, en todo tiempo, de competencia gubernamental. Si el Gobierno confía el cometido de dirigir la ONI a la Sociedad Nacional, ésta debe saber que asume una responsabilidad que incumbe al Estado. Por esa razón, entre otras, es muy conveniente que estas actividades de la ONI se confíen a un servicio autónomo de la Sociedad Nacional. Tal estructura debería también permitir preservar la independencia de la Sociedad Nacional en sus tareas tradicionales.

## 1.2. *¿Una ONI o varias ONI?*

Una Parte puede confiar la ONI prevista en el artículo 122 del III Convenio y la prevista en el artículo 136 del IV Convenio a dos organismos distintos. Esta solución puede ser eficaz si la ONI es un servicio gubernamental, porque las autoridades competentes para

las personas civiles no son, generalmente, las mismas que son competentes para los prisioneros de guerra. Si, por el contrario, la ONI no está directamente integrada en la administración estatal, es probablemente más sensato confiar las dos tareas al mismo organismo porque, por una parte, los problemas técnicos que deben resolverse son muy similares y, por otra parte, esto permite evitar deficiencias o duplicaciones en el registro de los nombres de las personas protegidas y en la obtención de datos a su respecto.

## **2. Las tareas de la Oficina Nacional de Información previstas en los Convenios**

### *2.1. Obtener datos*

Los diferentes servicios de la administración estatal deben transmitir a la ONI los datos, documentos y objetos siguientes:

- a) por lo que atañe a los combatientes heridos, enfermos, náufragos o muertos en poder de la Parte a la que pertenezca la ONI:
  - todos los elementos para identificarlos <sup>6</sup>;
  - partidas de defunción o listas de fallecimiento debidamente autenticadas <sup>7</sup>;
  - información en la que se indique el lugar exacto de las tumbas, así como los datos relativos a los muertos que allí estén enterrados <sup>8</sup>.
- b) por lo que atañe a los prisioneros de guerra detenidos por la Parte a la que pertenezca la ONI:
  - los datos relativos a su identidad, a su captura, a su estado de salud y a los cambios de situación que les conciernan <sup>9</sup>;
  - los objetos personales de valor que no hayan sido restituidos a los prisioneros de guerra cuando fueron repatriados <sup>10</sup>;
  - la notificación de la recaptura de un prisionero de guerra evadido <sup>11</sup>;
  - certificados de fallecimiento <sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Véanse art. 16 (1) y (2) del I Convenio y art. 19 (1) y (2) del II Convenio.

<sup>7</sup> Véanse art. 16 (3) del I Convenio y art. 19 (3) del II Convenio.

<sup>8</sup> Véanse art. 17 del I Convenio y art. 20 del II Convenio.

<sup>9</sup> Véanse art. 122 (4), (5) y (6) del III Convenio.

<sup>10</sup> Véase art. 119 (2) del III Convenio.

<sup>11</sup> Véase art. 94 del III Convenio.

<sup>12</sup> Véase art. 120 (2) del III Convenio.

- c) por lo que atañe a las personas civiles protegidas detenidas durante más de dos semanas, asignadas a residencia forzosa o internadas <sup>13</sup>:
- los datos relativos a su identidad y a su estado de salud <sup>14</sup>;
  - el hecho de que esas personas protegidas se encuentren en la situación mencionada y los cambios que les conciernan <sup>15</sup>;
  - los objetos personales de valor dejados por las personas protegidas <sup>16</sup>;
  - listas de las tumbas de los internados civiles fallecidos <sup>17</sup>.
- d) por lo que atañe a los niños que vivan en los territorios ocupados por la Parte a la que pertenezca la ONI:
- todos los datos necesarios para identificar a los niños cuya identidad sea incierta <sup>18</sup>.

Algunos de estos datos, por ejemplo los relativos a la muerte, la evasión o la liberación de una persona protegida, deberían estar siempre disponibles en los servicios competentes de la Potencia detenedora. La ONI debe procurar obtener esos datos en todas las circunstancias. La obtención de otros datos depende, en cambio, de la buena disposición de las propias personas protegidas. Si estas personas rehúsan o no pueden proporcionarlos, la ONI queda libre de su obligación. Se aplica esto a los datos proporcionados por los prisioneros de guerra, que sólo están obligados a indicar sus apellidos, nombres y graduación, fecha de nacimiento y número de matrícula <sup>19</sup>. Es más, incluso si se niegan a proporcionar esos datos, no pueden ser obligados a hacerlo <sup>20</sup>. Asimismo, está prohibida toda presión ejercida contra una persona civil para obtener información <sup>21</sup>.

