

Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado

Informe
de la Reunión de expertos

Servicio de Asesoramiento

en derecho internacional humanitario



CICR

Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado

**Informe
de la
Reunión de expertos**
(Ginebra, octubre 5-6 de 2000)

María Teresa Dutli
con la colaboración de
Joanna Bourke Martignoni
Julie Gaudreau



CICR

Comité Internacional de la Cruz Roja
Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario
19, avenue de la Paix, 1202 Ginebra, Suiza
T +41 22 734 6001 F +41 22 733 2057
Correo electrónico: advisoryservice.gva@icrc.org www.icrc.org

Original : francés
febrero de 2002

ISBN 2-88145-120-9

© Comité Internacional de la Cruz Roja
Ginebra, febrero de 2002

ÍNDICE

Agradecimientos	7
Introducción	9
PARTE I	
Reunión de expertos sobre la aplicación, a nivel nacional, de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	13
Capítulo I	
Presentación de los temas	15
■ La importancia del respeto del derecho internacional humanitario y las actividades del CICR <i>Eric Roethlisberger, miembro del Comité, CICR</i>	15
■ Prioridades que han de definirse: tratar la protección de los bienes culturales como un capítulo del derecho internacional humanitario. <i>Yves Sandoz, asesor especial del CICR</i>	21
■ Nuevas normas para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado: la importancia del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado <i>Jean-Marie Henckaerts, asesor jurídico, CICR</i>	27
■ Actividades de la UNESCO en materia de aplicación y promoción de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos <i>Jan Hladík, especialista del programa, Sección de Normas Internacionales, División del Patrimonio Cultural, UNESCO</i>	57
■ La aplicación del DIH a nivel nacional, la actividad del Servicio de Asesoramiento del CICR y la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, incluidas las estrategias utilizadas para la ratificación de los instrumentos pertinentes del derecho humanitario. <i>María Teresa Dutli, jefa del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario, CICR</i>	69

Capítulo II	Actividades de aplicación a nivel nacional	79
■	Medidas nacionales de aplicación de las normas que rigen la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado en Suiza <i>Rino Büchel, División de la Protección de los Bienes Culturales, Oficina de la Protección Civil, Suiza</i>	79
■	La identificación y el registro de los bienes culturales protegidos en el Líbano <i>Dr. Hassan Jouni, profesor, facultad de derecho, Universidad Libanesa, Líbano</i>	85
■	Los criterios de identificación y de registro de los bienes culturales protegidos en Guatemala <i>Eduardo Andrade Abularach, arquitecto, Guatemala</i>	93
■	El procedimiento de señalamiento de los bienes culturales en Eslovenia <i>Dr. Savin Jogan, Ministerio de Cultura, Eslovenia</i>	97
■	El papel del Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario en la aplicación de la protección de los bienes culturales en El Salvador <i>Claudia Herrera Nosthas, asesora jurídica, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador</i>	103
■	Formación y difusión en el ejército austríaco <i>Mayor Franz Schuller, secretario general, Asociación austríaca para la protección de los bienes culturales, Austria</i>	107
■	Formación y actividades de difusión en el ejército italiano <i>Brigadier General Leonardo Prizzi, Escuela de Aplicación, Fuerzas Armadas Italianas, Italia</i>	113
Capítulo III	Trabajo en grupos	121
■	Introducción a los temas sometidos a debate.....	123
■	Informe del grupo I.....	127
■	Informe del grupo II.....	131
■	Informe del grupo III	135

Capítulo IV	Conclusiones de la reunión	139
	<i>Yves Sandoz, asesor especial del CICR</i>	
PARTE II	Consejos prácticos para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	143
ANEXOS		
I.	Programa de la reunión	187
II.	Lista de los participantes.....	191
III.	Cuestionario sobre las medidas nacionales de aplicación de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado....	195
IV.	Cuadros comparativos de las respuestas recibidas al cuestionario sobre las medidas nacionales de aplicación de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado....	199

Agradecimientos

El presente informe fue preparado por el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR, tras la *Reunión de expertos sobre la aplicación, a nivel nacional, de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, celebrada en Ginebra los días 5 y 6 de octubre de 2000.

Participaron en este encuentro alrededor de cuarenta personas procedentes de diferentes regiones del mundo quienes debatieron sobre los diversos temas previstos en el programa, tanto en sesión plenaria como en grupos de trabajo. Los participantes, expertos en museología, asesores jurídicos, expertos militares y especialistas en monumentos y archivos, colaboraron ampliamente en la elaboración de este informe, bien a través de las exposiciones que realizaron en las sesiones plenarias y en su participación activa en los grupos de trabajo, bien mediante los valiosos consejos y comentarios que nos transmitieron durante y después de la reunión, con miras a la redacción de los *Consejos prácticos para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, destinados a ayudar a las autoridades nacionales en la adopción y la aplicación de una protección eficaz de esos bienes. A todos ellos les expresamos nuestro más sincero agradecimiento.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) desempeña un papel especial en materia de protección de los bienes culturales. Depositaria de los instrumentos de derecho internacional relativos a la protección de esos bienes en caso de conflicto armado, cumple una función de motor en la promoción y la aplicación de esos instrumentos. La UNESCO y, más particularmente el Sr. Jan Hladík, especialista del programa, Sección de Normas Internacionales, División del Patrimonio Cultural, participaron activamente en la reunión y colaboraron en la preparación de los *Consejos prácticos*.

Agradecemos también a todos aquellos que, de manera más específica, se consagraron a la elaboración de los *Consejos prácticos*, en particular el Sr. Rino Büchel, jefe de la Sección de Bienes Culturales, Oficina Federal de la Protección Civil (Suiza), el Sr. Ariel Walter González, primer secretario de la Misión Permanente de la Argentina ante la UNESCO, el coronel Charles Garraway, de la Dirección de Servicios Jurídicos del Ejército, Ministerio de Defensa (Reino Unido), el Sr. Michael Meyer, jefe de Derecho Internacional, Cruz Roja

Británica (Reino Unido), el Sr. Steven Solomon, asesor jurídico adjunto de la Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas en Ginebra y el Sr. Michael Turner, presidente del Comité Israelí del Patrimonio Cultural.

Introducción

Las normas que rigen la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado están establecidas sólidamente, en virtud de las normas del derecho internacional humanitario de origen tanto convencional como consuetudinario. No obstante, estas normas distan mucho de aplicarse de manera sistemática y a menudo se las viola.

La proliferación de los conflictos entre religiones y entre etnias ha traído consigo no sólo ataques contra las poblaciones civiles sino también, en numerosos casos, la destrucción de los bienes de carácter civil, en particular de los bienes culturales. Los actos de vandalismo dirigidos contra esos bienes o la destrucción de esos bienes son especialmente corrientes en tales conflictos, pues los bienes culturales pueden considerarse como símbolos de la identidad cultural y de la historia de la parte adversa.

Sin duda, durante un conflicto armado debe seguir teniendo la prioridad la protección de la población civil y de las personas que no participan directamente en las hostilidades. Y no hay que olvidar que la protección de los bienes de carácter civil constituye igualmente una regla fundamental del derecho internacional humanitario. Sin embargo, conviene no subestimar la necesidad de elaborar un sistema eficaz de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Aparte de la importancia intrínseca de la protección de esos bienes, por ser parte del patrimonio histórico y cultural mundial, su destrucción puede desempeñar un papel de catalizador, precipitando el desencadenamiento de las hostilidades y contribuyendo a hacer aún más vaga la distinción entre los objetivos militares y los bienes de carácter civil. Así pues, la acción destinada a reforzar la protección de los bienes culturales debe llevarse a cabo de manera paralela a los esfuerzos desplegados para aumentar la protección acordada a los civiles y a los bienes civiles.

Ya en tiempo de paz se deben tomar medidas de protección de los bienes culturales con miras a un conflicto armado. Se trata en particular de promover la adopción de una legislación adecuada, atribuir las responsabilidades institucionales, diseñar planes de acción para la protección de los bienes culturales y, por último, aplicar programas de educación y de formación adecuados destinados a los miembros de las fuerzas armadas y de los servicios de urgencia, al personal que trabaja en las instituciones culturales y al

público en general. La acción desplegada respecto de este último, para sensibilizarlo más en cuanto a la necesidad de proteger y de respetar los bienes culturales, constituye un ámbito esencial de las medidas que pueden tomarse en tiempo de paz. Las campañas de educación desempeñan un papel clave para suscitar el interés por un patrimonio cultural común, que el público puede así comprender mejor.

Precisamente estas cuestiones son las que fueron objeto de debate durante la *Reunión de expertos sobre la aplicación, a nivel nacional, de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*. Los objetivos de esta reunión eran hacer percibir mejor la necesidad de aplicar las disposiciones del derecho internacional humanitario relativas a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, examinar y evaluar las técnicas ya empleadas para hacer aplicar esas normas, identificar los problemas encontrados en la aplicación de esas normas y proponer métodos prácticos para solucionarlos. Se buscaba, por último, alentar a que se afinaran los mecanismos legislativos y administrativos adecuados para garantizar el respeto de esas normas.

En el presente informe se consignan las actas de esta reunión. En la **primera parte** se agrupan las presentaciones realizadas en sesión plenaria el primer día de la reunión. El capítulo I comprende también las exposiciones de los diversos participantes del CICR y de la UNESCO sobre temas generales relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. En el capítulo II se presentan varias intervenciones en las que se ofrecen los puntos de vista nacionales en materia de aplicación de las normas del derecho internacional humanitario relativas a la protección de los bienes culturales. En el capítulo III se consignan las conclusiones de los grupos de trabajo que se concentraron en los tres temas principales que se les había asignado (competencias y responsabilidades; protección jurídica de los bienes culturales; difusión y sensibilización) sobre los que se ocuparon el segundo día de la reunión. Por último, las conclusiones de la reunión se reproducen en el capítulo IV de la primera parte de este informe.

Los *Consejos prácticos para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado* constituyen la **segunda parte** del informe. Elaborado por el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario en la fase preparatoria de la reunión, el documento fue remodelado tras la realización de esta última, en el marco de una reflexión a la que contribuyeron ampliamente varios de los expertos

que participaron en la reunión. Los *Consejos prácticos* contienen los elementos que han de considerar los Estados que inician el proceso de ratificación de los instrumentos relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y de aplicación de las normas que éstos contienen. Constituyen una herramienta destinada a motivar y prestar asistencia a las autoridades nacionales y las comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario en esta esfera concreta.

El programa de la reunión así como la lista de los participantes se presentan en anexo del informe. También se reproducen en anexo el cuestionario sobre las medidas de aplicación de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, que se había distribuido a todos los participantes antes de que se celebrara la reunión, así como una serie de cuadros en los que se resumen las respuestas a ese cuestionario.

PRIMERA PARTE

**Reunión de expertos
sobre la
aplicación, a nivel nacional,
de las normas de protección
de los bienes culturales en caso
de conflicto armado**

CAPÍTULO I

Presentación de los temas

La importancia del respeto del derecho internacional humanitario y las actividades del CICR

Eric Roethlisberger

Miembro del Comité, CICR

*«Incluso el mejor derecho hay que defenderlo activamente,
de lo contrario se quedará en letra muerta.»*

Estas palabras siguen siendo tan ciertas y tan importantes como cuando fueron pronunciadas por Thomas Masaryk, hace más de 70 años. Hoy estamos todos reunidos aquí, nosotros que somos los beneficiarios comunes de valiosas herencias. De bienes culturales que muchos de entre ustedes defienden activamente. El derecho internacional humanitario forma parte de esta herencia. Consagra las aspiraciones más nobles de la humanidad. Fue forjado, conjuntamente, por los hombres y mujeres del mundo entero.

Pero este derecho necesita que se lo defienda. Necesita que se lo promueva y se lo aplique activamente si se quiere que logre sus objetivos: atenuar los horrores engendrados por los conflictos y proteger a las víctimas de la guerra y sus bienes.

El Comité Internacional de la Cruz Roja recibió de la comunidad internacional el cometido de proteger a las víctimas de la guerra y sus bienes y brindarles socorro y asistencia. Órgano fundador del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el CICR trabaja en estrecha colaboración con el conjunto de las Sociedades Nacionales y su Federación Internacional. El CICR mantiene hoy una presencia permanente en más de 50 países en África, América, Asia, Europa y el Oriente Medio. Más de 1.200 personas están actualmente en misión sobre el terreno, secundadas por alrededor de 9.000 colaboradores locales. A fin de apoyar y coordinar todas las actividades en el terreno, más de 800 personas trabajan en la sede de la Institución en Ginebra.

En sus actividades de protección, el CICR se beneficia de un derecho de iniciativa convencional que le da derecho a visitar al conjunto de los prisioneros de guerra y de los internados civiles de los conflictos armados internacionales. Su derecho de iniciativa le permite asimismo tener acceso a la mayoría de las personas detenidas en las situaciones de conflicto armado de carácter no internacional, así como en las situaciones de violencia interna, por motivos relacionados con esas situaciones. Esta población privada de la libertad debe poder gozar de una protección que responda a exigencias de eficacia y coherencia.

En el ámbito de la asistencia, la acción de socorro en gran escala debe apoyarse en una evaluación de las necesidades. A este respecto, las informaciones previas son sumamente valiosas, en particular las relativas a la calidad y la densidad del sistema sanitario y médico del país en el que se ha declarado la guerra. La evaluación del estado sanitario general de la población, del funcionamiento y de las fallas de la economía local, de las destrucciones y los desmantelamientos ocasionados por el conflicto, de las reservas alimentarias y de las perspectivas de que puedan reconstituirse son las bases sobre las que debe determinarse la evaluación de las necesidades en asistencia.

Por sólo mencionar algunas cifras, en 1999 los delegados del CICR visitaron unos 225.000 presos en más de 1.700 lugares de detención. De este total, tomaron los datos de más de 32.000 detenidos a quienes se les visitó por primera vez. También durante este período, distribuyeron más de 14.000 toneladas de socorros (víveres, ropa, mantas, tiendas de campaña...) en más de 50 países. En 14 hospitales en Asia y en África, proporcionaron lo más esencial en materia de medicamentos, material médico y equipo y aportaron asimismo asistencia esencial a otros 193 hospitales a través del mundo.

En estas actividades, el CICR debe hacer frente a situaciones cada vez más complejas y a veces peligrosas. En varias ocasiones, por motivos de seguridad, el CICR ha debido repatriar temporalmente a su personal. Fue el caso el año pasado en Sierra Leona, en Kosovo, en Timor y en Chechenia. Aumentaron las actividades sobre todo en Angola, en el Congo, y en el Sudán, así como en el norte del Cáucaso y en Timor oriental donde millones de personas debieron desplazarse o se vieron privadas de bienes indispensables para su supervivencia.

La naturaleza de los conflictos ha cambiado en la actualidad. En efecto, vemos con demasiada frecuencia que, intencional y deliberadamente, los civiles mismos son blanco de los ataques. Ya la guerra

no persigue exclusivamente la victoria de los ejércitos; está dirigida contra los civiles con el propósito de modificar la composición étnica de un territorio codiciado. Se ataca deliberadamente a los civiles sea para obligarlos a huir, sea para eliminarlos. Los recientes acontecimientos de Bosnia-Herzegovina, de Ruanda, de Kosovo y de Timor están grabados en la memoria de todos.

No obstante, la amenaza va mucho más allá. Las políticas de depuración étnica o de genocidio ponen en peligro los fundamentos mismos de toda coexistencia. La comunidad internacional tenía la obligación de reaccionar y así lo hizo. Con resultados diversos, es cierto, y mezclando demasiado a menudo la política y la actividad humanitaria.

Para el CICR, la mejor arma a su disposición para proteger a las víctimas de las situaciones de conflicto armado es el respeto del derecho internacional humanitario. Desde hace más de 130 años, el CICR interviene para desarrollar y hacer aplicar ese derecho. Contenido esencialmente en los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de los conflictos armados y en sus Protocolos adicionales de 1977, este derecho protege a los heridos, los enfermos, las poblaciones civiles y sus bienes. Estos instrumentos están completados por otros tratados que desarrollan las normas y principios contenidos en esos instrumentos, sea en materia de armas, mediante, por ejemplo, el Tratado de Ottawa sobre la prohibición de las minas antipersonal, sea en materia de protección de los bienes culturales, en particular mediante la Convención de 1954 sobre la Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus Protocolos, que constituyen el objeto de esta reunión en la que participamos. Es importante que todos estos tratados sean universales y se apliquen.

Para celebrar el cincuentenario de los Convenios de Ginebra, que son el principal fundamento de este cuerpo jurídico, el CICR lanzó una consulta titulada «Testimonios sobre la guerra». En el marco de esta consulta, se realizaron entrevistas a más de 20.000 civiles y combatientes en diecisiete países, entre octubre de 1998 y septiembre de 1999. Se les preguntó cuáles normas fundamentales deberían observarse en las situaciones de conflicto armado y por qué se las violaba a menudo. Los resultados de este estudio sin precedentes se compilaron por país, así como en un documento de síntesis. El estudio abarca doce países que estuvieron recientemente en guerra, cuatro países que desempeñan un papel importante en la política de paz y seguridad en los planos internacional y regional en tanto que

miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, así como Suiza, en tanto que depositario de los Convenios de Ginebra. El conjunto de esos documentos se encuentra ahora a disposición del público. El CICR espera mediante este estudio contribuir a un mejor conocimiento y aplicación de las normas internacionales que protegen a las víctimas de los conflictos armados.

Me parece importante subrayar que este documento contiene conclusiones valiosas relativas a la protección de los bienes culturales. Hay un párrafo que considero particularmente pertinente en este marco, y me permito citarlo:

«... el ámbito en el que la gente en todas partes tiene claridad sobre los límites de la guerra es la destrucción de sitios religiosos, culturales e históricos con el propósito de debilitar al enemigo. Más del 80% de las personas que han sufrido situaciones de conflicto rechazan que los combatientes tomen como blanco esos sitios. En los grupos de discusión y en las entrevistas detalladas, los participantes reconocieron que se había atacado esos edificios, pero nadie discutió sobre ello como estrategia deliberada para desmoralizar o para realizar depuración étnica».