---

<sup>13</sup> En el art. 136 (2) del IV Convenio se enumera a las personas concernidas. Cabe señalar que este artículo figura, por solicitud expresa del CICR, en la V, y no en la IV sección del Título III del IV Convenio. Por consiguiente, no se aplica sólo a los internados civiles, sino a todas las personas protegidas por el IV Convenio.

<sup>14</sup> Véase art. 138 (1) y (2) del IV Convenio.

<sup>15</sup> Véase art. 136 (2) del IV Convenio.

<sup>16</sup> Véase art. 139 del IV Convenio.

<sup>17</sup> Véase art. 130 (3) del IV Convenio.

<sup>18</sup> Véase art. 50 (4) del IV Convenio. Aunque no sea más que para desempeñar esta tarea, la ONI debe tener una sucursal en territorios ocupados por la Potencia a la que pertenece. Pero, en general, tal sucursal es también necesaria para obtener los datos acerca de las personas protegidas detenidas en un territorio ocupado por la Parte a la que pertenece.

<sup>19</sup> Véase art. 17 (1) del III Convenio.

<sup>20</sup> Véase art. 17 (4) del III Convenio.

<sup>21</sup> Véase art. 31 del IV Convenio.

## 2.2. Transmisión de los datos

La ONI debe transmitir todos esos datos <sup>22</sup> y esos documentos a la Agencia Central de Búsquedas (ACB) <sup>23</sup> y a la Potencia protectora <sup>24</sup>. Los objetos personales de valor se transmiten a las personas protegidas, directamente por mediación de la ONI o de la Agencia Central de Búsquedas o de la Potencia protectora.

La Potencia protectora transmite esos datos, esos documentos y esos objetos al Estado por ella representado. La Agencia Central de Búsquedas los transmite a los siguientes destinatarios:

- a) por lo que atañe a las personas civiles: al país de origen, al país de residencia, o a los dos <sup>25</sup>;
- b) por lo que atañe a los combatientes y a los prisioneros de guerra: a su país de origen, a la Potencia de la que dependen o a esos dos Estados <sup>26</sup>.

Señalemos que la obligación de transmitir toda esa información no es absoluta, al menos por lo que respecta a las personas civiles. En el IV Convenio se prevé, efectivamente, que esos datos no sean transmitidos al país de origen o de residencia anterior en caso de que «su transmisión pueda perjudicar a la persona interesada o a su familia» <sup>27</sup>. En este caso, sólo deben proporcionarse a la ACB que,

---

<sup>22</sup> Excepto los relativos a los niños en territorio ocupado previstos en el art. 50 (4) del IV Convenio, que no deben probablemente ser transmitidos espontáneamente, sino sólo conservados, y que permitan responder a eventuales solicitudes.

<sup>23</sup> En el III Convenio se habla de una «Agencia Central de Información por lo que respecta a los prisioneros de guerra» (art. 123) y, en el IV Convenio, de una «Agencia Central de Información por lo que respecta a las personas protegidas» (art. 140). Como de estas dos Agencias se encarga, en la práctica, siempre la Agencia Central de Búsquedas, una institución permanente que es un departamento del CICR en Ginebra, hablaremos en adelante de la «Agencia Central de Búsquedas».

<sup>24</sup> Véanse art. 122 (3) del III Convenio y art. 137 del IV Convenio. Si la ONI debe elegir entre dos Potencias protectoras porque una persona civil es de un país de origen que no es el de residencia o porque un prisionero de guerra depende de una Potencia que no es su país de origen, debería efectuar su elección inspirándose en los criterios de la Agencia, enunciados en las notas 25 y 26.

<sup>25</sup> Art. 140 (2) del IV Convenio. Si el país de origen y el de residencia de la persona civil no son el mismo, la ACB enviará los datos a uno de esos países o a los dos. Elegirá entre esos países teniendo en cuenta los intereses de la persona protegida y considerando que los datos se transmiten, ante todo, para información de la familia (véase Pictet, *op.cit.*, vol. IV, p. 566).

<sup>26</sup> Véase art. 123 (2) del III Convenio. En la práctica, si la Potencia de la que depende el prisionero no es su país de origen, la ACB transmitirá datos a éste, que sabrá, gracias a esa transmisión, que uno de sus súbditos se había alistado en las fuerzas armadas extranjeras, sólo tras haberse recibido el asenso del prisionero.

<sup>27</sup> Art. 137 (2) del IV Convenio.

a su vez, no los transmitirá al país de origen o de residencia anterior en caso de que ello «pueda perjudicar a las personas a quienes se refieran dichos datos, o a su familia»<sup>28</sup>.

En los Convenios se puntualiza que los datos transmitidos «permitirán avisar rápidamente a las familias interesadas»<sup>29</sup>. Por consiguiente, la Potencia que reciba los datos debe transmitirlos tan rápidamente como sea posible a las familias.

### 2.3. *Responder a solicitudes*

La ONI no sólo transmite los datos mencionados, sino que también los conserva. En virtud de los Convenios, la ONI debe responder a todas las solicitudes que se le dirijan por lo que respecta a las personas protegidas<sup>30</sup>. En el III Convenio se puntualiza que también se deben «efectuar las investigaciones necesarias para conseguir los datos solicitados que no obren en su poder»<sup>31</sup>. No se especifica expresamente esta tarea en el IV Convenio; pero, para que la ONI pueda cumplir con su obligación de «responder a todas las solicitudes», es importante que la cumpla también por lo que atañe a las personas civiles<sup>32</sup>. La transmisión de un certificado de fallecimiento puede ser una forma de responder a una solicitud.

Contrariamente a una propuesta hecha por el Reino Unido<sup>33</sup>, en los Convenios no constan puntualizaciones por lo que respecta a los solicitantes. Generalmente, se tratará de la parte adversaria, de la Agencia Central de Búsquedas o de una Sociedad Nacional; pero pueden hacer también directamente las solicitudes las familias o la ONI de la parte adversaria actuando en el ámbito de sus actividades «paraconvencionales» en favor de sus propios compatriotas (definición de estas actividades en el capítulo III).

## 3. **Facilidades otorgadas a la ONI**

Hay diferentes disposiciones para facilitar la transmisión de datos por la ONI:

---

<sup>28</sup> Art. 140 (2) del IV Convenio.

<sup>29</sup> Véanse art. 122 (4) del III Convenio y art. 138 (1) del IV Convenio.

<sup>30</sup> Véanse art. 122 (7) del III Convenio y art. 137 (1) del IV Convenio.

<sup>31</sup> Art. 122 (7) del III Convenio.

<sup>32</sup> Véase Pictet, *op.cit.*, vol. IV, pp. 566 y 567.

<sup>33</sup> Véanse *Actes de la Conférence Diplomatique de Genève de 1949*, Departamento Político Federal, Berna, 1949, vol. III, p. 92.



- a) En virtud de los Convenios, el correo entre la ONI y la Agencia Central de Búsquedas debe beneficiarse de la franquicia de porte y de transporte y, en toda la medida de lo posible, de la franquicia telegráfica <sup>34</sup>.
- b) En el Convenio Postal Universal se otorga la franquicia postal a todos los envíos de cartas, de paquetes postales y de dinero que conciernan a los prisioneros de guerra y a los internados civiles que transiten por la ONI, que ésta reciba o expida <sup>35</sup>.
- c) En virtud del Reglamento de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, los telegramas enviados, «en el ejercicio de sus funciones convencionales», por una ONI o por una de sus delegaciones se benefician de una reducción de tarifa del 75 por ciento <sup>36</sup>.
- d) La correspondencia, las listas y los informes intercambiados entre la ONI y la Agencia Central de Búsquedas pueden remitirse por los medios de transporte especiales organizados por el CICR o por las Potencias protectoras <sup>37</sup>.

#### 4. La ONI en la práctica contemporánea de los Estados

Desde 1949, las Partes en los conflictos armados internacionales han descuidado a menudo su obligación de instalar una ONI. Por ello, han sido frecuentemente los delegados del CICR quienes han desempeñado, *de facto*, las tareas de una ONI, en el marco de sus visitas a las personas protegidas <sup>38</sup> y utilizando todos los datos que habían recibido. Pero sería erróneo pretender que la obligación de instalar una ONI ha caído en desuso. De hecho, para respetar los Convenios, las Partes en un conflicto no deben necesariamente constituir un organismo distinto y calificarlo solemnemente de ONI. Basta que un servicio estatal cualquiera concentre los datos

---

<sup>34</sup> Véanse arts. 74 y 124 del III Convenio y arts. 110 y 141 del IV Convenio.

<sup>35</sup> Véase art. 16 (3) del Convenio Postal Universal en su versión de 1984.

<sup>36</sup> Véase art. 64, pár. 3 del Reglamento Telegráfico (Revisión de Ginebra, 1958) anexo al Convenio Internacional de Telecomunicaciones. La aceptación de estos telegramas, designados con el prefijo RCT, es obligatoria para todas las administraciones telegráficas (véase Libro color naranja de 1977 del Comité Consultivo Internacional Telegráfico y Telefónico de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, tomo II.3., cifras A 287-297).