El derecho internacional humanitario no es, como sabemos, un cuerpo cerrado. Está en constante evolución para tener en cuenta nuevas realidades y nuevas necesidades. Prueba de ello es la adopción del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954. Este instrumento es la reacción a los ataques perpetrados contra los bienes culturales durante ciertos conflictos recientes, en particular el conflicto en ex Yugoslavia. Ciudades como Dubrovnik, que forman parte del patrimonio común de la humanidad, fueron blanco de ataques imprudentes. Asimismo, los ataques contra ciertos bienes tales como el puente de Mostar son actos que están sin duda alguna prohibidos durante los conflictos armados. Este nuevo instrumento colma ciertas deficiencias del sistema anterior y ustedes tendrán sin duda ocasión de debatir al respecto en el transcurso de esta reunión.

Otros ámbitos del derecho internacional humanitario también evolucionan, aunque no se refieren a la protección de los bienes culturales. Una protección actual atañe a los signos de identificación y de protección de los heridos y enfermos. La Confederación Suiza, con el apoyo del CICR y de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, convocó una Conferencia Diplomática con miras a adoptar un tercer Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra, relativo a los emblemas, que se celebrará en Ginebra dentro de pocos

días, más precisamente el 25 y 26 de octubre próximo. Actualmente se está enviando a los Estados Partes en los Convenios de Ginebra una nueva versión del Protocolo III. Este instrumento tiene en cuenta los resultados de las reuniones de consulta celebradas en el transcurso de los últimos meses. Nuestro mayor deseo es que gracias a un amplio consenso se logren los objetivos del proceso que apuntan a la adopción de un tercer Protocolo.

El desarrollo del derecho internacional humanitario y su aplicación son una tarea de largo aliento que nunca terminará.

Espero que durante estos dos días, los debates entre expertos como son ustedes permitan preparar las directrices en la esfera de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado a la que asigna tanta importancia el CICR pues esos bienes constituyen el patrimonio de los pueblos y de las culturas.

**Prioridades que han de definirse:
tratar la protección
de los bienes culturales
como un capítulo
del derecho internacional humanitario**

Yves Sandoz

Asesor especial del CICR

Me parece oportuno, al inaugurar esta reunión, recordar brevemente el sentido que el Comité Internacional de la Cruz Roja desea darle. Con respecto a los múltiples conflictos que se libran en el mundo y a las innumerables víctimas de esos conflictos, el CICR se ve constantemente confrontado a disyuntivas al fijar sus prioridades. Es especialmente delicado encontrar un justo equilibrio entre la energía que se invierte, por una parte, en instar a los Estados a adaptar, desarrollar y adoptar las normas internacionales y a tomar luego las medidas apropiadas en el plano nacional, y la que, por otra parte, se consagra directamente a ayudar a las víctimas sobre el terreno.

La urgencia de proporcionar ayuda a los heridos, los prisioneros o las poblaciones que sufren es evidente. Pero un poco de reflexión nos demuestra igualmente la utilidad de las medidas normativas y la complementariedad de los dos tipos de acciones. Obtener de los combatientes que respeten ciertas normas es una contribución a la suerte que corren las víctimas tan esencial como brindarles ayuda, tanto más cuanto que incluso la acción de las organizaciones humanitarias depende de la aceptación y, por lo tanto, de la comprensión que de ella tengan los combatientes.

Sin embargo, es difícil sacrificar la urgencia en aras del largo plazo, y no es fácil encontrar la justa medida para cada uno de estos tipos de acción. Ahora bien, entre las actividades destinadas a aplicar o a desarrollar las normas, las que se refieren a los bienes culturales dan lugar, más fácilmente que otras, a comentarios irónicos o desengañosos ante la realidad que se ve en el terreno, en el que se masacra, se tortura, se viola o se desplaza a la fuerza a las personas. Tales comentarios deben tomarse en serio e instar a la reflexión más profunda sobre el sentido de la acción humanitaria de emergencia.

Toda la reflexión que se ha desarrollado estos últimos años ha seguido la tendencia de buscar no solamente la supervivencia a corto plazo de

las poblaciones atrapadas en la tormenta de los conflictos, sino también el respeto de su dignidad. Esto se ha traducido en particular en acciones destinadas a restaurar cuanto antes la autonomía de esas poblaciones, su capacidad de satisfacer por sí mismas sus propias necesidades.

Ahora bien, respetar la dignidad de una población es también respetar su cultura. Los ataques deliberados contra los bienes culturales son señal de desprecio y el desprecio puede servir de excusa o de pretexto para los peores vejámenes, de los que a menudo no es más que el prelude. Luchar por la defensa de los bienes culturales de una población y, por ende, por el respeto de su dignidad, forma pues parte integral de la acción humanitaria destinada a proteger a esa población.

La defensa de la cultura de todos, de los bienes culturales, debe inscribirse por lo demás en la dimensión planetaria en la que vivimos hoy. Ya no es posible limitarse a tratar los conflictos de manera aislada. Por lo que atañe a los problemas del medio ambiente en particular, ya no es posible hoy seguirse limitando a examinar cada conflicto de manera aislada. Hay que preocuparse también de la capacidad del planeta de absorber los perjuicios ocasionados por la acumulación de conflictos.

Ahora bien, esta dimensión planetaria de los problemas se aplica asimismo al ámbito de la cultura. No en nombre de la defensa de una cultura universal y vaga, sino precisamente porque la preservación de los valores culturales de cada uno, el respeto de lo que no comprendemos, del otro, del derecho a la diferencia, es un signo de tolerancia sin el cual nuestro mundo, cada vez más poblado, no podría sobrevivir. Permitir que se atente contra la cultura de una población es negar el derecho que tienen todos por igual a la dignidad, es adentrarse por una vía de conflictos y de violencia peligrosa para la supervivencia misma de nuestro planeta. Defender todas las culturas es también defender toda la humanidad.

Todos constatamos que las normas del derecho internacional humanitario no se respetan lo suficiente y que las normas relativas a los bienes culturales no son excepción. La idea primordial de esta reunión es que examinemos conjuntamente las posibilidades de hacer que se respeten mejor estas últimas. Las normas relativas a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado forman parte integral del derecho internacional humanitario; de ahí nuestra preocupación por no olvidarlas. Incluso si los bienes

culturales, mencionados ya en las Convenciones adoptadas en La Haya en 1899 y en 1907, son objeto de tratados específicos, en particular el convenio de Washington sobre la protección de las instituciones artísticas y científicas y de los monumentos históricos, de 1935, y la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de 1954.

Esta protección se habría podido integrar al esfuerzo de reactivación mundial del derecho internacional humanitario que se desarrolló poco después del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuando se hizo evidente que la tensión entre Oriente y Occidente daba pocas posibilidades a las Naciones Unidas de hacer realidad el ambicioso objetivo de paz y justicia universales contenido en la Carta. Sin embargo, los Convenios de 1949 no profundizaron sobre esta cuestión, y fue en el marco de la educación, la ciencia y la cultura, que es el de la UNESCO, en el que, en la Convención de 1954, se retomó la cuestión de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Se trata en efecto de no aislar la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de las cuestiones más generales relativas a esa protección. Pero también es importante que la cuestión de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado no se separe de los demás problemas de protección en esas situaciones. De ahí la importancia de la disposición sobre los bienes culturales que se introdujo en 1977 en los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra. Esta introducción no oculta intención alguna de pasar por encima de la Convención de 1954 —por lo demás, la disposición del Protocolo de 1977 contiene una cláusula de salvaguardia a su respecto— sino que traduce la preocupación de evitar el riesgo de una falta de protección en ciertas circunstancias: la Convención de 1954 distaba mucho de gozar de una ratificación universal y convenía pues evitar la situación de un Estado Parte en los Protocolos adicionales de 1977 que no estuviera específicamente cubierto por ninguna disposición relativa a los bienes culturales.

Esta integración, en el derecho internacional humanitario, de las cuestiones relacionadas con los bienes culturales en caso de conflicto armado se justifica además por el hecho de que otras cuestiones de derecho internacional humanitario sobre las que se debate actualmente conciernen también a esos bienes. Pienso en particular en los debates relativos a las prohibiciones y restricciones de ciertos medios o métodos utilizados en la conducción de las hostilidades, en especial las cuestiones referentes a la definición de objetivos militares, los

daños colaterales y el principio de proporcionalidad entre éstos y el interés militar de un objetivo. Estas cuestiones se plantean cuando se utilizan los bienes culturales con fines militares o se los sitúa en la proximidad inmediata de dichos objetivos. Recientes conflictos y la creación de jurisdicciones penales internacionales, en particular, han relanzado los debates sobre estas cuestiones y han demostrado la necesidad de definir con mayor precisión dónde se sitúa el límite de lo permitido.

La superposición de materias —la aprehensión de la dimensión mundial de las cuestiones relativas a la protección de los bienes culturales, por una parte, y las cuestiones relativas a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, por otra— corresponde también a una superposición de competencias institucionales; la UNESCO tiene un cometido para encargarse de las primeras, el CICR para las segundas. Lejos de crear una rivalidad, esta superposición de competencias da lugar, al contrario, a una dinámica positiva. Prueba de ello es la muy fructífera colaboración que se ha desarrollado en estos últimos años, en especial mediante la organización conjunta de seminarios regionales. La indispensable presencia de representantes de la UNESCO en esta reunión es otra demostración, y nos place mucho haber podido contar con su apoyo amistoso y constructivo en el marco de la preparación de esta reunión.

En realidad, el objetivo que nos hemos trazado para estos dos días no es tanto reflexionar sobre el desarrollo de las normas existentes: la conciencia de la importancia de proteger mejor los bienes culturales, reavivada dolorosamente por los conflictos recientes, en particular los que se desarrollaron en ex Yugoslavia, dio lugar en efecto a trabajos que culminaron con la adopción, en 1999, de un Segundo Protocolo de la Convención de 1954.

Vamos a concentrarnos, sobre todo, en el examen de los medios de aplicar eficazmente las normas existentes. Estudiaremos para estos efectos las diferentes medidas que se enumeran en el listado que se les ha propuesto para debatir durante esta reunión.

Estas medidas comienzan por la ratificación de los tratados. Aunque la obtención de este vínculo formal exige un gasto enorme de energía para resultados aleatorios y a menudo decepcionantes, no olvidemos que este vínculo formal es una base indispensable para todos los trabajos más concretos que pueden emprenderse posteriormente en los planos nacional y regional.

Por lo demás, el trabajo realizado por la UNESCO adquiere toda su importancia cuando se examinan ciertas medidas que han de tomarse en tiempo de paz, tales como la identificación de los bienes culturales, el mantenimiento de registros de protección y otras medidas preventivas.

Se sabe, además, que no se puede esperar mucho que los combatientes respeten los bienes culturales ni las demás normas del derecho internacional humanitario, si no se los ha formado en tiempo de paz. Esta integración necesaria de las normas humanitarias en los programas de instrucción militar nos lleva entonces a la cuestión más general de la educación, pues es innegable que las bases sobre las que se sientan las normas humanitarias deben enseñarse desde la más tierna infancia. Entramos de nuevo en una competencia genérica de la UNESCO, la de la educación. Y también aquí debemos subrayar la complementariedad positiva de las tareas generales de la UNESCO con la tarea bien delimitada del CICR, la de desarrollar, con la ayuda de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, la sensibilización al derecho internacional humanitario en las escuelas y las universidades.

Soy perfectamente consciente del hecho de que no es aquí donde debo esforzarme mucho para convencer al auditorio de la importancia de la protección de los bienes culturales. Me excusarán pues de haber abusado de su paciencia, pero quería destacar, como introducción a esta reunión, el motivo que ha llevado al CICR a organizarla y el marco que nos hemos propuesto darle.

Agradezco a quienes asumieron la organización de esta reunión el haber logrado convencer a tantas personalidades expertas en los ámbitos de la protección de los bienes culturales o del derecho internacional humanitario de acompañarnos y, sobre todo, agradezco a todos ustedes el haber aceptado esta invitación, a costa, en algunos casos, de un larguísimo viaje. Estoy seguro de que esta reunión se llevará a cabo en un espíritu abierto y constructivo y espero con interés escucharlos durante estos dos días.

Nuevas normas para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado: la importancia del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado

Jean-Marie Henckaerts
Asesor jurídico, CICR

«Todo lo que tiene valor es indefendible.»¹

La Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (en adelante la Convención de 1954) es el principal instrumento internacional para la protección de los bienes culturales durante los conflictos armados². Los bienes culturales son, en particular, los museos, las bibliotecas, los archivos, los sitios arqueológicos y los monumentos de valor para la arquitectura, el arte o la historia, de carácter tanto religioso como secular. Hasta la fecha, la Convención de 1954 ha sido ratificada por 95 Estados, pero los principios básicos relativos al respeto de los bienes culturales consagrados en ella han pasado a ser parte del derecho internacional consuetudinario. Al mismo tiempo que la Convención se aprobó un Protocolo³ —del que son Partes 79 Estados— que trata principalmente de la protección de los bienes culturales en territorio ocupado. El contenido específico de la Convención será brevemente explicado en las secciones correspondientes de este artículo.

La eficacia de la Convención de 1954 se convirtió en materia de preocupación general a comienzos de los años noventa, durante la segunda guerra del Golfo y el conflicto en la antigua Yugoslavia. Ahora,

¹ Famoso verso del poeta holandés Lucebert (traducción no oficial del neerlandés «Alles van waarde is weerloos»).

² Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (en adelante «Convención de 1954»), firmada en La Haya, el 14 de mayo de 1954, reimpresa en Dietrich Schindler y Jiri Toman, *Le droit des conflits armés – Recueil des conventions, résolutions et autres documents*, CICR e Instituto Henry Dunant, Ginebra, 1996, pp. 1047-1062. En español puede consultarse en *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 13ª edición, CICR, Ginebra, marzo de 1994, pp. 320-335. (N. del T.).

³ Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, firmado en La Haya, el 14 de mayo de 1954, *ibid.* pp. 1083-1089. En español puede consultarse en *Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, 13ª edición, CICR, Ginebra, marzo de 1994, pp. 347-349. (N. del T.).

mientras redactamos este artículo, dicha eficacia sigue estando tristemente a prueba en el conflicto que se prolonga en los Balcanes.

En 1991, el Gobierno de los Países Bajos, como parte de su contribución al Decenio del Derecho Internacional Humanitario de las Naciones Unidas, decidió aportar una revisión de la Convención de 1954. Como resultado, los Países Bajos y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) conjuntamente encargaron y financiaron «un estudio de los objetivos y el funcionamiento de la *Convención* y del *Protocolo*, con miras a identificar medidas para mejorar su aplicación y eficacia y definir si sería o no necesaria una revisión de la Convención, mediante, quizás, un Protocolo adicional»⁴. Dicho estudio fue publicado en 1993 por el Profesor Patrick Boylan.

En el transcurso de los años siguientes, el Gobierno de los Países Bajos continuó siendo la fuerza impulsora de este proceso de revisión, que requirió tres reuniones de expertos y cuyo resultado fue el «documento Lauswolt», denominado así por la población holandesa en donde se redactó. El documento Lauswolt era un nuevo proyecto de tratado basado en los resultados del estudio de Boylan.

En marzo de 1997, veinte expertos gubernamentales se dieron cita en la sede de la UNESCO, en París, para examinar el documento Lauswolt. Sobre la base de sus debates, la Secretaría de la UNESCO elaboró un documento Lauswolt revisado, que sometió a todos los Estados Partes en la Convención de 1954 en una reunión celebrada en París el 13 de noviembre de 1997. Se decidió que debería organizarse una reunión final preparatoria a fin de debatir más detenidamente ciertas cuestiones jurídicas. Por otra parte, se acogió la propuesta de los Países Bajos de convocar una conferencia diplomática en 1999 para transformar el documento Lauswolt en un tratado internacional.

La reunión preparatoria final se llevó a cabo en Viena, en mayo de 1998, con los auspicios del Gobierno austríaco. En ella se identificaron cinco puntos que deberían ser tratados en el Segundo Protocolo:

- ♦ la derogación por necesidades militares,
- ♦ las medidas cautelares,
- ♦ el sistema de protección especial,
- ♦ la responsabilidad penal individual y
- ♦ los aspectos institucionales.

⁴ Patrick J. Boylan, *Rêexamen de la Convention pour la protection des biens culturel en cas de conflit armé (Convention de La Haye de 1954)*, UNESCO, París, 1993, p. 19.

Tras la reunión se redactó un Proyecto Preliminar del Segundo Protocolo a la Convención de 1954⁵. Se invitó a los Estados y organizaciones interesados a presentar sus comentarios sobre el proyecto, en particular respecto de los cinco puntos antes mencionados⁶. Sobre la base de estos comentarios, la Secretaría de la UNESCO y el Gobierno de los Países Bajos redactaron conjuntamente el proyecto final del Segundo Protocolo⁷.

La Conferencia Diplomática para la elaboración del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (en adelante «la Conferencia Diplomática») se celebró en La Haya del 15 al 26 de marzo de 1999. El 26 de marzo de 1999 la Conferencia aprobó por consenso el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (en adelante «el Segundo Protocolo») ⁸. El documento quedó abierto a la firma en La Haya, en el marco de las celebraciones del Centenario de la Primera Conferencia Internacional de Paz, el 17 de mayo de 1999, fecha en que fue firmado por 27 países. Permanecerá abierto a su firma en La Haya hasta el 31 de diciembre de 1999.

El Segundo Protocolo es adicional a la Convención de 1954, que sigue siendo el texto de base. Sólo los Estados que hayan ratificado la Convención de 1954 podrán ser Partes en el Segundo Protocolo. Durante todo el proceso de revisión se mantuvieron abiertas cuatro opciones sobre la técnica de modificación de tratados que debía emplearse para mejorar la Convención de 1954. La primera consistía en enmendar la Convención de La Haya de 1954, cuyo inconveniente era que cualquier enmienda requeriría aprobación unánime de los

⁵ Doc. UNESCO HC/1999/1, 9 de octubre de 1998.

⁶ Véase el Informe Sinóptico, junto con su *Addendum* y su *Corrigendum*, de los comentarios al Proyecto Preliminar del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 formulados por las Altas Partes Contratantes en la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de 1954, así como por los otros Estados miembros de la UNESCO y por las organizaciones internacionales interesadas, Docs. UNESCO HC/1999/4, 15 de enero de 1999, HC/1999/4/Add. 1, marzo de 1999 y HC/1999/4/Add.1/Corr.1, 18 de marzo de 1999. En una Reunión de Expertos sobre la Mejora de la Convención de La Haya de 1954, en Leiden (Países Bajos), del 17 al 18 de diciembre de 1998, se debatieron con mayor profundidad los aspectos militares y jurídicos del proyecto preliminar, a la luz del derecho humanitario moderno.

⁷ Proyecto del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, Doc. UNESCO HC/1999/1/rev.1, febrero de 1999.

⁸ Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, firmado en La Haya el 13 de mayo de 1999, Doc. UNESCO HC/1999/7, 26 de marzo de 1999.

Estados Partes de la Convención⁹. Como esto era prácticamente imposible, se descartó esta opción, a pesar de que algunas delegaciones la habían apoyado.

La segunda opción era la aprobación de una convención nueva e independiente, lo cual habría requerido negociaciones substanciales y habría tenido la desventaja de crear dos sistemas separados. Por eso nunca se consideró realmente esta opción.

La tercera opción consistía en la aprobación de un Protocolo que tuviera por objetivo la revisión de la Convención de 1954. Aunque algunas delegaciones defendieron con firmeza esta opción, la mayoría de las delegaciones la rechazaron pues, también aquí se habría requerido unanimidad. Así pues, la opción que finalmente prevaleció fue la cuarta, que propugnaba por que el nuevo tratado fuera un protocolo adicional que no modificara en modo alguno la Convención de 1954, sino que la complementara y fuera aplicable únicamente a los Estados que la ratificaran. Los dos Protocolos de 1977 adicionales a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 sirvieron de precedente muy útil. En consecuencia, se hicieron todos los esfuerzos para garantizar que cada disposición del Segundo Protocolo fuera, en efecto, adicional a la Convención de 1954.

La finalidad de este artículo es destacar las principales novedades incorporadas por el Segundo Protocolo y mencionar algunos puntos de entendimiento común que se manifestaron durante la Conferencia Diplomática pero que, como tales, no quedaron reflejados en el texto mismo del Segundo Protocolo, ni tampoco en el Acta Final de la Conferencia.

Medidas que han de adoptarse en tiempo de paz

En virtud del artículo 3 de la Convención de 1954, los Estados se comprometen a preparar, en tiempo de paz, la salvaguardia de los bienes culturales contra los efectos previsibles de un conflicto armado «adoptando las medidas que consideren apropiadas». Pero la Convención no ofrece más detalles sobre las medidas que deben tomar los Estados.

El Segundo Protocolo se propone ser más explícito a este respecto, para lo cual suministra ejemplos precisos de medidas concretas que deben tomarse en tiempo de paz¹⁰:

⁹ Convención de 1954, *supra*, art. 39(5).

¹⁰ Segundo Protocolo, art. 5.

- ♦ la preparación de inventarios;
- ♦ la planificación de medidas de emergencia para la protección contra los riesgos de incendios o del derrumbamiento de estructuras;
- ♦ la preparación del traslado de bienes culturales muebles o el suministro de una protección adecuada *in situ* de esos bienes;
- ♦ la designación de autoridades competentes que se responsabilicen de la salvaguarda de los bienes culturales.

Estas medidas son de gran importancia práctica para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Naturalmente, para ello también se requieren recursos financieros y conocimientos técnicos. Teniendo presente estas exigencias, el Segundo Protocolo dispone la creación de un Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado¹¹. El Fondo se constituye específicamente para brindar ayuda financiera o de otra índole en apoyo a las medidas preparatorias o de otra naturaleza que deban tomarse en tiempos de paz. Será administrado por el Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, cuya creación se estipula igualmente en el Segundo Protocolo¹². Los recursos del Fondo se obtendrán, *inter alia*, de contribuciones voluntarias de los Estados Partes en el Segundo Protocolo¹³. Algunos Estados habían propugnado por que las contribuciones fueran obligatorias, pero al final se rechazó esta propuesta.

Por otra parte, el Segundo Protocolo amplía la disposición —más bien general— relativa a la difusión, contenida en la Convención de 1954¹⁴. Una vez más, se da una lista de ejemplos concretos de medidas de difusión, especialmente para las autoridades militares y civiles que asumen responsabilidades respecto de la aplicación del Segundo Protocolo. Estas autoridades deben estar perfectamente familiarizadas con el contenido del Protocolo y, para tal efecto, los Estados Partes deberán, según convenga¹⁵:

- ♦ incorporar a sus reglamentos militares orientaciones e instrucciones relativas a la protección de los bienes culturales;

¹¹ *Ibid.*, art. 29.

¹² *Ibid.*, art. 24.

¹³ *Ibid.*, art. 29(4).

¹⁴ Convención de 1954, art. 25.

¹⁵ Segundo Protocolo, art. 30.

- ♦ en colaboración con la UNESCO y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, preparar y llevar a cabo programas de formación y educación en tiempo de paz;
- ♦ por conducto del director general de la UNESCO, comunicarse recíprocamente información relativa a las leyes, disposiciones administrativas y medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en los apartados precedentes;
- ♦ por conducto del director general de la UNESCO, comunicarse lo antes posible recíprocamente las leyes y disposiciones administrativas que adopten para garantizar la aplicación del Protocolo.

La experiencia del Comité Internacional de la Cruz Roja demuestra ampliamente la gran importancia que tiene la difusión cuando se trata de asegurar el respeto por el derecho internacional humanitario.

Respeto por los bienes culturales

A. Todos los bienes culturales

El artículo 4 de la Convención de 1954 dispone que, en caso de conflicto armado, los bienes culturales no podrán ser objeto de ningún acto de hostilidad ni utilizarse para fines que pudieran exponerlos a destrucción o deterioro. No obstante, añade a continuación que pueden dejar de cumplirse ambas obligaciones en caso de que «una necesidad militar impida de manera imperativa su cumplimiento». En su estudio, el Profesor Boylan había señalado que, respecto del principio fundamental de protección contenido en la Convención de 1954, la falta de una clara definición de esta exención constituía un punto débil de carácter grave¹⁶.

Si bien los orígenes del principio de necesidad militar se remontan al Código de Lieber¹⁷, la restricción a la necesidad militar imperativa sólo se codificó por vez primera en el derecho internacional en el Reglamento de La Haya de 1907, que limita la destrucción o la incautación de la propiedad del enemigo a lo exigido imperativamente

¹⁶ Estudio Boylan, *supra* (nota 4), pp. 54-57.

¹⁷ Véase Burrus M. Carnahan, «Lincoln, Lieber and the Laws of War: The Origins and Limits of the Principle of Military Necessity», *American Journal of International Law*, Vol. 92, p. 231 (1998), y Horace B. Robertson, Jr., «The Principle of Military Objective in the Law of Armed Conflict», en Michael N. Schmitt, *The Law of Military Operations—Liber Amicorum Professor Jack Grunawalt*, *International Law Studies*, Vol. 72, Newport, Rhode Island: Naval War College Press, 1998, p. 197.

por las necesidades de la guerra¹⁸. La Convención de 1954 adopta esta noción pues no había muchos otros límites establecidos aplicables a la conducción de hostilidades¹⁹.

No obstante, como lo demuestra la historia, el concepto de necesidad militar no ha limitado de manera significativa la manera de conducir la guerra. La Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, se libró bajo la restricción de que no se podía destruir ningún bien a menos que así lo exigiera una necesidad militar imperativa. Pero aun así, se destruyeron ciudades completas.

Parece ser que la noción de necesidad militar imperativa es demasiado vaga para constituir una limitación efectiva a la manera de conducir la guerra. Incluso los juristas militares que participaron en la Conferencia Diplomática admitieron que era difícil enseñar a sus tropas cómo interpretar el concepto y trabajar con él. En general, las cuestiones para las que se aceptan cláusulas discrecionales basadas en la necesidad militar son las que no se podían reglamentar; y las cuestiones no reglamentadas constituyen un ámbito propicio para la evolución del derecho. Pero para que así sucediera, había que cambiar el principio militar inherente a la máxima «Confía en el buen juicio de los generales»²⁰ y reemplazarlo por criterios objetivos de cumplimiento obligatorio para los militares. La meta de la Conferencia Diplomática era dar un

¹⁸ Convenio sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, firmado en La Haya, el 18 de octubre de 1907, art. 23(g), en Schindler/Toman, *supra* (nota 2), p. 101. En español puede consultarse en Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 13ª edición, CICR, Ginebra, marzo de 1994, pp. 305-313. (N. del T.).

¹⁹ Esto se debió en parte a que algunos documentos que habían identificado tales límites no habían logrado convertirse en derecho convencional vinculante. Véase, por ejemplo, el art. 24 de las Reglas de La Haya sobre la guerra aérea redactado en La Haya por una Comisión de Juristas, entre diciembre de 1922 y febrero de 1923, en Schindler/Toman, *supra* (nota 2), p. 289: «Le bombardement aérien n'est légitime que lorsqu'il est dirigé contre un objectif militaire, c'est-à-dire un objectif dont la destruction totale ou partielle constituerait pour le belligérant un avantage militaire net.» («El bombardeo aéreo sólo es legítimo cuando va dirigido contra un objetivo militar, es decir, un objetivo cuya destrucción total o parcial sea, para el beligerante, una clara ventaja militar.»)

²⁰ Yves Sandoz, Christophe Swinarski y Bruno Zimmermann (dir. y coord.), *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* (en adelante «Comentario del CICR», (Dordrecht/Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja/Martinus Nijhoff Éditeurs, 1986, p. 396, citando a Eric David, *La protection des populations civiles pendant les conflits armés*, Institut international des droits de l'homme, VIII Período de cursos, julio de 1977, Estrasburgo, p. 32. El «Comentario del CICR» existe ya en español: *Comentario del Protocolo del 8 de junio de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949*, Comité Internacional de la Cruz Roja/Plaza y Janés Editores Colombia, Bogotá, 2000. En adelante, cuando se cite esta obra se dará también, entre paréntesis, la paginación de la versión en español. (N. del T.)

contenido a la noción de necesidad militar imperativa, con miras a ampliar su significado y su efecto.

Necesidad militar imperativa de cometer actos de hostilidad

Esa meta se alcanzaría, en gran parte, si los ataques se limitaran a objetivos militares. No hay que olvidar que la Convención de 1954 fue aprobada mucho antes de los Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. Su redacción se hizo con la experiencia de la Segunda Guerra Mundial como telón de fondo, en una época en la que aún se consideraba aceptable atacar ciudades enteras. En medio de una guerra semejante, la Convención de 1954 procuraba proteger los bienes culturales de valor.

En 1977, el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), acabó con este enfoque²¹. Por consiguiente, sólo podían ser objeto de ataques los objetivos militares —definidos con mayor claridad y seleccionados más cuidadosamente. Los civiles y los bienes civiles no podían ser blanco de ataques directos. Este nuevo enfoque es un claro ejemplo de cómo el derecho internacional humanitario establece un equilibrio entre las necesidades militares y las humanitarias: permite los ataques que son necesarios, pero establece estrictos límites humanitarios.

Era entonces evidente que cualquier mejora de la Convención de 1954 debía reflejar este moderno enfoque: generalmente, los bienes culturales son bienes civiles y, como tales, no deben ser atacados; sólo pueden ser objeto de ataque si se convierten en un objetivo militar y a partir de ese momento. Este enfoque cuenta también con la ventaja de que ofrece una respuesta más clara al interrogante de cuándo pueden atacarse los bienes culturales.

La definición de objetivo militar contenida en el artículo 52(2) del Protocolo I adicional fue uno de los mayores logros de la Conferencia Diplomática sobre la reafirmación y el desarrollo del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados

²¹ Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), en Schindler/Toman, *supra* (nota 2), pp. 755-828. En español puede consultarse en Manual del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 13ª edición, CICR, Ginebra, marzo de 1994, pp. 200-273. (N. del T.).

convocada por el Gobierno suizo en 1974, que el 8 de junio de 1977 aprobó el Protocolo I adicional. Durante la Conferencia Diplomática de 1999 que suscribió el Segundo Protocolo de La Haya, algunos Estados que no son Partes en el Protocolo I adicional, como los Estados Unidos, Turquía y la India, confirmaron que esta disposición tiene carácter de derecho consuetudinario. Esto ilustra cómo la Conferencia Diplomática buscaba también reafirmar ciertas normas de derecho humanitario, a la vez que desarrollaba otras.

La definición de objetivo militar contiene dos criterios que deben cumplirse de manera acumulativa antes de poder proceder a la destrucción, toma o neutralización de un bien. Éstos tienen que ver con la naturaleza, ubicación, finalidad o utilización de los bienes y con la ventaja militar que se pretende alcanzar con su destrucción, captura o neutralización. La naturaleza, ubicación, finalidad o utilización de los bienes deben ser tales que «contribuyan eficazmente a la acción militar». Hay, además, respecto del objetivo militar, otra exigencia: su «destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrece en las circunstancias del caso una ventaja militar definida». Estos criterios tienen tanta claridad como pudo negociarse durante la Conferencia Diplomática y son bastante estrictos.

La noción de objetivo militar, así definida, contiene en sí misma la idea de necesidad militar. Una vez que un bien adquiere el carácter de objetivo militar, puede ser destruido, capturado o neutralizado, salvo en ciertas excepciones. Esta simple norma reconoce la necesidad militar de atacar determinados bienes durante la guerra. Al restringir esos bienes a los que constituyen objetivos militares, dicha norma introduce la noción de que la guerra tiene límites. De esta manera, el concepto de objetivo militar incorpora el equilibrio que establece el derecho humanitario entre los intereses militares y las preocupaciones humanitarias.

El requisito establecido por la Convención de 1954 de que la necesidad militar deber ser «imperativa», queda suficientemente claro en el artículo 6 del Segundo Protocolo mediante la segunda condición: siempre y cuando no exista otra alternativa. En consecuencia, prácticamente nunca podrá invocarse la necesidad militar para justificar un ataque a los bienes culturales que obstaculicen el paso de un ejército en avanzada, pues casi siempre existen otras alternativas para eludir dichos bienes. Esto quiere decir que cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares y uno de ellos es un bien cultural, no deberá atacarse este último. De hecho, esta disposición incluye los bienes culturales entre los objetivos

militares que, de conformidad con el artículo 57(3) del Protocolo I, no deberán atacarse²².

La protección de los bienes culturales queda reforzada en cuanto el concepto de objetivo militar —reconocido y empleado tan ampliamente que ha pasado a ser parte del derecho internacional consuetudinario— se utiliza para definir la excepción de la necesidad militar. La norma de que sólo los objetivos militares pueden ser objeto de ataques es ahora parte esencial de los manuales militares y de la formación militar en el mundo entero. Como lo manifestaron muchos delegados en la Conferencia Diplomática, es importante contar con un texto sencillo que sea fácil de utilizar y de enseñar. El concepto de objetivo militar cumple con estas exigencias mucho mejor que la vaga noción de necesidad militar.

El texto final del artículo 6 del Segundo Protocolo está basado en propuestas sometidas por Austria y por el CICR. La propuesta de Austria rezaba así: «La necesidad militar imperativa, de conformidad con el artículo 4, párrafo 2 de la Convención, puede invocarse únicamente cuando no exista otra alternativa factible para dar cumplimiento a la misión, siempre que prevalezcan las razones para recurrir a dicha invocación» (traducción no oficial). El CICR, por su parte, proponía la disposición siguiente: «Todos los bienes que constituyan bienes culturales pierden su protección general desde el momento en que se conviertan en objetivos militares, es decir, cuando se utilicen para contribuir eficazmente a la acción militar y cuando su destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso, una ventaja militar definida» (traducción no oficial).

Como los delegados manifestaron que ambas propuestas tenían sus méritos y eran en realidad complementarias, se formó un Grupo de Trabajo sobre el Capítulo II, presidido por la delegación de Austria, cuya tarea era combinar las dos propuestas presentadas. La propuesta austríaca se proponía definir el carácter «imperativo» de la necesidad militar, mientras que la finalidad de la propuesta del CICR era utilizar el concepto de objetivo militar para dar contenido al principio de necesidad militar. Se criticó a la propuesta del CICR el

²² El artículo 57(3) del Protocolo I adicional (*op. cit.*) estipula que «cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares para obtener una ventaja militar equivalente, se optará por el objetivo cuyo ataque, según sea de prever, presente menos peligro para las personas civiles y los bienes de carácter civil [y que no sean bienes culturales]». El texto entre corchetes muestra cómo quedaría el artículo 57(3) para los Estados que hayan aprobado tanto el Protocolo I adicional como el Segundo Protocolo.

hecho de destacar sólo la utilización de los bienes culturales que pudieran constituir una eficaz contribución a la acción militar, mientras que el artículo 52(2) del Protocolo I adicional especifica que tanto la utilización como la naturaleza, la ubicación o la finalidad de los bienes pueden representar una contribución eficaz a la acción militar. Muchos delegados, en su mayoría de los países miembros de la OTAN, manifestaron que cualquier definición de objetivo militar tenía que corresponder exactamente a la definición contenida en el artículo 52(2) del Protocolo I adicional.

En consecuencia, el Grupo de Trabajo decidió incluir al comienzo del Protocolo una definición de objetivo militar y, en el artículo 6, al definir los actos de hostilidad permitidos contra los bienes culturales, limitar éstos a los bienes «que, por su utilización, se han convertido en objetivo militar». No obstante, incluso en el interior del Grupo de Trabajo muchas delegaciones expresaron su preocupación respecto de la restricción del término «por su utilización», según el cual los bienes culturales podrían convertirse en objetivo militar únicamente por su utilización y no por su ubicación, por ejemplo. Cuando se presentó nuevamente en plenaria el proyecto redactado por el Grupo de Trabajo sobre el Capítulo II, la cuestión de la utilización y de la ubicación era a todas luces demasiado polémica y un significativo número de delegaciones no consideró aceptable el texto.

Las delegaciones egipcia y griega fueron las que más activamente apoyaron la restricción según la cual los bienes culturales podrían convertirse en objetivo militar únicamente por su utilización. Argumentaron que los bienes culturales que no fueran utilizados de ningún modo para una acción militar, nunca debían ser objeto de ataques. Si la mera ubicación de un bien cultural lo transformara en un objetivo militar, se vería muy disminuida la protección de los bienes culturales. Añadieron que para que un bien cultural se convirtiera en objetivo militar era necesario que existiera una acción concreta del titular de tal bien, enfoque que apoyó el CICR.