<sup>37</sup> Véanse art. 75 del III Convenio y art. 111 del IV Convenio.

<sup>38</sup> Visitas previstas en los arts. 126 del III Convenio y 143 del IV Convenio.

acerca de las personas protegidas y los transmita a la Agencia Central de Búsquedas y a una eventual Potencia protectora. Como la Agencia ha recibido, desde 1949 muchas veces tales datos de autoridades gubernamentales y de Sociedades Nacionales <sup>39</sup>, se puede admitir que la obligación convencional de instalar una ONI ha sido por lo menos reconocida en todos esos casos.

En cuanto a los preparativos que han de hacerse en tiempo de paz para la instalación de una ONI en caso de conflicto, preparativos, recordémoslo, que no están expresamente prescritos en los Convenios, pero que parecen indispensables para poder cumplir rápida y eficazmente las obligaciones convencionales en caso de conflicto, los Estados tampoco han permanecido inactivos.

Algunos Estados ya han preparado la instalación de una ONI confiando a la Sociedad Nacional la tarea de dirigirla. Otros ya han dado las necesarias instrucciones en la administración estatal o han preparado la designación de un organismo estatal distinto con esta finalidad. Otra solución por la que se ha optado es designar un organismo mixto, cuya dirección esté integrada por representantes de los departamentos gubernamentales concernidos y por la Sociedad Nacional. Pero, al parecer, muchos Estados nada han preparado a este respecto. A veces, esta omisión parece explicarse por el temor de que la preparación de una ONI en tiempo de paz implique una gran inversión de medios financieros y personales.

En realidad, es un temor erróneo. De hecho, sobre todo si nos limitamos a las tareas de una ONI expresamente previstas en los Convenios, puede bastar designar a una persona encargada <sup>40</sup>, dar las instrucciones necesarias a los diferentes servicios estatales que puedan tener, en caso de conflicto, los datos que interesen a la ONI y formar a algunos voluntarios que, a su vez, formarán, en caso de conflicto, al necesario personal suplementario. Por lo demás, en este último ámbito es en el que la Sociedad Nacional puede colaborar con su Gobierno —poniendo la experiencia de su servicio de

---

<sup>39</sup> Véase, por ejemplo, Djurovic, Gradimir, *l'Agence centrale de Recherches du Comité international de la Croix-Rouge*, Ginebra, 1981, pp. 254, 257-264 y, más particularmente: CICR, *Informe de Actividad* 1950, pp. 55-56; 1951, p. 56-57; 1952, p. 53; 1956, pp. 26, 127; 1961, p. 29; 1963, pp. 26, 27, 36; 1965, pp. 19, 47, 48; 1967, pp. 7, 27; 1968, p. 33; 1969, p. 29; 1970, pp. 43, 86; 1971, p. 68; 1973, pp. 13, 14, 57; 1977, p. 38; 1978, pp. 19, 28; 1982, p. 31; 1984, p. 14.

<sup>40</sup> Que —en tiempo de paz— no debe ocuparse todo el tiempo de desempeñar esta tarea.

búsquedas a disposición de la futura ONI <sup>41</sup>. De todos modos, también puede recordar a su Gobierno las obligaciones convencionales, preguntarle cuáles son las medidas preparatorias tomadas para poder cumplir sus obligaciones en caso de conflicto y ayudarlo, llegado el caso, para completar tales medidas preparatorias.

### III. LAS ACTIVIDADES «PARACONVENCIONALES» DE LA OFICINA NACIONAL DE INFORMACIÓN

Cada Parte en conflicto <sup>42</sup> es, naturalmente, libre para confiar a la ONI, además de las tareas mencionadas, expresamente confiadas a la ONI por los Convenios, otras que también están previstas en los Convenios, pero cuyo desempeño no se confía expresamente a la ONI. Como estas tareas se llevan a cabo también en favor de personas protegidas, y como su realización requiere la misma técnica y los mismos conocimientos, puede ser incluso sensato confiarlas a la ONI. Sin embargo, sólo se debería optar por esta solución si se comprueba que la ONI las realizará rápida y concienzudamente. Como las funciones mencionadas están previstas en los Convenios, pero sin que se confíen expresamente a la ONI, las calificaremos de «actividades paraconvencionales de la ONI». Hay que distinguir dos categorías entre esas actividades: por una parte, las actividades paraconvencionales desplegadas en favor de personas protegidas, combatientes o civiles, de nacionalidad enemiga <sup>43</sup> que estén en poder de la Parte a la que pertenece la ONI (hablaremos de «personas protegidas de nacionalidad enemiga») y, por otra parte, las desplegadas en favor de sus propios compatriotas que estén en poder de la parte adversaria (los llamaremos «sus propios compatriotas»).

---

<sup>41</sup> Así, en la resolución XIV de la XXV Conferencia Internacional de la Cruz Roja relativa a las ONI se recomienda que los Estados inviten a su Sociedad Nacional así como al CICR «a facilitarles la asistencia que precisen para la creación de la respectiva Oficina nacional de información».

<sup>42</sup> Así como las Potencias neutras mencionadas en los arts. 4 B (2) y 122 (1) del III Convenio.

<sup>43</sup> En el caso de una ONI instalada por una Potencia neutral, no se trata, naturalmente, de personas de nacionalidad enemiga, sino de combatientes que dependen de una de las Partes en conflicto.

## 1. Actividades paraconvencionales en favor de personas protegidas de nacionalidad enemiga

Ya hemos visto que, en virtud de los Convenios, la ONI se ocupa de las personas protegidas de nacionalidad enemiga. Pero ciertas actividades en favor de esas personas, aunque están previstas en los Convenios, no se asignan expresamente a la ONI. Por consiguiente, se trata de actividades paraconvencionales. Pero parece a menudo sensato confiarlas a la ONI, porque conciernen a las mismas personas que las actividades convencionales y su realización completará y facilitará el cumplimiento de las obligaciones convencionales. Se pueden mencionar cuatro tipos de actividades:

### 1.1. *Transmitir otros datos y documentos relativos a las personas protegidas de nacionalidad enemiga*

En virtud de los Convenios, una Parte en conflicto debe transmitir a la Agencia Central de Búsquedas cierto número de documentos relativos a las personas de nacionalidad enemiga que estén en su poder <sup>44</sup>. No se ve por qué una Parte no podría encargar a su ONI efectuar esas transmisiones, dado que la ONI es la «interlocutora» normal de la Agencia Central de Búsquedas. Asimismo, se puede encargar a la ONI que transmita, a la Potencia protectora, datos relativos a las diligencias judiciales incoadas contra una persona protegida o a las medidas administrativas tomadas con respecto a una persona protegida <sup>45</sup>.

### 1.2. *Registrar la captura o el internamiento*

La Potencia detenedora debe permitir que los prisioneros de guerra puedan rellenar una tarjeta de captura <sup>46</sup> y que los internados civiles puedan rellenar una tarjeta de internamiento <sup>47</sup>. Se debe cumplir esta obligación inmediatamente tras la captura o el inter-

---

<sup>44</sup> Véanse arts. 30 (4), 54 (2), 68 (2) y 77 (1) del III Convenio y arts. 91 (4), 113 (1) y 129 (3) del IV Convenio.

<sup>45</sup> Véanse arts. 104 y 107 del III Convenio y arts. 43 (2), 71 (2) y (3) y 75 del IV Convenio.

<sup>46</sup> Véase art. 70 del III Convenio.

<sup>47</sup> Véase art. 106 del IV Convenio.

namiento de esas personas y, a más tardar, una semana después de su llegada a un campamento. Esas tarjetas tienen dos partes. Una debe transmitirse directamente a los familiares, la otra a la Agencia Central de Búsquedas. Una Potencia detenedora podría confiar a su ONI la tarea de registrar los nombres y los datos de las personas mencionadas y de transmitir dichas tarjetas porque, desempeñando esta tarea, la ONI podría, al mismo tiempo, desempeñar su tarea convencional consistente en obtener los datos que debe transmitir a la Parte adversaria <sup>48</sup>. Sin embargo, si la Sociedad Nacional u otro organismo que no dependa directamente del Gobierno hace las veces de ONI, resulta difícil imaginar —por razones prácticas— que un representante de tal organismo esté presente para registrar el nombre y los datos de la persona protegida, durante el primer interrogatorio de esa persona efectuado por las autoridades detenedoras.

### 1.3. *Transmitir la correspondencia de las personas protegidas en poder de la Parte a la que pertenezca la ONI*

Los prisioneros de guerra <sup>49</sup>, los internados civiles <sup>50</sup> y todas las personas protegidas por el IV Convenio <sup>51</sup> están autorizadas a expedir y recibir cartas y tarjetas. Se puede pensar que la Potencia detenedora <sup>52</sup> encargue a su ONI que transmita dicha correspondencia <sup>53</sup>. Por el contrario, la tarea de censurar o de limitar —si es necesario— dicha correspondencia debería asignarse siempre a una autoridad estatal, y nunca puede desempeñarla una Sociedad Nacional, aunque ésta haya sido encargada de dirigir la ONI.