Tras haberse convenido en que la naturaleza y la finalidad de los bienes culturales nunca podrían hacer de ellos un objetivo militar, todo el debate se centró en la cuestión de la ubicación. El Comentario del CICR al Protocolo I de 1977 señala que el Grupo de Trabajo de la Comisión III introdujo el criterio de ubicación sin explicar sus razones para ello²³. Lo mismo podría decirse del Segundo Protocolo. No se

²³ Comentario del CICR, *supra* (nota 20), p. 652 (889), párr. 2021.

dieron verdaderas razones para explicar por qué debía incluirse la ubicación. Un ejemplo —de ubicación— comúnmente citado en la Conferencia Diplomática fue el de los puentes de importancia histórica. Pero este ejemplo es engañoso porque es en realidad la utilización de esos puentes lo que puede constituir una contribución eficaz a la acción militar.

La delegación canadiense dio otro ejemplo específico de ubicación: el caso en que la retirada de las tropas podría ser bloqueada por una muralla histórica que de estar ubicada en un valle o puerto de montaña, quizá no habría ningún paso posible alrededor de ella. Como rodearla tomaría mucho tiempo, el jefe militar tendría que, o bien cobrar víctimas, o bien atravesarla. En tal caso, la muralla histórica no estaría siendo utilizada para una acción militar y se convertiría en objetivo militar únicamente por su ubicación. Este ejemplo no parece ser muy realista pues, por lo general, tales murallas no se construyen en valles ni en puertos de montaña. Aunque no se explicó muy bien la necesidad de recurrir al criterio de ubicación, varias delegaciones, en su mayoría de países miembros de la OTAN, insistieron enérgicamente en conservarla.

En su Comentario del Protocolo I adicional, el CICR da los siguientes ejemplos de bienes que, en virtud de su ubicación, contribuyen eficazmente a la acción militar: un puente u otra construcción, o un lugar que por su ubicación revista especial importancia para las operaciones militares, ya sea porque se trata de un lugar que debe ser capturado, ya porque es importante evitar que el enemigo lo capture, o porque se debe obligar al enemigo a evacuarlo²⁴.

Tal como se mencionó anteriormente con respecto a los puentes históricos, es en realidad la utilización de una construcción o de un lugar lo que hace que se conviertan en objetivo militar. En cuanto a los lugares que por su ubicación deben ser conquistados, se planteó la cuestión en la Conferencia Diplomática sobre cuál sería la situación si un beligerante en una zona de combate, para evitar que el ejército enemigo se estableciera en una zona determinada o pasara por dicha área, recurriera, por ejemplo, a una descarga de fuego²⁵. De acuerdo con el Comentario, no cabe mucha duda de que en tal caso la zona debe considerarse objetivo militar y, por ende, tratarse como tal²⁶. Obviamente, una situación como ésta sólo podría presentarse en

²⁴ *Ibid.*, p. 652 (889), párr. 2021.

²⁵ *Ibid.*, p. 635 (867), párr. 1955.

²⁶ *Ibid.*

áreas de terreno limitadas y no en vastas extensiones. Se aplica fundamentalmente a pasos estrechos, cabezas de puente o puntos estratégicos tales como colinas o puertos de montaña²⁷.

Ninguno de estos ejemplos constituye prueba convincente de la necesidad de identificar bienes culturales como blanco, en razón de su ubicación. Sí existen, en cambio, textos jurídicos convincentes para afirmar que lo que en definitiva convierte los bienes culturales en objetivo militar es la utilización que de ellos se haga. Ya en 1907, el artículo 27 del Convenio sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre estipulaba que «en los sitios y bombardeos deberán tomarse todas las medidas necesarias para respetar, en cuanto sea posible, los edificios consagrados al Culto, a las Artes, a las Ciencias o a la Beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y los centros de reunión de enfermos y heridos, siempre que no se utilicen al mismo tiempo esos edificios con un fin militar». Esta disposición confirma que es su utilización lo que hace que estos bienes pierdan su protección.

El Comentario del CICR sobre el artículo 53 del Protocolo I adicional ratifica este punto de vista. El artículo 53 prohíbe la utilización de los bienes culturales en apoyo al esfuerzo militar²⁸. El CICR señala en su Comentario que «...emplear los bienes protegidos en apoyo del esfuerzo militar sería una violación evidente del presente artículo 53, pero ello no daría necesariamente derecho a atacarlos. Este derecho, en la medida en que se admita que existe respecto de unos bienes de valor excepcional, dependería de la condición, o no, que tengan éstos de objetivo militar, tal y como se define en el artículo 52 (Protección general de los bienes de carácter civil), párrafo 2»²⁹. No se podría, por ejemplo, siempre según el CICR, «destruir un bien cultural cuya utilización no contribuya a la acción militar, ni uno que haya servido temporalmente de refugio a los combatientes, pero que ya no se use como tal»³⁰.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Aunque el artículo 53 sólo versa sobre la utilización de bienes culturales especiales, por ejemplo, los bienes culturales incluidos en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial o la nueva Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada, el autor sostendrá más adelante que no es necesario diferenciar entre las maneras en que se pierde, por una parte, la protección especial o reforzada y, por otra, la protección general.

²⁹ Comentario del CICR, *supra* (nota 20), p. 666 (908), párr. 2079.

³⁰ *Ibid.*, (resaltado del autor). Véase también Michael Bothe, Karl Joseph Partsch, Waldemar A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, Martinus Nijhoff, La Haya/Boston/Londres, 1982, p. 334, párr. 2.6.

En el Segundo Protocolo, fruto de una avenencia, la frase «que por su utilización se han convertido en bienes militares» se cambió por «que por su función han sido transformados en bienes militares». Esto representa un doble cambio. Primero, la palabra «utilización» fue reemplazada por «función», que no aparece en la definición de objetivo militar. Segundo, la expresión «se han convertido en» fue reemplazada por las palabras «hayan sido transformados en».

Por lo que atañe al nuevo texto, hubo un claro entendimiento con respecto a que la palabra «función» se refería al mismo tiempo a algo que de hecho estaba funcionando. Por ejemplo, un fuerte antiguo que no estuviera funcionando como tal, no podría considerarse como objetivo militar. Además, en el nuevo texto se buscaba dar la idea de la exigencia de un papel activo del titular del bien cultural, en la medida en que éste ha transformado dicho bien en un objetivo militar. Esta transformación únicamente podría suceder mediante la utilización.

Sólo forzando la imaginación podría el término función abarcar el sentido de ubicación: el ejemplo de la muralla histórica que bloquea la retirada de los soldados podría caer dentro del ámbito del nuevo texto, en la medida en que la muralla, que funciona para bloquear una retirada, es transformada por las circunstancias en un objetivo militar. Pero en la vida real, no es éste el problema que enfrentan los bienes culturales en el campo de batalla. En la práctica, el problema es que los bienes culturales, por una parte, son objeto de ataques incluso cuando no son utilizados en una acción militar o, por otra, son objeto de ataques indiscriminados. En la práctica la norma debería ser simple: no se podrá atacar los bienes culturales que no se utilizan para contribuir eficazmente a la acción militar y cuya destrucción, captura o neutralización no ofrezca una ventaja militar definida. Es difícil imaginar cómo podrían los jefes militares enseñar otra cosa a sus soldados.

Es sorprendente que los juristas militares, que piden textos sencillos de enseñar y de aplicar, discutan tanto sobre una distinción de poca importancia que será difícil de aplicar y de enseñar. Era evidente la razón por la que algunos delegados defendieron con insistencia que se empleara únicamente el término utilización. La mera ubicación de las pirámides en Egipto o de los templos en las islas de Grecia nunca debe servir de pretexto para atacar esos bienes. La insistencia en cambiar «utilización» por «función» es difícil de entender cuando el único ejemplo que se pudo dar es el de una muralla antigua que obstruye un paso. Se habría podido tratar fácilmente este ejemplo en el ámbito de la excepción a la prohibición de la utilización de los bienes culturales, lo que habría dejado así un sistema coherente, claro y

simple en su totalidad. Cabe esperar que éste se enseñe y aplique de esta forma.

Necesidad militar imperativa de utilización de los bienes culturales

La Convención de 1954 también acepta la utilización de los bienes culturales para una acción militar si dicha utilización es necesaria por razones de necesidad militar imperativa. El mismo problema que acabamos de tratar se aplica a la excepción relativa a la utilización de los bienes culturales: no es muy claro el contenido de la excepción y con una mayor precisión mejoraría la protección de los bienes culturales.

Es difícil imaginar una prohibición absoluta de la utilización de los bienes culturales para una acción militar, pues, en efecto, puede haber situaciones en las que por una buena razón, los militares necesitan usar bienes culturales. Un ejemplo típico es el caso de las tropas en retirada que, para su defensa, necesitan refugiarse en un bien cultural. Puesto que la excepción está prevista únicamente para los casos de necesidad militar «imperativa», sólo puede recurrirse a tal utilización del bien cuando no se dispone de ninguna otra alternativa. Por lo tanto, el Segundo Protocolo estipula que sólo se puede recurrir a una dispensa fundamentada en la necesidad militar imperativa «cuando y durante todo el tiempo en que resulte imposible elegir entre esa utilización de los bienes culturales y otro método factible para obtener una ventaja militar equivalente»³¹.

Por último, hay que señalar que la decisión de atacar o de utilizar los bienes culturales sobre la base de las excepciones antes expuestas sólo la podrá tomar un oficial que tenga a su mando una fuerza de dimensión igual o superior a la de un batallón, o de menor dimensión cuando las circunstancias no permitan actuar de otra manera³².

B. Bienes culturales bajo protección reforzada

La Convención de 1954 establece un sistema de protección especial. Este sistema fue concebido para «un número restringido de refugios destinados a preservar bienes culturales muebles [...], de centros

³¹ Segundo Protocolo, art. 6(b). Cabe señalar que el Protocolo habla de una «derogación fundada en una necesidad militar imperativa», pues es éste el lenguaje empleado en el artículo 4(2) de la Convención de La Haya de 1954 de la que es adicional el Segundo Protocolo.

³² *Ibid.*, art. 6(c).

monumentales y otros bienes culturales inmuebles de importancia muy grande»³³. La protección especial puede obtenerse mediante la inscripción en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial³⁴. El sistema está concebido para preservar bienes culturales como el Palacio de Versalles, en Francia, o el Taj Mahal, en la India.

Desafortunadamente, el sistema de protección especial ha tenido un éxito muy limitado. Sólo se han inscrito en el Registro un centro monumental y ocho refugios³⁵. En 1994 se retiraron de la lista tres refugios, así que sólo quedan un centro monumental y cinco refugios. Existen muchas razones que explican el reducido número de bienes inscritos. La primera radica en que para el ingreso a la lista se exige que el bien cultural se encuentre a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante³⁶. En numerosos casos, es prácticamente imposible que se cumpla esta condición, pues muchos bienes culturales valiosos se encuentran ubicados en el corazón de ciudades rodeadas de objetivos militares potenciales. Además, no existe un acuerdo respecto de lo que constituye una distancia suficiente y por ende es difícil preparar un formulario de solicitud de inscripción o evaluar una solicitud. Es ésta otra indicación más de que la Convención de 1954 se aprobó mucho antes de que los progresos alcanzados en derecho humanitario se plasmaran en los Protocolos adicionales de 1977 y mucho antes de que la evolución tecnológica consiguiera medios y métodos de guerra que permiten alcanzar el blanco con mayor precisión.

El proceso de inscripción se vio también afectado por razones de tipo político. Los Estados pueden objetar el ingreso al Registro y así lo han hecho, argumentando motivos diversos, tales como que la autoridad solicitante no era el representante legítimo del país en cuestión³⁷.

Por estas razones, el Segundo Protocolo suprimió el criterio de distancia y restringió de manera estricta la posibilidad de interponer

³³ Convención de 1954, art. 8(1).

³⁴ *Ibid.*, art. 8(6).

³⁵ Se trata de: la Ciudad del Vaticano (18 de enero de 1960), un refugio en Alt-Aussee en Austria (17 de noviembre de 1967), seis refugios en los Países Bajos —Zandvoort (2), Heemskerk (2, cancelados el 22 de septiembre de 1994), Steenwijkerwold (cancelado el 22 de septiembre de 1994) y Maastricht (12 de mayo de 1969)— y del refugio central Oberrieder Stollen en Alemania (22 de abril de 1978). Véase Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial, Doc.UNESCO, CLT-97/WS/12, agosto de 1997.

³⁶ Convención de 1954, art. 8(1)(a).

³⁷ Jiri Toman, *La protection des biens culturels en cas de conflit armé*, UNESCO, 1994, pp. 130-131.

objeciones. En el nuevo sistema, para que pueda incluirse un bien en la nueva Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada (en adelante «la Lista»), éste debe cumplir tres requisitos³⁸:

- a) que sea un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad;
- b) que esté protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que reconozcan su valor cultural e histórico excepcional y garanticen su protección en el más alto grado;
- c) que no sea utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares, y que haya sido objeto de una declaración de la Parte que lo controla en la que se confirme que no se utilizará para esos fines.

La decisión de otorgar o denegar la protección reforzada sólo puede tomarse sobre la base de estos criterios. Además, las objeciones a la concesión deberán ser precisas y apoyarse en hechos³⁹. Se resuelven así de manera clara las deficiencias del anterior sistema.

El hecho de que se use ampliamente la Lista de Bienes Patrimonio de la Humanidad establecida durante la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 1972) —en la que están incluidos 582 sitios— constituyó un incentivo para tratar de hacer funcionar el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial. No obstante, los esfuerzos del pasado demostraron que esto sólo podría lograrse si se ajustaban las condiciones y procedimientos, para corregir los anteriores defectos⁴⁰. La utilidad de una lista como ésta reside en su renombre mundial: su simple existencia debe constituir una eficaz herramienta de prevención y protección. La UNESCO sólo debía recordar a las partes beligerantes la existencia de la lista y señalarles que cualquier utilización militar de un bien incluido en la lista o cualquier ataque en su contra constituiría un crimen de guerra grave (véase abajo). La perpetración de cualquiera de estos actos tendría además implicaciones políticas negativas graves. Cuando en tiempo de guerra no se disponía de una lista, como fue el caso de los ataques contra Dubrovnik, la UNESCO se valió de la Lista de Bienes Patrimonio de la Humanidad, la cual no se

³⁸ Segundo Protocolo, art. 10.

³⁹ *Ibid.*, arts. 11 (5) y 11 (7).

⁴⁰ Para ejemplos de bienes culturales importantes que por una u otra razón no se han incluido en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial, v. J. Toman, *supra* (nota 37), pp. 130-134.

había establecido necesariamente para utilizarse en la guerra. Gracias a ello, Dubrovnik resultó protegida, en mayor o menor grado. Este ejemplo ha servido para reforzar la convicción de que sería útil tener una lista de los bienes culturales excepcionalmente valiosos que deberían gozar de protección durante un conflicto armado. Esta convicción fue claramente expresada por los Estados representados en la Reunión Preparatoria que se realizó en Viena, en mayo de 1998.

Dado que el Segundo Protocolo es adicional a la Convención de 1954, y no la enmienda, no podía tocarse el sistema de protección vigente, y se hacía necesario constituir un sistema completamente nuevo. Como el sistema existente sólo ha alcanzado un éxito muy limitado, se quiere obviamente comenzar a utilizar el nuevo sistema. Los Estados que deseen registrar cualquier bien deben solicitar la inscripción de éste en la nueva Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada, constituida por el Segundo Protocolo, y los Estados cuyos bienes han sido registrados en la lista anterior deben solicitar su transferencia a la nueva lista.

El hecho de que se haya creado un sistema nuevo explica también por qué tuvo que usarse un nuevo nombre. Seguir usando la expresión «protección especial» habría implicado una enmienda al sistema de protección especial existente. Como el Protocolo era obviamente complementario, había que usar un nuevo nombre y crear un sistema nuevo, separado del anterior.

De conformidad con la Convención de 1954, la protección especial consiste en el hecho de que la inmunidad de un bien cultural sólo puede suspenderse «en casos excepcionales de necesidad militar ineludible»⁴¹. Estos términos implicaban un criterio más estricto que para otros bienes culturales, para los que había una derogación en caso de «necesidad militar imperativa». No obstante, en la práctica no estaba claro cuáles eran los «casos excepcionales de necesidad militar ineludible».

El Segundo Protocolo aclaró el sistema definiendo con mayor precisión cuándo un bien cultural que se encuentra bajo protección reforzada pierde su protección, es decir, «cuando y durante todo el tiempo en que la utilización del bien lo haya convertido en un objetivo militar», y un «ataque sea el único medio factible para poner término a la utilización de ese bien» que lo ha convertido en objetivo militar⁴².

⁴¹ Convención de 1954, art. 11(2).

⁴² Segundo Protocolo, art. 13 (resaltado del autor).

La pérdida de la protección reforzada está condicionada a que la utilización del bien cultural lo convierta en un objetivo militar. El término «utilización» no se reemplazó por el de «función», como sí fue el caso para el sistema de protección general de todos los bienes culturales, pues, según se argumentó, la contrapartida para obtener la protección reforzada era la no utilización. Como se indicó antes, una de las condiciones para registrar un bien bajo protección reforzada es abstenerse de utilizarlo con fines militares y que el Estado concernido haga una declaración mediante la cual confirme que no lo utilizará para tales fines. Se argumentó que como existe una promesa de no utilización, sólo a causa de la utilización puede perderse la protección reforzada. Se sostuvo además que restringir sólo a los casos de utilización la pérdida de protección de un bien cultural bajo protección reforzada era una parte esencial del nivel «reforzado» de protección ofrecido por ese sistema. No obstante, este argumento es erróneo.

En efecto, un malentendido frecuente es que existe una diferencia en el nivel de protección acordada a los bienes culturales según se encuentren bajo protección general o bajo protección reforzada —y, en efecto, los nombres sugieren que existe tal diferencia—. Pero, de hecho, no existe un nivel de protección más bajo o más alto. La protección básica es la misma: el bien no puede ser destruido, capturado ni neutralizado. Una vez se pierde la protección, se pierde para siempre: «si se utiliza, se pierde la protección». Existen diferencias menores en cuanto al nivel de mando requerido para ordenar un ataque, a las intimaciones que deben hacerse y a la exigencia de otorgar un plazo razonable a las fuerzas opositoras para que remedien la situación (véase más adelante), pero estas diferencias en nada cambian la pérdida básica de protección.