### 1.4. *Tareas previstas en el Protocolo I*

En el Protocolo adicional I de 1977 no se menciona la ONI, pero se prevé la transmisión de datos acerca de las personas desaparecidas y el registro de los nombres de ciertas categorías de

---

<sup>48</sup> Véase más arriba, capítulo II, cifra 2.1.

<sup>49</sup> Véase art. 71 del III Convenio.

<sup>50</sup> Véase art. 107 del IV Convenio.

<sup>51</sup> Véase art. 25 del IV Convenio.

<sup>52</sup> Respectivamente la Potencia en poder de la cual estén las personas protegidas por el IV Convenio.

<sup>53</sup> Que se beneficia de la franquicia postal en virtud del art. 16 (1) y (2) del Convenio Postal Universal en su versión de 1984.

personas cuyo registro no se prevé en los Convenios <sup>54</sup>. Dado que estas actividades son muy similares a las tareas asignadas en los Convenios a la ONI, parece muy natural que se encarguen a la ONI.

## **2. Actividades paraconvencionales de una ONI en favor de sus propios compatriotas**

En virtud de los Convenios —ya lo hemos visto—, la ONI se ocupa únicamente de personas protegidas que estén en poder de la Parte a la que pertenezca la ONI, y no de los nacionales de dicha Parte que estén en poder de la Parte adversaria. Pero una Parte puede desear que su ONI se ocupe también de éstos.

### *2.1. Tareas que pueden asignarse a la ONI a este respecto*

Una Parte en conflicto puede puntualizar que no desea recibir ella misma, por parte de la Agencia Central de Búsquedas y de la Potencia protectora, los datos y documentos relativos a las personas que están en poder de la Parte adversaria <sup>55</sup>, sino que desea que tales datos y documentos se dirijan a su ONI, que los transmitirá, a continuación, directamente a la respectiva familia.

La ONI puede también recibir el encargo, por una parte, de recoger todas las solicitudes de búsqueda presentadas por familias acerca de personas en poder de la Parte adversaria y, por otra parte, de responder a esas solicitudes, sobre la base de las propias informaciones, o de transmitir las a la Agencia Central de Búsquedas o a la ONI de la Parte adversaria <sup>56</sup>. Encargándose de todas estas actividades paraconvencionales, la ONI sería, en cierto modo, la interlocutora permanente de la ONI de la Parte adversaria por lo que atañe a las actividades a ésta asignadas en los Convenios.

Asimismo, una Parte puede encargar a su ONI distribuir a las familias las tarjetas de captura y de internamiento recibidas de la Parte adversaria, así como distribuir a las familias el correo recibido de las personas protegidas en poder de la Parte adversaria y recoger las respuestas de esas familias.

---

<sup>54</sup> Véanse arts. 33 y 78 del Protocolo I.

<sup>55</sup> Como está previsto en los arts. 122 (3) y 123 (2) del III Convenio, así como 137 (1) y 140 (2) del IV Convenio.

<sup>56</sup> El derecho de las familias a mantener correspondencia directamente con la ACB sigue estando, naturalmente, reservado incluso en este caso.

Por último, una ONI encargada de estas actividades paraconvencionales en favor de sus compatriotas puede desempeñar un importante cometido por lo que respecta a las reuniones de familiares, porque ya obra en su poder cierta parte de los datos necesarios. Así, una Parte puede encargar a su ONI facilitar, concentrando y transmitiendo información, «la búsqueda emprendida por los miembros de familias dispersadas a causa de la guerra, para reanudar los contactos entre unos y otros y, para reunirlos, si es posible»<sup>57</sup>, y la ONI puede incluso ser aceptada, llegado el caso, por las dos Partes en conflicto, como «organismo dedicado a esa tarea», previsto en los artículos 26 del IV Convenio y 74 del Protocolo I.

## *2.2. Problemas relacionados con ese encargo*

Como todas estas actividades en favor de sus propios compatriotas son actividades típicas y tradicionales de una Sociedad Nacional, parece particularmente sensato confiarlas a la ONI, si la dirige la Sociedad Nacional.

En cambio, si no se encarga la dirección de la ONI a la Sociedad Nacional, sino a un organismo gubernamental, la solución que consistiría en confiar esas actividades a la ONI plantea no pequeños problemas. En primer lugar, un organismo gubernamental interferiría en el ámbito de actividades clásicas de las Sociedades Nacionales. Contrariamente a la Sociedad Nacional, la ONI no tendría a menudo secciones locales que podrían ponerse directamente en contacto con las familias. Este punto puede plantear problemas particularmente difíciles, si las familias están en una parte del territorio de la Potencia a la que pertenece la ONI que está ocupada por la Parte adversaria.