No existe diferencia en el nivel de protección y no hace falta distinguir dos formas distintas en que un bien cultural puede convertirse en objetivo militar. ¿Cuál es entonces la diferencia entre protección reforzada y protección general? La principal diferencia no reside en las obligaciones del agresor sino en las del titular del bien cultural. En el caso de la protección general, el titular del bien tiene derecho, si es necesario, a convertir el bien en objetivo militar utilizándolo para una acción militar. En el caso de la protección reforzada, el titular del bien nunca tiene derecho a convertir el bien en objetivo militar utilizándolo para una acción militar. Por lo tanto, para poder registrar un bien en la Lista se requiere que el Estado Parte se cuestione seriamente si alguna vez necesitará dicho bien para fines militares y dé a tal pregunta una respuesta negativa.

Utilizar con fines militares un bien incluido en la Lista equivaldría a una violación grave del Segundo Protocolo y el infractor estaría sujeto a una sanción penal como criminal de guerra (véase más adelante). Así pues, el término «protección reforzada» induce a error. La esencia del sistema es que se aplica a una forma de «protección registrada» o «certificada». El titular del bien registra o certifica su promesa de que el bien nunca se utilizará con fines militares. En consecuencia, el bien nunca podrá convertirse en objeto de un ataque. La ventaja de registrar un bien en la Lista es que un adversario estará particularmente consciente de ello y cualquier ataque contra el bien implicará graves consecuencias para el perpetrador (véase más adelante).

La inscripción de un bien en la Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada puede compararse a una declaración reconocida internacionalmente por la que se establezca una localidad no defendida⁴³. Lo ideal es hacer dicha declaración en tiempo de paz ya que así se garantiza que todo esté instalado en caso de que estalle un conflicto armado.

Condiciones para el ataque

A. Todos los bienes culturales

Una vez que, por su función, un bien cultural se ha convertido en objetivo militar y no existe otra alternativa posible, pierde su protección contra cualquier ataque. No obstante, el Segundo Protocolo incluye una condición adicional a la autorización del ataque, que concede un nivel suplementario de protección al bien cultural que se ha convertido en objetivo militar, protección que va más allá de la protección de la que se benefician todos los bienes civiles. En efecto, en caso de ataque, cuando las circunstancias lo permitan⁴⁴, se deberá dar aviso con la debida antelación y por medios eficaces. Esta obligación no se contemplaba en la Convención de 1954. La obligación de dar aviso con la debida antelación y por medios eficaces⁴⁵ también se aplica para los ataques que pueden afectar a la población civil. Esto demuestra cómo, en varios aspectos, la protección de los bienes culturales se asemeja a la protección de la población civil como tal, y va más allá de la protección de otros bienes civiles.

⁴³ Protocolo I adicional, art. 59.

⁴⁴ Segundo Protocolo, art. 6(d).

⁴⁵ Protocolo I adicional, art. 57(2)(c).

Además, un ataque sobre un bien cultural sólo puede ser ordenado por un oficial que tenga a su mando una fuerza de dimensión igual o superior a la de un batallón, o de menor dimensión cuando las circunstancias no permitan actuar de otra manera⁴⁶.

B. Bienes culturales bajo protección reforzada

En virtud de la Convención de 1954, un ataque a un bien cultural que se encuentre bajo protección especial sólo puede ser ordenado por «el jefe de una formación igual o superior en importancia a una división» y «siempre que las circunstancias lo permitan, la decisión de suspender la inmunidad se notificará a la Parte adversaria, con una antelación razonable»⁴⁷.

El Segundo Protocolo procura que estas condiciones sean más rigurosas. No obstante, no se tuvo éxito en un esfuerzo para que la obligación relativa de dar aviso se transformara en obligación absoluta, ni en el esfuerzo concomitante, apoyado por el CICR, para exigir que la decisión de lanzar un ataque se tomara al más alto nivel del Gobierno. En efecto, hubiera tenido sentido exigir que la decisión se tomara al más alto nivel del Gobierno dadas las implicaciones políticas de ello. Sin embargo, varios delegados expusieron argumentos en contra de esta propuesta. Aunque reconocieron que en algunos países una decisión como ésta probablemente se tomaría al más alto nivel del Gobierno —por ejemplo si el Jefe del Estado es el Comandante en Jefe de las fuerzas armadas—, consideraban que había mucha diversidad en las estructuras políticas de los países del mundo como para imponer una obligación semejante. En consecuencia, lo que el Segundo Protocolo exige es que el ataque sea ordenado por el más alto nivel operacional de mando.

Por otra parte, se rechazó una propuesta que planteaba transformar en obligación absoluta el que todo ataque fuera ordenado a dicho nivel, que se hiciera una advertencia previa y eficaz y que se otorgara un plazo razonable a las fuerzas opositoras para remediar la situación. Varios delegados manifestaron que si sus tropas fueran atacadas desde un bien cultural amparado por la protección reforzada, considerarían excesivo tener que cumplir esas condiciones y verse impedidos para responder al fuego inmediatamente. Así pues, se queda eximido de estas tres obligaciones si las circunstancias no

⁴⁶ *Supra*, nota 32.

⁴⁷ Convención de 1954, art. 11(2).

permiten cumplirlas «por exigencias de legítima defensa inmediata»⁴⁸. Con todo, esto representa un progreso en relación con la Convención de 1954, pues es mucho más alto el nivel al que debe ordenarse el ataque y se ha limitado considerablemente la imprecisa expresión «siempre que las circunstancias lo permitan». Además, la exigencia de otorgar un plazo razonable a las fuerzas adversarias para remediar la situación, agrega otro nivel suplementario de protección.

No se examinó una propuesta anterior presentada por el CICR encaminada a que la protección de los bienes culturales bajo protección reforzada se asemejara a la proporcionada a las unidades sanitarias. Según el artículo 21 del Convenio de Ginebra de 1949 para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña, la protección a la que tienen derecho las unidades sanitarias no podrá cesar «más que en el caso de que se los utilice, fuera de sus deberes humanitarios, a fin de cometer actos perjudiciales para el enemigo. Sin embargo, la protección puede cesar sólo después de una intimación dando, en todos los casos oportunos, un plazo razonable y que no haya surtido efectos». Se consideraba que los hospitales merecían una categoría especial de protección, más allá de la otorgada a otros bienes civiles.

Precauciones durante un ataque

Gracias a la introducción de la noción de objetivo militar, se pudieron incluir también otras normas relativas a la conducción de hostilidades contenidas en el Protocolo I adicional de 1977. Así pues, el Segundo Protocolo incorpora las normas contenidas en el artículo 57 del Protocolo I adicional y las aplica específicamente a los bienes culturales. De hecho, el artículo 57 ya cubre los bienes culturales, pues se aplica a los bienes civiles, y todos los bienes culturales son, en principio, bienes civiles por naturaleza. No obstante, se consideró útil reafirmar estas normas y explicarlas de manera más clara en relación con los bienes culturales, en particular.

Precauciones contra el efecto de los ataques

Lo mismo puede decirse del artículo 58 del Protocolo I adicional que versa sobre las precauciones contra los efectos de los ataques, las denominadas precauciones pasivas que debe tomar el defensor (por

⁴⁸ Segundo Protocolo, art. 13(2)(c).

oposición a las precauciones activas que debe tomar el atacante). El artículo 8 del Segundo Protocolo aplica, adaptándolas convenientemente a los bienes culturales, las normas contenidas en el artículo 58 del Protocolo I adicional.

Responsabilidad penal individual

El artículo 28 de la Convención de 1954 exige a los Estados que «dentro del marco de su sistema de derecho penal, [tomen] todas las medidas necesarias para descubrir y castigar con sanciones penales o disciplinarias a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, que hubieren cometido u ordenado que se cometiera una infracción de la [...] Convención.»⁴⁹

En gran parte, esta disposición se ha quedado en letra muerta, principalmente porque no establece la lista de las violaciones que requieren sanción penal. La experiencia del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del CICR confirma que dicha lista es esencial si se pretende instituir a nivel mundial un sistema completo y coherente de represión penal de los crímenes de guerra.

Éste es uno de los principales ámbitos en los que el Segundo Protocolo aclara y desarrolla el derecho humanitario con respecto a los bienes culturales. Elaborado a partir del Protocolo I adicional y del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el artículo 15 define cinco actos que constituyen violaciones graves que exigen una sanción penal si se cometen de manera intencional y en violación de la Convención de 1954 o de su Segundo Protocolo:

- 1) hacer objeto de un ataque a un bien cultural bajo protección reforzada;
- 2) utilizar los bienes culturales bajo protección reforzada o sus alrededores inmediatos en apoyo de acciones militares;
- 3) causar destrucciones importantes en los bienes culturales protegidos por la Convención y el Protocolo [Segundo] o apropiárselos a gran escala;
- 4) hacer objeto de un ataque a un bien cultural protegido por la Convención y por el Protocolo [Segundo];

⁴⁹ Convención de 1954, art. 28.

- 5) robar, saquear o hacer un uso indebido de los bienes culturales protegidos por la Convención, y perpetrar actos de vandalismo contra ellos.

Sin embargo, la definición de violaciones graves no es suficiente para garantizar que se castigue realmente a las personas que las cometan. Para lograrlo se necesitarían además medidas eficaces para hacer cumplir la ley en el plano nacional. Para un eficaz desempeño en este ámbito, hay que aprobar leyes de aplicación que cubran dos aspectos: (a) la penalización de las violaciones, y (b) el establecimiento de competencia para enjuiciar o extraditar.

Penalización de las violaciones

Por lo que atañe a la necesidad de penalizar las violaciones en la legislación interna, los Estados tienen, en virtud del Segundo Protocolo, la obligación específica de aprobar todas las medidas necesarias para que las cinco violaciones graves antes mencionadas se incluyan en el derecho interno como delitos graves y se los haga punibles con las penas apropiadas. Gracias a esta legislación, se garantizaría que, en la práctica, se haga cumplir la prohibición de cometer cualquiera de las graves violaciones del Segundo Protocolo.

Por lo que atañe a las cuestiones relativas a los delitos conexos (por ejemplo, la complicidad y la instigación), así como a la responsabilidad del mando y a la defensa del acusado, se descartó la propuesta original de elaborar reglas sobre el tema, y se prefirió establecer la obligación de cumplir los principios generales del derecho y el derecho internacional a este respecto⁵⁰. Estas normas han sido reafirmadas con toda autoridad en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, y muchos delegados consideraron que no era necesario repetirlas en un «minicódigo penal».

Jurisdicción

La lista de violaciones graves está basada en propuestas presentadas por Austria y el CICR al Grupo de Trabajo sobre el Capítulo IV. Esto explica por qué contiene dos tipos de violaciones.

Las tres primeras violaciones corresponden a aquellas que en los Convenios de Ginebra y en el Protocolo I adicional se han

⁵⁰ Segundo Protocolo, art. 18(2).

denominado «infracciones graves», y están basadas en una propuesta presentada por Austria. Sobre la base de la jurisdicción universal, los Estados tienen la obligación de enjuiciar o extraditar a toda persona acusada de haber cometido cualquiera de esas violaciones. Existen disposiciones específicas y detalladas que regulan el procesamiento y la extradición de los autores de tales violaciones⁵¹. Según afirmó el presidente del Grupo de Trabajo, desde el punto de vista del derecho penal internacional, estas disposiciones constituyen un gran éxito pues incluyen todos los elementos necesarios para conformar un sistema coherente de enjuiciamiento y de extradición⁵².

Por lo que atañe a las violaciones específicas incluidas en esta categoría, es interesante resaltar que las dos primeras se refieren a los bienes culturales bajo protección reforzada, y que tanto los ataques en su contra como su utilización constituyen violaciones graves. De conformidad con el Protocolo I adicional, sólo el ataque constituye una infracción grave y sólo en la medida en que cause amplia destrucción⁵³. En el Segundo Protocolo, en cambio, se establece un equilibrio entre la responsabilidad penal del atacante y la del defensor.

No se aceptó una propuesta planteada por el delegado de China para prohibir los daños colaterales a los bienes culturales bajo protección reforzada, lo que hubiera significado un gran progreso en el sistema existente. Como el Segundo Protocolo exige a las partes en conflicto abstenerse de cualquier utilización de dichos bienes culturales o de sus proximidades inmediatas en apoyo a una acción militar, dicha norma habría podido encajar en el Segundo Protocolo.

La tercera violación grave se refiere a la destrucción o apropiación de los bienes culturales en general, pero el carácter extenso de tales actos los convierte en violaciones graves equiparables a las infracciones graves.

Los Estados deben ejercer la jurisdicción universal sobre dichas violaciones. Esto significa que deben ejercer su competencia para enjuiciar no solamente cuando la infracción se comete en el territorio nacional o cuando el inculpaado es un nacional, sino también cuando es un nacional de otro país el que comete la infracción⁵⁴. Esta medida refleja el principio de jurisdicción universal obligatoria para las

⁵¹ *Ibid.*, arts. 17-20.

⁵² Horst Fischer, *Presentation of the Results of the Working Group on Chapter 4*, UNESCO Doc. HC/1999/INF.5, 25 de marzo de 1999, p. 2.

⁵³ Protocolo I adicional, art. 85(4)(d).

⁵⁴ Segundo Protocolo, art. 16(1).

infracciones graves, el cual implica que todos los Estados deben ejercer su competencia para enjuiciar o extraditar a todos los no nacionales que se encuentren en sus territorios y que estén inculpados de crímenes de guerra cometidos en el exterior.

A solicitud de Estados Unidos, se incluyó una disposición que excluye del régimen de jurisdicción universal obligatoria a los nacionales de los Estados que no son Partes en el Segundo Protocolo⁵⁵. Esto significa que los Estados no tienen la obligación de enjuiciar y extraditar a dichas personas. No obstante, el alcance de esta excepción disminuye mucho con el reconocimiento de que, en virtud del derecho nacional e internacional aplicable, incluido el derecho internacional consuetudinario, los Estados pueden ejercer jurisdicción sobre dichas personas⁵⁶. Este reconocimiento resulta, por un lado, de la declaración del Presidente del Grupo de Trabajo sobre el Capítulo IV según la cual nada en el Segundo Protocolo limita la capacidad de los Estados para legislar, penalizar o tratar de cualquier otra forma cualquier infracción del Protocolo⁵⁷, y, por otro, del hecho de que todo el régimen jurisdiccional existe sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 de la Convención de 1954⁵⁸.

De hecho, desde su concepción, con el artículo 28 de la Convención de 1954 se tenía la intención de estipular una jurisdicción universal obligatoria. Según afirma J. Toman, «el representante de un Gobierno planteó la cuestión de si un Estado Parte en la Convención estaba obligado a enjuiciar e imponer sanciones penales a personas que hubieran cometido infracciones fuera del territorio sujeto a la jurisdicción penal del Estado en cuestión. La respuesta es afirmativa, puesto que ésta es precisamente la finalidad de la disposición. Se puede presumir razonablemente que el país cuenta con una legislación general relativa a la protección de sus propios bienes culturales y que, de cualquier manera, sus disposiciones cubrirían el acto criminal dirigido contra dichos bienes. Lo que queda por hacer —de conformidad con el artículo 28 de la Convención— es *enjuiciar a los que hayan cometido actos criminales fuera de la jurisdicción territorial del Estado*»⁵⁹.

Las dos últimas violaciones graves de la lista se añadieron a propuesta del CICR, propuesta que fue aceptada pues en el Estatuto de Roma de

⁵⁵ *Ibid.*, art. 16(2)(b).

⁵⁶ *Ibid.*, art. 16(2)(a).

⁵⁷ Fischer, *supra*, (nota 52), p. 3.

⁵⁸ Segundo Protocolo, art. 16(2) (presentación del literal).

⁵⁹ Toman, *supra* (nota 37), p. 319 (resaltado en el original).

la Corte Penal Internacional se había reconocido que esos actos eran crímenes de guerra sujetos a sanción penal. Como tales, no podían incluirse en una disposición general relativa a «otras violaciones», que sólo exigiría a los Estados reprimir dichos actos sin especificarles los medios para hacerlo. Como se ha señalado antes, la experiencia del CICR ha demostrado que la vaguedad de la categoría «otras violaciones» dificulta mucho la tarea de convencer a los Estados de que algunas de esas otras violaciones son, en realidad, crímenes de guerra que el derecho interno debe penalizar mediante una sanción penal.

Estas dos violaciones graves equivalen a crímenes de guerra, pero los Estados sólo tienen la obligación de reprimirlos mediante sanciones penales basándose en los argumentos más comunes para reivindicar la jurisdicción, es decir, que la infracción haya sido cometida en el territorio del Estado o que el inculpado sea un nacional del Estado. No existe obligación de ejercer jurisdicción para los casos en que la supuesta infracción sea cometida en el extranjero por un nacional de otro Estado, aunque los Estados pueden ejercer dicha jurisdicción⁶⁰. Esto refleja el principio de jurisdicción universal facultativa para los crímenes de guerra, según el cual todos los Estados tienen jurisdicción para enjuiciar a no nacionales por crímenes de guerra cometidos en el extranjero, pero no tienen ninguna obligación de hacerlo si los crímenes no equivalen a infracciones graves. Esto también se desprende claramente del reconocimiento de que los Estados pueden ejercer jurisdicción sobre dichas personas en virtud del derecho aplicable nacional o internacional, incluido el derecho internacional consuetudinario⁶¹, y de la declaración antes mencionada del presidente del Grupo de Trabajo sobre el Capítulo IV, según la cual nada en el Protocolo limita la capacidad del Estado para legislar, penalizar o tratar de cualquier otra forma cualquier violación grave del Protocolo⁶².

Ámbito de aplicación

El Segundo Protocolo se aplica a conflictos armados tanto internacionales como no internacionales⁶³. La extensión de la aplicación del Segundo Protocolo a los conflictos armados no internacionales es fundamental. La mayor parte de los conflictos

⁶⁰ Segundo Protocolo, art. 16(2)(a).

⁶¹ *Ibid.*, art. 16(2)(a).

⁶² Fischer, *supra* (nota 52), p. 3.

⁶³ Segundo Protocolo, arts. 3 y 22.

armados modernos es de carácter no internacional, y la historia ha demostrado que la protección de los bienes culturales durante dichos conflictos puede ser problemática.

Por otra parte, no hay que olvidar los progresos alcanzados desde la aprobación de la Convención de La Haya de 1954. El Protocolo adicional I establece un sistema coherente de represión penal, pero sólo por lo que atañe a los conflictos armados internacionales. Es pues de particular importancia que todo el Segundo Protocolo, incluida la sección relativa a la represión penal, se aplique a los conflictos armados no internacionales. Ello refleja la tendencia moderna de legislación según la cual, por ejemplo, cuando se trata de reprimir las violaciones al derecho internacional humanitario, no se establece ya distinción alguna entre conflicto armado internacional y no internacional. Por lo demás, de conformidad con su Estatuto, la Corte Penal Internacional tiene jurisdicción sobre los crímenes de guerra cometidos contra bienes culturales tanto en los conflictos armados internacionales como en los no internacionales.

A solicitud de China e India, se agregó una frase en el sentido de que nada en el Segundo Protocolo podrá perjudicar «la prioridad de jurisdicción» que, respecto de las violaciones graves al Protocolo, tiene un Estado en cuyo territorio ocurre un conflicto armado no internacional. En realidad, esto significa que el Estado territorial tiene la responsabilidad principal de ejercer la jurisdicción sobre dichas violaciones, lo que incluye investigar, enjuiciar y castigar a los infractores. No obstante, esto obviamente implica que si ese Estado no ejerce dicha jurisdicción, podrán ejercerla otros Estados o tribunales penales internacionales que tengan la competencia para hacerlo.

Si bien el artículo 22 del Segundo Protocolo no lo explica tan claramente como podría haberlo hecho, el Protocolo se aplica a todas las partes en un conflicto armado no internacional, sean éstas fuerzas gubernamentales o insurgentes. Esto se reconoció claramente en la sesión plenaria final. Surgió cierta confusión porque el artículo 1 del Protocolo define la palabra «Parte» como un Estado Parte del Segundo Protocolo. No obstante, la opinión era que en todo el texto la palabra «parte» en la frase «parte en el conflicto» incluye a los grupos rebeldes de los Estados Partes en el Segundo Protocolo pero no a terceros Estados que no hayan ratificado el Segundo Protocolo⁶⁴. El

⁶⁴ A los terceros Estados que no han ratificado el Segundo Protocolo se alude en general como a «partes», (en minúscula).

razonamiento para sustentar esta opinión era que las fuerzas no gubernamentales involucradas en un conflicto armado no internacional al interior de un Estado Parte del Protocolo están obligadas por el Protocolo en virtud de la ratificación del Estado concernido⁶⁵.

Conclusión

La aprobación del Segundo Protocolo constituye un importante paso hacia adelante en la protección jurídica de los bienes culturales, durante un conflicto armado. El Protocolo enfrenta las debilidades de la Convención de 1954 y ofrece soluciones adecuadas. Sus logros más importantes son los siguientes:

- ♦ aclara las obligaciones de tomar medidas preventivas y de difundir la Convención y el Segundo Protocolo;
- ♦ actualiza la Convención de 1954 mediante la introducción de conceptos contenidos en el Protocolo I adicional de 1977;
- ♦ brinda la oportunidad de hacer efectivo el régimen de «protección especial» reemplazándolo por un sistema nuevo y perfeccionado de «protección reforzada»;
- ♦ perfecciona el mecanismo de obligación del cumplimiento mediante la definición de las violaciones graves que deben ser castigadas con una sanción penal y mediante la imposición a los Estados del deber de ejercer jurisdicción sobre esas violaciones;
- ♦ desarrolla el derecho humanitario mediante la definición de esas violaciones graves y la extensión del ámbito de aplicación a los conflictos armados no internacionales.

Otro efecto benéfico del Segundo Protocolo es que se ha prestado mayor atención a la Convención misma de 1954. En consecuencia, un considerable número de países ha ratificado la Convención de 1954 desde que se inició el proceso de revisión, y hay otros que se encuentran en proceso de ratificación. Queda mucho por hacer, en

⁶⁵ Desafortunadamente, sólo a última hora se cayó en cuenta de la potencial confusión entre la definición del término «Parte» y el empleo de la expresión «parte en el conflicto». Debido a ello no se debatió sobre si también es válido para el art. 11 (g) el entendimiento general de que el Segundo Protocolo se aplica a las fuerzas gubernamentales y a los grupos rebeldes en un conflicto no internacional. Es difícil decir si fue ésta en realidad la intención de los Estados, pues el Grupo de Trabajo sobre el Capítulo III (Protección Reforzada) no debatió la cuestión.

especial por lo que atañe al señalamiento de los bienes culturales y a la difusión, pero por lo menos se ha tomado mayor conciencia de los problemas.

Si bien la vida humana sigue siendo más importante que los bienes, es primordial, no obstante, tener normas para proteger los bienes culturales, pues tales bienes constituyen la memoria colectiva de la humanidad, son ejemplos de sus grandes logros, y simbolizan la vida humana misma. Si se destruyen los bienes culturales, se inflige también un gran sufrimiento a la vida civil.

Actividades de la UNESCO en materia de aplicación y promoción de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y de sus dos Protocolos

Jan Hladík

Especialista del programa, Sección de Normas Internacionales, División del Patrimonio Cultural, UNESCO

Permítanme, ante todo, dar las gracias al Comité Internacional de la Cruz Roja por haber invitado a la UNESCO a participar en esta *Reunión de expertos sobre la aplicación, a nivel nacional, de las normas de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*. Para mí constituye la ocasión de abordar la cuestión de cómo promover la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (en adelante «la Convención») y sus dos Protocolos. La primera parte de mi exposición será una breve presentación de la Sección de Normas Internacionales de la UNESCO. La segunda estará consagrada a los papeles respectivos que corresponden al director general de la UNESCO y a la Secretaría, en virtud de la Convención y de su Segundo Protocolo. En la tercera, abordaré las actividades destinadas a aplicar y promover la Convención y sus dos Protocolos. Por último, la cuarta parte estará consagrada a algunos de los problemas que se han encontrado en la aplicación de la Convención.

Conformada por seis profesionales, la Sección de Normas Internacionales es la única Sección en la UNESCO que se ocupa de la protección jurídica internacional del patrimonio cultural. Aparte de la Convención de La Haya de 1954 y de sus dos Protocolos, la Sección está encargada de administrar la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales (1970), así como las once recomendaciones de la UNESCO para la protección del patrimonio cultural. También nos encargamos de la secretaría del Comité intergubernamental para la promoción del retorno de los bienes culturales a su país de origen o su restitución en caso de apropiación ilegal, órgano intergubernamental integrado por veintidós miembros, encargado de tratar las solicitudes que no pueden resolverse en virtud de la Convención de 1970 sobre el tráfico ilícito.

Para combatir los robos de obras de arte, publicamos, a solicitud de todo Estado Parte en la Convención de 1970, listas de obras robadas. Asimismo, a solicitud de los Estados miembros, enviamos misiones de expertos que realizan consultas con las autoridades nacionales sobre la elaboración o la enmienda de legislaciones nacionales en materia de protección de los bienes culturales. Por último, actualmente estamos trabajando en la elaboración de un nuevo proyecto de convención sobre la protección del patrimonio submarino.

Paso ahora a la segunda parte de mi intervención, a saber, los papeles confiados al director general de la UNESCO y a la Secretaría en virtud de la Convención y del Segundo Protocolo.

Independientemente de su cometido general, el cual de conformidad con el Acta Constitutiva de la UNESCO, lo encarga de velar por la protección del patrimonio cultural mundial, según la Convención al director general le compete en particular:

- ♦ manejar la protección especial, encargándose, entre otras cosas, de su inscripción en el «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial», de llevar este registro y de cancelar la inscripción de ciertos bienes en el Registro (artículo 8 de la Convención y Capítulo II del Reglamento de aplicación);
- ♦ ofrecer los servicios de la UNESCO a las partes en conflictos de carácter no internacional;
- ♦ participar en el procedimiento de conciliación en el que participan también las potencias protectoras (artículo 22 de la Convención y Capítulo I del Reglamento de aplicación)
- ♦ proporcionar, a solicitud de las Altas Partes Contratantes, asistencia técnica a los Estados Partes en la Convención para organizar la protección de sus bienes culturales, o en relación con cualquier otro problema derivado del cumplimiento de la presente Convención y del Reglamento para su aplicación (artículo 23 (1)); puede también, por propia iniciativa, presentar a las Altas Partes Contratantes proposiciones relativas a una asistencia técnica a los Estados Partes en la Convención (artículo 23 (2));
- ♦ actuar en calidad de intermediario cuando los Estados Partes se comuniquen las traducciones oficiales de la Convención y del Reglamento para la aplicación de la misma (artículo 26 (1));
- ♦ solicitar a los Estados Partes que le dirijan, por lo menos una vez cada cuatro años, un informe nacional en el que figuren los datos

que estimen oportunos sobre las medidas tomadas, preparadas o estudiadas por sus respectivas administraciones para el cumplimiento de la Convención y del Reglamento para la aplicación de la misma y organizar la preparación y la difusión del informe de la Secretaría sobre la aplicación de la Convención y de su Reglamento de aplicación (artículo 26 (2));

- ♦ con la aprobación del Consejo Ejecutivo, convocar reuniones de representantes de las Altas Partes Contratantes, a fin de debatir sobre problemas relativos a la aplicación de la Convención y de su Reglamento de aplicación (artículo 27);
- ♦ asumir las funciones de depositario de los instrumentos de ratificación (artículo 31), de adhesión a la Convención (artículo 32), de denuncia de la Convención (artículo 37) y de las notificaciones (artículo 38). El director general ejerce asimismo estas funciones por lo que atañe al Protocolo de 1954;
- ♦ prestar asistencia a los Estados Partes que así se lo soliciten para proponer enmiendas a la Convención (artículo 39).

En su conjunto, la Convención es administrada por la Secretaría.

Antes de exponer las funciones del director general en virtud del Segundo Protocolo, quisiera subrayar la importancia del cometido general que se le confiere a éste de conformidad con el Acta Constitutiva de la UNESCO en materia de protección del patrimonio cultural de la humanidad. Esto le permitió en el pasado garantizar la protección de bienes culturales en casos en que no era posible designar un comisario general para los bienes culturales (por ejemplo en el caso de los conflictos del Oriente Medio y en la ex Yugoslavia). La práctica que consistía en despachar al terreno a representantes personales del director general resultó ser muy positiva: en efecto, permitía mucha flexibilidad, tener en cuenta el aspecto político de los problemas y actuar con rapidez.

Paso ahora a las funciones del director general en virtud del Segundo Protocolo. Aparte de las funciones de depositario y de las relativas a las potencias protectoras (Capítulos 8 y 9), su papel principal consiste en ofrecer los servicios de la UNESCO a las partes en conflictos de carácter no internacional (Segundo Protocolo, artículo 22 (7)), convocar la Reunión de las Partes en el Segundo Protocolo en virtud del artículo 23 (1), difundir las orientaciones y las consignas sobre la protección de los bienes culturales dirigidas a los militares, poner en práctica programas de instrucción y de educación en tiempo de paz y

proporcionar una asistencia técnica, ya sea a solicitud de un Estado Parte en el Segundo Protocolo, ya sea por propia iniciativa (artículo 33).

No obstante, conviene señalar que el director general conserva el cometido general en materia de protección del patrimonio cultural de la humanidad, que le confiere el Acta Constitutiva de la UNESCO.

De la misma manera que la Convención de 1954, el Segundo Protocolo es administrado por la Secretaría.

La tercera parte de mi intervención tratará de la aplicación y de la promoción de la Convención.

En primer lugar, cuando un Estado se hace miembro de la UNESCO, la Secretaría se pone en contacto con las autoridades nacionales del país para instarlas a hacerse también Partes en la Convención de 1954 y en su Protocolo de 1954. Sin embargo, esta práctica no se ve siempre coronada por el éxito pues sólo algunos Estados informan a la Secretaría de su voluntad de hacerse Partes o, al menos, de su intención de examinar si las disposiciones de estos dos instrumentos son compatibles con su legislación nacional.

Con miras a facilitar la toma de decisión de las autoridades nacionales, hemos publicado una ficha de información titulada *Razones para adherir a la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y a sus Protocolos*. Periódicamente enviamos esta ficha a los Estados que no son Partes en la Convención de 1954 o en su Protocolo de 1954, a fin de instarlos a que se hagan Partes en esos instrumentos. Tenemos ejemplares de esta ficha de información en esta sala de los que pueden disponer si así lo desean.

En segundo lugar, la Secretaría hace conocer la Convención organizando, en colaboración con el CICR, seminarios de formación sobre el derecho internacional humanitario y el derecho aplicable a la protección de los bienes culturales. El primero de estos seminarios, organizado a la intención de los cinco países de Asia central, se celebró en Tachkent (Uzbequistán), en septiembre de 1995; el segundo tuvo lugar en marzo de 1996 en las capitales de los tres países transcaucásicos y el tercero se organizó en mayo de 1997 en Katmandú (Nepal) para los siete países de Asia meridional. Esta fórmula es particularmente eficaz dado que, habida cuenta de que la Convención está estrechamente vinculada a otras cuestiones de derecho internacional humanitario, estos seminarios nos permiten reunir a las personas encargadas de llevar a la práctica los principales instrumentos de este derecho. Nuestro auditorio está en general

conformado por oficiales de las fuerzas armadas y de la policía, funcionarios de los Ministerios de Cultura y Relaciones Exteriores, legisladores, representantes de ONG y de las universidades.

En aplicación de las conclusiones del *Diálogo entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Comité Internacional de la Cruz Roja*, de 1998, hemos previsto organizar un seminario del mismo tipo destinado a los países africanos, a fin de tratar sus necesidades específicas.

En tercer lugar, la Secretaría publica informes periódicos en cinco idiomas sobre la aplicación de la Convención. El último, publicado en 1995, contenía veintinueve informes nacionales, así como una nota de la Secretaría sobre incidentes acaecidos en el transcurso del mismo período quinquenal y que deberían tenerse en cuenta. Estos informes son una fuente de información muy útil pues gracias a su amplia difusión los Estados pueden intercambiar informaciones prácticas sobre diversas medidas nacionales relacionadas con la aplicación de la Convención, en particular sobre las medidas militares. Conviene destacar que sin ello, esas informaciones sólo las conocerían un grupo muy reducido de altos funcionarios gubernamentales y de universitarios.

A los lectores que deseen conocer más sobre la protección de los bienes culturales durante el conflicto que destruyó a la ex Yugoslavia, los invito a leer con detenimiento los informes nacionales de los tres protagonistas de ese conflicto —Croacia, Eslovenia y la República Federativa de Yugoslavia— así como la parte correspondiente a la introducción, realizada por la Secretaría, a fin de comprender lo que ocurrió en ese país y la manera en que la UNESCO reaccionó a la destrucción del patrimonio cultural en esa región. En la sala de la reunión se tiene a disposición de ustedes un ejemplar del informe de 1995.

La Secretaría está actualmente preparando un nuevo informe periódico sobre la aplicación de la Convención, que deberá aparecer el año próximo. Al redactar la circular mediante la cual invitamos a los Estados Partes a enviar su informe nacional a la Secretaría, hemos escogido ciertas cuestiones fundamentales que deberían figurar en el informe de la Secretaría. Por ello, hemos incluido en esta circular un anexo en el que figuran los ocho temas que queremos sean el objeto de los informes. Estas cuestiones se refieren al artículo 7 (Deberes de carácter militar), el artículo 8 (Protección especial), el Capítulo V (Emblema de la Convención), el artículo 25 (Difusión de la Convención), el artículo 26(1) (Traducciones e informes), el artículo 28

(Sanciones), el Protocolo de 1954 y la resolución II de la Conferencia de La Haya de 1954 sobre los Comités consultivos nacionales.

Me complace señalar que de los veintitrés Estados Partes que a la fecha han enviado su informe nacional¹, la mayoría lo han hecho siguiendo nuestra lista temática. Si desean mayores informaciones, tenemos a disposición de ustedes ejemplares de este anexo en la sala.

En cuarto lugar, la Secretaría publicó, en 1993, un estudio sobre la Convención realizado por el Profesor Patrick Boylan. Por otra parte, la Secretaría publicó un comentario exhaustivo (artículo por artículo) de la Convención. La versión francesa apareció en 1994 y la versión inglesa en 1996. Se ha previsto publicar este estudio en otros idiomas. El comentario se dirige principalmente a los administradores, los especialistas y los estudiantes. A fin de que la Convención se conozca mejor, distribuimos al público en general un folleto tetralingüe en el que se explican sus principios fundamentales. También tenemos en la sala a disposición de ustedes ejemplares de este folleto.

En quinto lugar, cuando los Estados miembros de la UNESCO le solicitan formular opiniones consultivas sobre la elaboración de legislaciones nacionales relativas a la protección de los bienes culturales, la Secretaría expresa en particular su opinión sobre la compatibilidad de los proyectos de legislación nacional con las convenciones y recomendaciones de la UNESCO sobre la protección de los bienes culturales, en particular la Convención de 1954 y sus dos Protocolos.

En sexto lugar, a fin de garantizar la protección de los bienes culturales durante operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, la Secretaría ha publicado una ficha en formato bolsillo, para el uso de los cascos azules, en la que se resumen los principios fundamentales de la Convención. Asimismo, prepara un manual de iniciación a la Convención destinado a los formadores.

En séptimo lugar, como reacción a los graves daños a los bienes culturales en Kosovo, la Secretaría ha preparado, en colaboración con el CICR, una nota explicativa en albanés, inglés y serbio sobre los principios fundamentales de la protección de los bienes culturales. Esperamos que este documento haga que se tome conciencia sobre la imperiosa necesidad de proteger los bienes culturales de todos los

¹ Argentina, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Italia, Kuwait, Liechtenstein, República Islámica del Irán, ex República Yugoslava de Macedonia, México, Países Bajos, Noruega, Polonia, Santa Sede, Suecia, Suiza, Tailandia, Túnez y Turquía.

grupos étnicos, con lo que contribuirá a la instauración en Kosovo de una sociedad dotada de sentido cívico. Para informaciones más completas, tenemos ejemplares de esta nota a disposición de ustedes.

No he hablado hasta ahora más que de la aplicación de la Convención. Quiero citar ahora dos ejemplos de la aplicación del Protocolo de 1954: por una parte, el llamamiento formulado por la Secretaría a las autoridades iraquíes a comienzos de la guerra del Golfo solicitándoles que respetaran las disposiciones del Protocolo de 1954 y, por otra, la publicación y la difusión de una nota de fecha 1 de agosto de 1995, sobre los bienes culturales desaparecidos, que se refiere a los bienes culturales iraquíes que desaparecieron tras la guerra del Golfo.

Por último, nuestro trabajo más importante de estos últimos años ha sido el reexamen de la Convención que culminó en la elaboración y la posterior adopción del Segundo Protocolo. Habida cuenta de que uno de los oradores que me precedieron presentó las negociaciones relativas a este Protocolo, no me referiré de nuevo a esta cuestión. Me limitaré a exponer las razones que nos llevaron a reexaminar la Convención y a presentar los principales progresos que se consiguieron con el Segundo Protocolo.