Además, los conflictos internacionales contemporáneos conllevan, con frecuencia, tensiones internas o conflictos internos en los territorios de las Parte en conflicto. En este caso, las familias pueden no confiar en un organismo gubernamental cuando se trate de obtener datos acerca de los allegados que están en poder de la Parte adversaria en el conflicto internacional.

Por último, la idea de asignar las tareas paraconvencionales en favor de los propios nacionales a una ONI dirigida por un organismo gubernamental plantea un problema mayor en el caso de que el territorio de una Parte esté enteramente ocupado por la Parte

---

<sup>57</sup> Así como el art. 26 del IV Convenio.

adversaria. De hecho, en ese caso, la Potencia ocupante considerará que, en virtud de los Convenios, la ONI se ocupa solamente de los enemigos en poder de la Parte a la que ésta pertenezca. Ahora bien, nadie está ya en poder de una Parte cuyo territorio esté enteramente ocupado. Por consiguiente, en cuanto a las actividades convencionales, la ONI de la Potencia enteramente ocupada ya no tiene razón de ser. En cambio, las actividades paraconvencionales en favor de los propios compatriotas, más arriba descritas, adquieren mayor importancia en tal situación, en la que las autoridades gubernamentales han cesado con frecuencia de existir. Por lo tanto, parece importante que esas actividades no se asignen a un organismo gubernamental que ya no tiene jurídicamente razón de ser y que, por consiguiente, parece dudoso que prácticamente pueda todavía funcionar, sino que las desempeñe la Sociedad Nacional, protegida contra el ocupante en virtud del artículo 63 del IV Convenio. Naturalmente, este resultado puede obtenerse asignando todas las tareas de la ONI a la Sociedad Nacional o atribuyendo a la ONI gubernamental sólo las tareas convencionales y paraconvencionales en favor de súbditos enemigos y dejando las otras a cargo de la Sociedad Nacional.

De todas formas, parece oportuno que, en una ONI, sean bien distintos los servicios, o por lo menos los ficheros relativos, por una parte, a los súbditos del Estado que haya instalado la ONI y, por otra parte, a los súbditos enemigos que estén en poder de ese mismo Estado <sup>58</sup>.

En conclusión, se debe destacar que una Sociedad Nacional puede desplegar la mayor parte de sus actividades paraconvencionales en favor de los súbditos del propio país incluso si no está encargada de dirigir la ONI. En la práctica, será incluso mucho más fácil para una Sociedad Nacional comprometerse en estas actividades en favor de los súbditos del propio país que prestar servicios exclusivamente en favor de personas protegidas oriundas de la Parte adversaria, como lo hace la ONI en el ámbito de las actividades que expresamente se le asignan en los Convenios.

---

<sup>58</sup> Dos ficheros no implican riesgos de deficiencias o de duplicaciones en cuanto a las personas cuyos datos no hayan sido registrados, porque siempre se sabrá si una persona cuyos datos han de registrarse o que ha de ser buscada pertenece a la categoría de los propios compatriotas de la ONI o a la de las personas de nacionalidad enemiga. En caso de ocupación completa del territorio de la Parte a la que pertenece la ONI, ésta deberá entregar a menudo los datos relativos a los súbditos del ocupante al ocupante, mientras que debe conservar el fichero relativo a sus propios compatriotas.



#### IV. LAS EVENTUALES ACTIVIDADES EXTRACONVENCIONALES DE UNA ONI

Para ser completos, cabe recordar aquí que una ONI puede encargarse, tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, de toda clase de actividades de búsqueda no previstas en los Convenios. Puede, en caso de guerra, desplegar actividades de búsqueda en favor de personas desplazadas o de otras categorías de personas que no sean beneficiarias de la ONI en virtud de los Convenios. Puede proseguir sus actividades convencionales y paraconvencionales tras haber finalizado un conflicto. Puede desplegar actividades de investigación en favor de víctimas de conflictos en los cuales la Parte a la que pertenece no esté implicada<sup>59</sup> y, por último, puede efectuar investigaciones en caso de catástrofes naturales.

Como para las actividades paraconvencionales en favor de los propios compatriotas, puede ser sensato asignar esas tareas a la ONI, que tiene las técnicas y los conocimientos necesarios, lo que permitirá también a los colaboradores de la ONI ejercitarse ya en tiempo de paz por lo que atañe a las diferentes actividades de investigación.