La magnitud de las destrucciones causadas a los bienes culturales durante el último decenio, como consecuencia de conflictos armados tanto internacionales como no internacionales, ha revelado ciertas lagunas en la aplicación de la Convención de La Haya. Por ello, la Secretaría emprendió en 1991 la tarea de reexaminar la Convención a fin de elaborar un instrumento jurídico complementario que pudiera colmar las lagunas observadas, en particular la falta de claridad en la interpretación de la cláusula «necesidad militar», la aplicación de la protección especial y del sistema de control previsto por la Convención, el fortalecimiento de las disposiciones penales y la falta de un órgano institucional encargado de controlar la aplicación de la Convención.

Este reexamen, cuyo objetivo era evaluar la eficacia de la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, duró diez años. Su resultado fue la adopción del Segundo Protocolo por la Conferencia Diplomática celebrada en La Haya del 15 al 26 de marzo de 1999.

Este Segundo Protocolo constituye un progreso considerable respecto de la protección que otorga la Convención:

- ♦ proporciona una definición clara de la noción de «necesidad militar», prohibiendo así toda interpretación abusiva o ambigua;

- ♦ introduce una nueva categoría de protección reforzada aplicable al patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad: los bienes culturales que forman parte de este patrimonio son protegidos por la legislación nacional pertinente y no deben ser utilizados con fines militares;
- ♦ estipula sanciones en caso de infracciones graves en que se haga objeto de un ataque a un bien cultural y define las condiciones en que puede invocarse la responsabilidad penal del individuo.

Por último, otro progreso destacado es la conformación de un comité intergubernamental de doce miembros, dotado de poderes en materia de aplicación de la Convención y del Segundo Protocolo para los Estados Partes en estos dos instrumentos. La Convención misma no contemplaba tal órgano. Conviene señalar, no obstante, que aunque el Segundo Protocolo completa la Convención, no podría en modo alguno reemplazarla.

Para su entrada en vigor se requiere el depósito, ante el director general de la UNESCO, de veinte instrumentos de ratificación, de aceptación, de aprobación o de adhesión. La UNESCO, que asumirá la Secretaría del comité intergubernamental procurará alentar a los Estados a que se hagan Partes en la Convención y en sus Protocolos. Además, realizará consultas con los Estados en cuanto a las medidas apropiadas que han de tomarse con miras a la puesta en práctica de esos instrumentos.

Al 31 de diciembre de 1999, el Segundo Protocolo había sido firmado por 39 Estados. Hasta la fecha, sólo dos de ellos (Bulgaria y Qatar) han depositado su instrumento de ratificación.

Los textos de la Convención y de sus dos Protocolos, la lista de los Estados Partes en la Convención, el Protocolo de 1954, la lista de los Estados signatarios, así como todas las informaciones relativas a las actividades de la UNESCO pueden encontrarse en el sitio Web de la organización:

<http://www.unesco.org/general/eng/legal/convent.shtml> o
<http://www.unesco.org/culture/legal/protection/index.shtml>.

Paso ahora a la última parte de mi intervención, a saber, los principales problemas encontrados en la puesta en práctica de la Convención.

Ante todo, señalemos que si bien es cierto que prácticamente la totalidad de los Estados del mundo son Partes en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, únicamente 98 Estados son Partes en

la Convención de La Haya de 1954 y 82 en el Protocolo de 1954. La mayoría de los Estados que han adherido a la Convención desde 1991 lo han hecho por sucesión respecto de la ex Checoslovaquia, la Unión Soviética y la ex Yugoslavia. Observemos además que la repartición geográfica de los Estados Partes en la Convención es desigual: 42 de entre ellos (es decir, cerca del 43% de los Estados Partes) son Estados europeos, mientras sólo 14 son Estados africanos, 14 países árabes, 15 Estados de Asia y del Pacífico y 13 Estados de Latinoamérica.

¿Cuáles son las razones que explican este desequilibrio? A mi juicio son varias. En primer lugar, algunos Estados no conceden más que una escasa importancia a la Convención pues consideran poco probable su participación en un conflicto armado. Otra explicación es que temen que una ratificación o una adhesión demasiado rápidas den lugar a creer que se están preparando para un conflicto. Por otra parte, numerosos países en desarrollo carecen de los medios administrativos y financieros que les permitan poner en práctica la Convención de manera adecuada, crear los servicios civiles y militares encargados de la protección de los bienes culturales, por ejemplo, o incluso, traducir la Convención en su idioma nacional. Algunos Estados deberían incluso enmendar su Constitución para armonizar su legislación nacional con la Convención.

Existe además un problema de orden cualitativo: ciertas potencias mundiales o regionales —los Estados Unidos de América, el Reino Unido, el Japón o Sudáfrica, por ejemplo— no son Partes en la Convención, lo que debilita su universalidad y proporciona un pretexto a otros Estados para no adherirse a ella. Por ello procuramos instar a los Estados que no se han hecho Partes en la Convención que lo hagan o, al menos, que incluyan en su legislación nacional sus principales principios fundamentales.

En segundo lugar, pese a que 100 Estados son Partes en la Convención y 82 en el Protocolo de 1954, la puesta en práctica de la Convención y del Protocolo de 1954 en el plano nacional es muy variable. El informe periódico de Yugoslavia para 1989 —que es un ejemplo típico de la manera en que debe aplicarse la Convención— da prueba de manera notable del desfase entre la información proporcionada y la realidad². Los acontecimientos que tuvieron lugar en Yugoslavia desde 1989 han mostrado no obstante que la realidad

² UNESCO: documento *Information on the Implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague, 1954, 1989*, Report, Ref. CC/MD— 11, París, diciembre de 1989, p. 39.

es muy diferente. La Secretaría fue informada igualmente de un caso aún en suspenso en uno de los Estados Partes en la Convención: las autoridades se percataron de que las disposiciones del Protocolo de 1954 no se habían incorporado a la legislación nacional y que, por ello, no podían aplicarse.

En tercer lugar, fue necesario revisar el concepto de protección especial. Para aquellos de entre ustedes que no están familiarizados con esta noción, se impone una breve explicación. La Convención prevé dos tipos de protección: general y especial. La protección general se concede a todas las categorías de bienes culturales enumeradas en el artículo 1 de la Convención. La protección especial se concede a tres categorías de bienes culturales en virtud del artículo 8 (1) de la Convención, a saber:

- a) refugios destinados a preservar los bienes culturales muebles en caso de conflicto armado;
- b) centros monumentales;
- c) otros bienes culturales inmuebles de importancia muy grande.

La concesión de la protección especial a estos bienes se basa esencialmente en dos condiciones: por una parte, que estos bienes culturales se encuentren a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante considerado como punto sensible y, por otra parte, que no sean utilizados para fines militares. No obstante, si un bien cultural está situado cerca de un objetivo militar importante, puede colocarse bajo protección especial si el Estado concernido que presenta la petición se compromete a no utilizar el objetivo militar en cuestión.

Cabe subrayar que el concepto de protección especial no ha mostrado nunca toda su capacidad. A la fecha, únicamente tres Estados (Alemania, la Santa Sede y los Países Bajos) han colocado cinco sitios de importancia cultural bajo protección especial; la inscripción del sitio de Austria en el Registro está en vías de supresión; y la última inscripción en el Registro se remonta a 1978.

Para reavivar el interés de los Estados en la Convención por la protección especial, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO adoptó, en mayo de 1993, la Decisión 5.5.1. En ella se invita a los Estados que sean a la vez Partes en la Convención de La Haya y en la Convención de 1972 sobre la protección del patrimonio mundial y que tengan ciertos sitios de interés cultural inscritos en la Lista del patrimonio mundial, a que prevean también una inscripción en el Registro Internacional de los

Bienes Culturales bajo Protección Especial. Señalemos, no obstante, que a la fecha este esfuerzo no se ha traducido en nuevas inscripciones en este Registro.

¿Por qué esta reticencia de los Estados Partes en la Convención cuando se trata de colocar sus sitios de interés cultural bajo protección especial? Seguramente hay varias razones para ello, tales como la imposibilidad de ciertos países densamente poblados de cumplir con la cláusula «a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante», las dificultades técnicas cuando se trata de someter propuestas de sitios o el temor de colocar tales bienes culturales bajo protección especial debido a posibles atentados terroristas, o, en efecto, el temor de proporcionar una «lista negra» a un adversario eventual.

La Conferencia Diplomática de marzo de 1999 elaboró un concepto nuevo de protección reforzada. Éste combina ciertos elementos de la protección especial con criterios de inscripción de los bienes culturales considerados de la mayor importancia en la Lista del patrimonio mundial, de conformidad con la Convención de la UNESCO relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (UNESCO, 1972). Para que un bien pueda beneficiarse de la protección reforzada, se requieren tres condiciones:

- ♦ debe tratarse de un bien cultural de la mayor importancia para la humanidad;
- ♦ debe estar protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas;
- ♦ no debe ser utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares; la Parte que lo controla debe haber confirmado mediante una declaración que no se utilizará para esos fines.

La protección reforzada se concede mediante inscripción del bien considerado en la Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada. A diferencia de como sucede en el régimen de protección especial previsto por la Convención, la protección reforzada la concede un órgano intergubernamental de doce miembros denominado Comité para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. De la misma manera que en el caso de la protección especial, es posible formular objeciones a la concesión de la protección reforzada pero deben basarse en una de las tres condiciones mencionadas arriba. El propósito de esta disposición es impedir que los Estados Partes formulen objeciones basadas

únicamente en el antagonismo político o en el no reconocimiento mutuo, y evitar así ciertos bloqueos: por ejemplo, Camboya había solicitado en 1972 que se inscribieran varios sitios en el Registro, pero esta inscripción no se había podido hacer debido a la oposición formulada por cuatro Estados Partes en la Convención que, en ese entonces, no reconocían al Gobierno de Camboya.

También fue necesario reevaluar el sistema de control previsto por la Convención. Como se basa en la existencia de potencias protectoras y de comisarios generales, este sistema es un producto de su época pues se desprende de la experiencia de la Segunda Guerra Mundial. En otras palabras, este sistema es perfectamente adecuado en caso de guerras clásicas entre Estados que duran varios meses e incluso varios años. Sin embargo, es muy difícil aplicarlo en los conflictos armados modernos, y en particular en los de carácter mixto. En los conflictos más recientes, el director general ha preferido acudir, como lo mencioné al comienzo de esta exposición, a los servicios de sus representantes personales.

Tras un debate profundo, la Conferencia Diplomática que se celebró en La Haya en marzo de 1999 decidió la creación de un nuevo órgano intergubernamental de doce miembros: el Comité para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, investido de amplios poderes en cuanto a la aplicación del Segundo Protocolo. Está encargado principalmente de funciones administrativas y técnicas, como el control de la aplicación del Segundo Protocolo, la administración de la protección reforzada y la concesión de asistencia técnica.

Para concluir esta exposición, quisiera subrayar la importancia que asignamos a nuestra cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja, habida cuenta de su reputación de profesionalismo, de su eficacia y de su compromiso de larga data para con la aplicación y la promoción del derecho internacional humanitario. Abrigo la esperanza de que la UNESCO pueda contribuir, en estrecha colaboración con el CICR, a hacer conocer mejor y aplicar la Convención de La Haya y sus dos Protocolos, que constituyen verdaderamente la Carta Magna en materia de protección de los bienes culturales. Nosotros necesitamos al CICR porque sin su concurso activo, la Convención y sus dos Protocolos serían letra muerta y no podríamos impedir nuevos Dubrovnik ni nuevos Sarajevo.

La aplicación del DIH a nivel nacional, la actividad del Servicio de Asesoramiento del CICR y la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, incluidas las estrategias utilizadas para la ratificación de los instrumentos pertinentes del derecho humanitario

María Teresa Dutli

*Jefa del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional
humanitario, CICR*

El Servicio de Asesoramiento del CICR: objetivos y funcionamiento

El CICR estableció su Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario en 1996, a fin de fortalecer su apoyo a los Estados comprometidos en la aplicación, a nivel nacional, del derecho internacional humanitario. La decisión de crear esta nueva estructura constituía un seguimiento a las recomendaciones de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se celebró en Ginebra en 1995.

El objetivo del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario es promover la aplicación nacional del derecho internacional humanitario (DIH). Su tarea principal consiste en conseguir que los Estados participen de la manera más amplia posible en los tratados de derecho humanitario y, sobre todo, ayudar a las autoridades nacionales a dotarse de un aparato jurídico que se ajuste a las exigencias de estos instrumentos y les facilite su aplicación eficaz. El Servicio de Asesoramiento apoya las gestiones de las autoridades nacionales y ofrece asistencia técnica con miras a la realización de dichos objetivos. El trabajo se realiza siempre en estrecha cooperación con las autoridades nacionales y teniendo en cuenta tanto las necesidades específicas de los Estados como su sistema político y jurídico.

En el marco de la promoción de los tratados de derecho humanitario y de su aplicación nacional, todos los esfuerzos se realizan igualmente en estrecha colaboración con la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja del país en cuestión y, si es del caso, con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Asimismo, se coopera constantemente con las organizaciones

regionales y las instituciones académicas que trabajan en ámbitos conexos, a fin de coordinarse y evitar duplicación de actividades.

El Servicio de Asesoramiento está adscrito a la División Jurídica del CICR. La unidad está conformada por una dependencia en la sede, compuesta por cuatro asesores jurídicos, dos especialistas de derecho civil, uno de *common law* y otro a cargo de la administración de la base de datos del Servicio de Asesoramiento. Forman parte igualmente de esta dependencia los encargados de la compilación y clasificación de las legislaciones nacionales. La estructura se completa con un equipo de asesores jurídicos en el terreno, presentes en cada continente y en una delegación regional del CICR. Estos asesores jurídicos están destinados en las capitales siguientes: Budapest y Moscú, para Europa; Guatemala para Latinoamérica; Nueva Delhi, para el subcontinente indio; Abiyán para el África de habla francesa; Harare para el África de habla inglesa; y el Cairo para el Oriente Medio. Estos cargos están ocupados por colaboradores con conocimiento profundos de la lengua, la cultura y los sistemas jurídicos de las regiones a las que están destinados.

Actividades del Servicio de Asesoramiento y resultados obtenidos

Para conseguir los objetivos arriba mencionados, se llevan a cabo diversas actividades, tales como el establecimiento de contactos bilaterales con las autoridades nacionales, la organización de seminarios nacionales y regionales y reuniones de expertos, la asistencia técnica en materia de proyectos de legislación, la redacción de proyectos de legislación o de otro tipo de documentos nacionales, el intercambio de información y la producción de publicaciones.

Cuando se estableció el Servicio de Asesoramiento se definieron las prioridades siguientes a corto y mediano plazo:

- ♦ *universalidad de los tratados de derecho humanitario* — promover la participación universal en todos los tratados de DIH;
- ♦ *represión de los crímenes de guerra y otras violaciones del DIH* — promover la adopción, por todos los Estados, de leyes nacionales que permitan sancionar eficazmente dichos actos;
- ♦ *protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja y de otros signos protegidos* — promover la adopción de leyes nacionales que reglamenten el uso de los emblemas y repriman todo uso abusivo;

- ♦ *comisiones u órganos nacionales de derecho humanitario* — fomentar la creación de comisiones u órganos nacionales cuya tarea sea trabajar en la aplicación eficaz del DIH.

Habida cuenta de los resultados obtenidos por varios países en estos diferentes ámbitos y tras más de cuatro años de actividades, el Servicio de Asesoramiento amplió estas prioridades a fin de cubrir en adelante otras esferas relacionadas con la aplicación a nivel nacional, a saber:

- ♦ *la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado* — más adelante volveremos sobre este tema que constituye la esencia de esta reunión de expertos; y
- ♦ *la protección de los niños en los conflictos armados*. En situación de conflicto armado, los niños están protegidos por el derecho humanitario y por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989. En mayo de 2000 se adoptó además un Protocolo facultativo a esta Convención, relativo a la participación de los niños en los conflictos armados. Con este instrumento se mejora la protección debida a los niños en esas circunstancias, aumentando a 18 años el límite de edad para el reclutamiento y la participación en las hostilidades. Ahora lo importante es promover la ratificación de este instrumento y, posteriormente, velar por que se aplique eficazmente.

Según las informaciones a nuestra disposición, los resultados obtenidos en cuanto a la aplicación nacional pueden resumirse así:

- ♦ *participación en los tratados* — a la fecha, el número de Estados Partes en los principales tratados de DIH es el siguiente:
 - 189 Estados son Partes en los Convenios de Ginebra; de estos Estados, 157 son también Partes en el Protocolo I adicional, aplicable en los conflictos armados internacionales, y 150 en el Protocolo II adicional, aplicable en los conflictos armados sin carácter internacional;
 - 21 Estados son Partes en el Estatuto de la Corte Penal Internacional;
 - 83 Estados son Partes en la Convención de 1980 sobre armas convencionales y 107 en la Convención de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonal;
 - por último, 98 Estados son Partes en la Convención de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, 82 lo son también en su Protocolo de 1954 y 37 Estados

han firmado el Protocolo de 1999 a esta Convención; de esos Estados, Qatar y Bulgaria ya lo han ratificado.

♦ *legislaciones penales para perseguir y sancionar los crímenes de guerra*

Son numerosos los Estados que han modificado su legislación nacional para introducir la represión de los crímenes de guerra en sus códigos penales. Según estas nuevas legislaciones, por lo que atañe a los crímenes cometidos no se hace ninguna distinción entre conflictos armados internacionales y conflictos armados no internacionales; por otra parte, éstos se sancionan sobre la base del principio de la competencia universal, es decir, se enjuicia a sus autores independientemente de su nacionalidad y del lugar en que se haya cometido el crimen.

♦ *protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja*

Asimismo, muchos Estados han modificado o adoptado leyes nacionales para introducir la protección de los emblemas y otros signos protegidos por el derecho humanitario. A la fecha, alrededor de 140 Estados cuentan con disposiciones, más o menos completas, o están a punto de adoptar un proyecto de legislación en la materia.

El Servicio de Asesoramiento publica cada año un informe sobre la aplicación nacional del derecho internacional humanitario. En este informe se consigna el progreso de los Estados en esta esfera. Por otra parte, en la base de datos del CICR sobre DIH, es posible consultar, para cada país, informaciones relativas a la aplicación de ese derecho.