Pero sólo debería pensarse en esta solución si la Sociedad Nacional está encargada de dirigir la ONI, porque llevar a cabo esas actividades un organismo gubernamental plantea los problemas mencionados más arriba<sup>60</sup> por lo que respecta a las tareas paraconvencionales en favor de los propios compatriotas.

Por supuesto, la Sociedad Nacional puede desempeñar esas tareas extraconvencionales sin estar encargada de dirigir la ONI. De hecho, esas actividades son ya hoy actividades típicas de gran número de Sociedades Nacionales en el mundo entero y no tienen, desde un punto de vista jurídico y lógico, nada que ver con las de una ONI.

#### V. CONCLUSIÓN

En el derecho internacional humanitario se prevén cinco diferentes sistemas para evitar la incertidumbre de las familias (y de los Estados) acerca de la suerte que corren sus allegados, combatientes

---

<sup>59</sup> Recordemos, sin embargo, que las actividades en favor de los internados militares, combatientes en un conflicto entre países terceros internados por una Potencia neutral, son actividades convencionales de una ONI -véase art. 122 (1) en relación con art. 4 B (2) del III Convenio.

<sup>60</sup> Véase más arriba, III. 2.2.

o civiles, desaparecidos. El cometido de la ONI en esos cinco sistemas es el siguiente:

**1. Notificación de datos relativos a los prisioneros de guerra y a las personas civiles protegidas:**

La ONI de la Potencia detenedora tiene la obligación convencional de proporcionar a la Parte adversaria, por mediación de la Agencia Central de Búsquedas y de la Potencia protectora, todos los datos necesarios acerca de las personas protegidas. La ONI de la Potencia de origen <sup>61</sup> puede desempeñar la tarea paraconvencional de recibir esos datos y de transmitirlos a las familias.

**2. Transmisión de documentos oficiales y de datos relativos a las diligencias judiciales incoadas contra personas protegidas:**

La ONI de la Potencia detenedora tiene la obligación convencional de transmitir ciertos tipos de documentos. Puede desempeñar la tarea «paraconvencional» de transmitir documentos y datos de otra índole relativos a las diligencias judiciales incoadas contra personas protegidas. La ONI de la Potencia de origen puede desempeñar la tarea «paraconvencional» de recibir esos documentos y esos datos.

**3. Transmisión de las tarjetas de captura y de internamiento:**

La ONI de la Potencia detenedora puede desempeñar la tarea paraconvencional de ayudar a la Potencia detenedora a cumplir su obligación de hacer que los prisioneros de guerra puedan rellenar tarjetas de captura y que los internados civiles puedan rellenar tarjetas de internamiento. Puede también recibir el encargo de transmitir esas tarjetas a la Agencia Central de Búsquedas y a la Potencia de origen de dichas personas. La ONI de la Potencia de origen puede desempeñar la tarea «paraconvencional» de recibir esas tarjetas y de transmitir las a las familias.

**4. Respuestas a solicitudes:**

La ONI de la Potencia detenedora tiene la obligación convencional de responder a todas las solicitudes relativas a prisioneros

---

<sup>61</sup> En esta conclusión, la noción de «Potencia de origen» se utiliza para indicar la Potencia de la que dependen los prisioneros de guerra o su país de origen; para las personas civiles protegidas, se trata de su país de origen o de residencia anterior.

de guerra y a personas civiles protegidas, así como de realizar las investigaciones necesarias para obtener los datos solicitados. Desplegando actividad «paraconvencional», debería también responder a las solicitudes previstas en el Protocolo I.

La ONI de la Potencia de origen de dichas personas puede desempeñar la tarea paraconvencional de recoger las solicitudes relativas a las personas en poder de la Parte adversaria, de responder a esas solicitudes o de transmitir las a la Agencia Central de Búsquedas o a la ONI de la Parte adversaria.

#### 5. Intercambio de correspondencia:

Las ONI de la Potencia detenedora y de la Potencia de origen pueden enviar, desplegando actividad paraconvencional, la correspondencia intercambiada entre prisioneros de guerra y personas protegidas por el IV Convenio, por una parte, y sus familiares, por otra.

Recordemos, por último, que todas las tareas de una ONI mencionadas en esta conclusión que llamamos «paraconvencionales» puede desempeñarlas, asimismo, una Sociedad Nacional que no haya sido encargada de dirigir la ONI.

**Marco Sassòli**

---

El señor **Marco Sassòli**, abogado, ha sido asistente de derecho internacional público en la Universidad de Basilea y es, desde el 1 de enero de 1985, miembro de la División Jurídica del CICR.