El papel de las comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario y su cooperación con el Servicio de Asesoramiento

La aplicación a nivel nacional del derecho internacional humanitario incumbe a las autoridades nacionales. Para apoyarse en este ámbito, algunos Estados se han dotado de órganos consultivos denominados comisiones nacionales de aplicación del DIH. Estos órganos tienen a veces carácter de comité interministerial, y otras de grupo de trabajo. Su tarea es asesorar a las autoridades nacionales y respaldarlas en toda gestión relativa a la adhesión a los tratados de derecho humanitario, su incorporación en el derecho interno y la difusión de las normas que figuran en él.

A la fecha, 61 Estados repartidos en las diversas regiones del mundo están dotados de estos órganos. Veintitrés de ellos están en Europa,

diez en Asia central, ocho en Asia y el Pacífico, catorce en América, once en África y cinco en Oriente Medio.

El Servicio de Asesoramiento del CICR presta apoyo a estos órganos, en especial mediante la participación en sus reuniones, la entrega de documentación, la remisión de comentarios sobre proyectos de documentos y, cuando es pertinente, la formación de sus miembros en derecho internacional humanitario y la presentación de nuevas problemáticas relativas al desarrollo del derecho internacional humanitario.

El CICR participa asimismo en la organización de reuniones regionales entre estos órganos, a fin de facilitar el intercambio de información sobre las principales preocupaciones y sobre los trabajos en curso. Las reuniones se celebran en los diferentes continentes. En Europa, tras la reunión de 1999 se realizaron varias reuniones subregionales en Moscú. A comienzos de 2001 tendrá lugar un segundo encuentro europeo. En África se celebraron reuniones de este tipo en Abiyán, en 1997, y en Malí, en 1999. En Latinoamérica se organizaron encuentros en 1998. Se ha previsto además una reunión regional en marzo de 2001, que se realizará en colaboración con la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Abordar la cuestión de las comisiones nacionales me parece importante en el marco de esta reunión pues son estos órganos los que, de existir, deberían tomar la iniciativa para promover la ratificación y la aplicación, a nivel nacional, de los tratados del derecho internacional humanitario. Por lo demás, estos órganos cumplen también la función de comisión nacional de la UNESCO, por lo que atañe a la aplicación nacional de la protección de los bienes culturales, como es el caso de la Comisión Interdepartamental de Derecho Humanitario, de Bélgica. De no ser ese el caso, o de existir otras comisiones en el plano nacional para abordar las cuestiones relativas a los bienes culturales, sería sumamente importante garantizar una coordinación apropiada, a fin de asegurar la protección de estos bienes en toda circunstancia.

La protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado: estrategias de promoción de los tratados y de su aplicación a nivel nacional

Como se señaló anteriormente, la protección de los bienes culturales constituye un objetivo nuevo del Servicio de Asesoramiento al cual deseamos, a partir de ahora, consagrar más esfuerzos.

Esto no quiere decir que hasta el momento no se haya realizado ninguna actividad encaminada a la protección de los bienes culturales. Como lo señaló antes el Sr. Hladík, en el pasado el Servicio de Asesoramiento organizó seminarios de manera conjunta con la UNESCO. Estos seminarios se llevaron a cabo sobre una base regional, en Tashkent, en 1996, para todos los países de Asia central; en 1997 se organizaron seminarios nacionales en Azerbaiyán, en Armenia y en Georgia. En 1998, se celebró igualmente un seminario regional en Nepal, para los países del subcontinente indio. El CICR está muy satisfecho de esta colaboración que ha permitido abrir nuevas puertas para iniciar actividades en el ámbito de la aplicación nacional. Animados por estas experiencias positivas, hemos previsto un próximo seminario, que se celebrará en 2001 para los países del sur de África.

Entre los eventos en que ha participado el CICR en calidad de experto se destacan las negociaciones que culminaron con la adopción en 1999 del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. A fin de garantizar el seguimiento indispensable a este reciente desarrollo del derecho humanitario, se dará prioridad a la ratificación de los instrumentos, a fin de obtener su universalidad y su aplicación nacional, lo que constituye la razón de ser de la presente reunión.

A este respecto, ya se han realizado las primeras gestiones que consisten, en particular, en la preparación de los documentos siguientes:

- ♦ *ficha técnica*

Este documento, que encontrarán ustedes en sus carpetas, es un resumen sucinto en el que se presenta el conjunto de los instrumentos relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, es decir, la Convención de 1954 y sus dos Protocolos. Este documento, que existe ya en inglés, francés, español, árabe y ruso, puede también traducirse a otros idiomas. Su finalidad es presentar a los funcionarios encargados del derecho humanitario un panorama de las principales obligaciones en esta esfera. Constituye además una herramienta para facilitar la difusión de estos instrumentos ante diversos públicos beneficiarios.

- ♦ *modelos de ratificación*

Encontrarán asimismo en sus carpetas modelos de instrumentos de ratificación de estos tratados gracias a los cuales es posible elegir entre las diferentes opciones, en función de una eventual participa-

ción a uno u otro tratado. Estas opciones son, en particular: modelos de ratificación, de aceptación, de aprobación o de adhesión a la Convención de 1954; un modelo destinado a los Estados Partes en la Convención que deseen hacerse Partes en el Protocolo de 1954 y otro modelo para los que deseen obligarse por el Protocolo de 1999.

Además de esta documento de información y de apoyo, el Servicio de Asesoramiento comenzó la recopilación de informaciones relativas a la aplicación nacional de estos instrumentos, en especial en lo relativo a la Convención y el Protocolo de 1954.

♦ *compilación de legislaciones nacionales y base de datos*

Esta compilación se realizó en especial sobre la base de estudios de compatibilidad entre el derecho internacional humanitario y el derecho nacional. A la fecha se han realizado más de 50 estudios de éstos, a fin de determinar lo que se ha conseguido ya en un Estado determinado y lo que queda por hacer. Los estudios, realizados por las autoridades nacionales y las comisiones nacionales de derecho humanitario, cuando existen, o con su apoyo, y en colaboración con el Servicio de Asesoramiento, han permitido identificar las medidas que ya han adoptado ciertos Estados. Constituyen documentos de base para la preparación de un plan de acción sobre la aplicación nacional a partir del cual se adoptan, posteriormente, medidas concretas.

La información que de esta manera recolectó el Servicio de Asesoramiento se introdujo en una clasificación de las legislaciones nacionales organizada por país y que puede consultar toda persona interesada. Estos ejemplos de legislación pueden ponerse a disposición de las autoridades nacionales de otros países que estén en el proceso de aplicación, a fin de que puedan conocer soluciones encontradas en los países tanto de sistema jurídico similar como de organizaciones administrativas diferentes.

A fin de facilitar y promover el intercambio de información sobre las medidas adoptadas por los Estados, el Servicio de Asesoramiento creó una base de datos sobre la aplicación nacional del DIH, como se mencionó arriba. Esta base de datos completa la base de datos general del CICR sobre los instrumentos de derecho internacional humanitario. Contiene leyes, reglamentos y todo tipo de texto relativo a la aplicación nacional, incluida la jurisprudencia de los tribunales nacionales y un comentario general sobre el sistema jurídico de cada país.

Los documentos se reproducen en su idioma original cuando éste es el inglés, el francés o el español. En los demás casos se presenta una

traducción al inglés. Se incluye además un índice sumario de los datos mediante la utilización de 20 palabras clave. Los datos introducidos a la fecha abarcan 30 Estados, de sistema jurídico romano-germánico o de *common law*. Los datos se actualizan regularmente y se añaden Estados cuando, por conducto de nuestra red de interlocutores, recibimos documentación y análisis suficientes.

En el marco de este encuentro se ha organizado una demostración de esta base de datos. Estamos seguros de que gracias a la información que recabaremos en el transcurso de esta reunión, en las respuestas a los cuestionarios y en otros documentos que se pondrán a disposición, podremos incrementar la información relativa a la protección de los bienes culturales.

Por último, estos mecanismos de apoyo no podrían ser completos si el Servicio de Asesoramiento no dispusiera de la competencia especializada para asesorar adecuadamente a las autoridades nacionales en el ámbito de la aplicación. Los conocimientos especializados y la experiencia del CICR se sitúan en el plano del derecho internacional humanitario. Cuando se trata de prestar asesoramiento en materia de aplicación nacional, hay que tener en cuenta las diferencias en cuanto a sistemas jurídicos, organizaciones administrativas, experiencias realizadas efectivamente en el plan nacional y muchos otros parámetros.

♦ *reuniones de expertos*

Precisamente por las razones que acaban de presentarse, el Servicio de Asesoramiento, antes de aconsejar a las autoridades nacionales sobre un ámbito preciso, prefiere organizar reuniones de expertos nacionales sobre los temas concernidos. Mediante estas reuniones es posible recabar los elementos fundamentales necesarios para proporcionar a las autoridades nacionales una asistencia adecuada, establecer y consolidar una red de interlocutores experimentados en el ámbito específico, a quienes podrá consultarse en su calidad de expertos, y preparar directrices o una lista de criterios que han de examinarse cuando un Estado decide emprender o proseguir gestiones en un ámbito específico de la aplicación nacional.

Hasta el momento se han organizado reuniones de expertos sobre los temas siguientes: mecanismos nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario (1996); represión de los crímenes de guerra en los sistemas romano-germánicos (1997) y represión de los crímenes de guerra en los sistemas de *common law* (1998). Tras la celebración de cada una de estas reuniones, el Servicio de

Asesoramiento preparó informes públicos y directrices o documentos de fondo sobre los elementos que han de tenerse en cuenta. Estos documentos han resultado ser sumamente útiles para abordar estas cuestiones con las autoridades nacionales y, sobre la base de las conclusiones y las recomendaciones adoptadas por los expertos, lograr la adopción de medidas concretas.

Adquirir y compartir estos conocimientos especializados es precisamente el objetivo de la presente reunión. Nuestro deseo es poner de relieve la necesidad de aplicar las disposiciones del derecho internacional humanitario relativas a la protección de los bienes culturales en el nivel nacional, examinar y evaluar de manera crítica las técnicas ya empleadas en los diferentes países, haciendo hincapié en los problemas ya encontrados a fin de no repetirlos y, eventualmente, resolverlos.

Esperamos asimismo que al terminar este encuentro podamos contar con los elementos necesarios para la preparación de un documento de directrices o una lista de elementos que han de considerarse cuando un Estado desee iniciar actividades relativas a la aplicación nacional de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Posteriormente, ese documento se utilizará como documento de trabajo por el Servicio de Asesoramiento y como elemento impulsor para motivar y ayudar a las autoridades nacionales y las comisiones nacionales en este ámbito específico.

Asimismo, para proseguir nuestros esfuerzos en esta esfera, se ha previsto inscribir el tema de la aplicación nacional de la protección de los bienes culturales en el programa de reuniones regionales que organizamos, sea con las comisiones nacionales —el tema figura ya en el orden del día del segundo encuentro de comisiones nacionales europeas, previsto para marzo de 2001— sea en el marco de otros seminarios y encuentros. Gracias a este seguimiento podremos garantizar que los resultados de los debates que tendrán lugar en la presente reunión de expertos puedan efectivamente transmitirse a los encargados de la formulación de políticas a nivel regional y nacional y ponerse a su disposición.

Para concluir, con esta reunión hemos querido formular una estrategia coherente que dé seguimiento a los recientes desarrollos del derecho internacional humanitario en este ámbito y cuyo objetivo es garantizar que este derecho se convierta en una realidad para cada nación.

CAPÍTULO II

Actividades de aplicación a nivel nacional

Medidas nacionales de aplicación de las normas que rigen la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado en Suiza

Rino Büchel

*División de la Protección de los Bienes Culturales,
Oficina de la Protección Civil, Suiza*

Ratificación

En 1962, Suiza ratificó la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Para la aplicación de esta Convención, Suiza promulgó el 6 de octubre de 1996 la ley federal sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. El 17 de mayo de 1999, Suiza firmó el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954. Los trabajos de ratificación de este Protocolo están actualmente en curso.

Autoridades competentes

La Confederación (Estado central) protege sus propios bienes culturales y apoya a los cantones coordinando la aplicación de las medidas prescritas (ley de 1966). Para ello, promulga en particular ordenanzas y directrices en materia de instrucción, forma ella misma funcionarios superiores encargados de la protección de los bienes culturales y cofinancia las medidas de protección prescritas para los bienes culturales muebles e inmuebles de interés nacional y regional. La responsabilidad de ello recae en la Sección de Protección de los Bienes Culturales adscrita a la Oficina Federal de la Protección Civil.

Siempre que no caiga dentro de la competencia de la Confederación, la aplicación práctica de la protección de los bienes culturales incumbe a los cantones, los cuales reglamentan ellos mismos en su legislación las modalidades de ejecución. Los cantones asumen parte de los gastos. Cada cantón designa un responsable de la protección de los bienes culturales que dirige el servicio cantonal concernido. En

general, la protección de los bienes culturales está integrada a la Oficina Cantonal de la Protección de los Monumentos Culturales o del Patrimonio Histórico. A veces, estas tareas se confían al Servicio Cantonal de la Protección Civil. Las tareas cantonales principales en materia de protección de los bienes culturales son la realización de inventarios de los bienes culturales y de documentaciones de seguridad (creación de archivos documentados para fines de restauración y reconstrucción, *N. del T.*), la puesta en marcha de la estructura de organización de las comunas, la formación del personal necesario para la protección de los bienes culturales y el cálculo de las necesidades en materia de refugios de protección de los bienes culturales.

Al nivel de la comuna, la protección de los bienes culturales constituye un servicio de la organización de la protección civil. Es posible que se pida la colaboración de este servicio para la elaboración y la actualización de las listas de bienes culturales o durante la realización de inventarios de bienes culturales muebles. La comuna debe reclutar el personal necesario y permitirle asistir a los cursos de instrucción organizados por el cantón y la Confederación. El servicio comunal de la protección de los bienes culturales debe, en primer lugar, establecer la planificación de las intervenciones, definir las medidas de protección y, según se requiera, proponer la construcción de refugios para bienes culturales o la asignación de refugios provisionales a la protección de los bienes culturales. Para hacer frente a las catástrofes naturales o las calamidades, las planificaciones que se realizan a nivel local se discuten conjuntamente con las organizaciones asociadas (en particular con los cuerpos de bomberos).

En Suiza no existen oficiales asignados a título principal a la protección de los bienes culturales. A nivel del cuerpo del ejército, los intereses de la protección de los bienes culturales competen a los oficiales encargados del derecho y de los convenios internacionales. En las divisiones territoriales y brigadas territoriales, los jefes del servicio jurídico internacional se ocupan igualmente de la protección de los bienes culturales.

La Sección de la Protección de los Bienes Culturales trabaja en estrecha colaboración con ICOM-Suiza^{*}. En múltiples oportunidades, en el marco de sesiones de formación, la Sección de Protección de los Bienes Culturales ha tenido la ocasión de exponer a los directores de

^{*} ICOM: *International Council of Museums*/Consejo Internacional de Museos.

los museos las diversas medidas que han de adoptarse en caso de calamidad. Se ha previsto asimismo intensificar la colaboración entre ICOM-Suiza y la Sección de Protección de los Bienes Culturales con miras a proporcionar ayuda a ciertos países extranjeros mal equipados en el ámbito de la protección de los bienes culturales.

Catalogación y registro de los bienes protegidos

La legislación suiza retoma la definición de bienes culturales que figura en el artículo primero de la Convención de La Haya. Los cantones establecen el inventario de los bienes culturales de importancia nacional y regional situados en su territorio y realizan su actualización periódica. A propuesta del Comité Suizo de Protección de los Bienes Culturales (órgano de consulta del gobierno nacional), los bienes culturales elegidos por los cantones se insertan en un inventario general aprobado por el Consejo Federal (Gobierno suizo): el Inventario de la Protección de los Bienes Culturales de Importancia Nacional y Regional. El Comité está conformado por los Departamentos de la Confederación (Ministerios) a los que concierna la protección de los bienes culturales, así como por las principales instituciones culturales y las organizaciones competentes. La Sección de la Protección de los Bienes Culturales se encarga de la Secretaría. Los cantones someten sus propuestas al Comité en forma de listas. Para cada objeto se requieren informaciones mínimas: comuna, clasificación dentro de una categoría (A = nacional, B = regional), denominación del objeto, coordenadas geográficas. Como es importante evaluar estas propuestas, cada solicitud debe estar provista de una foto del objeto y de referencias científicas. De ser necesario, el Comité organiza en el sitio mismo una entrevista con los expertos. El Comité señala igualmente a la atención de los cantones los bienes culturales no incluidos en los inventarios de listas convenidas. Así pues, para la próxima operación de actualización, los cantones deberán tener en cuenta nuevos ámbitos, tales como los jardines históricos, la arquitectura contemporánea y la arqueología industrial. La actualización se lleva a cabo cada diez años. La edición revisada y corregida aparecerá en 2005.

Medidas prácticas de protección de los bienes culturales

En Suiza, los bienes culturales no están señalizados permanentemente con el signo distintivo definido en la Convención. Los escudos destinados a identificar los bienes culturales se fijan sobre los bienes

culturales inmuebles de importancia nacional y sobre los refugios destinados a la protección de los bienes culturales pero sólo por orden del Consejo Federal. Tal identificación está prevista para el caso de un conflicto armado. Los servicios cantonales de protección de los bienes culturales o empresas especializadas realizan documentaciones de seguridad y microfilmes que deben corresponder a las especificaciones de la Oficina Federal de Protección Civil. La Confederación apoya la realización de documentaciones de seguridad y la microfilmación de ellas mediante una subvención que puede oscilar entre el 20 y el 45% de los costos. El porcentaje depende de la capacidad financiera de los cantones. La película original permanece y se conserva en el cantón, mientras que la Oficina Federal de Protección Civil compra una copia positiva. A la fecha, existen 44.000 copias positivas almacenadas en una caverna de la Confederación.

El personal de la protección de los bienes culturales de la organización de la protección civil de la comuna es el responsable de la planificación de la evacuación y de la intervención. Hoy, están equipados más de 270 refugios para bienes culturales de diferentes tamaños, repartidos en todo el territorio. En ellos se alberga por lo general una parte importante del patrimonio nacional, colecciones, fondos de archivos, etc. Las comunas consultan a las instituciones culturales, y los cantones son competentes para la construcción de refugios de protección de los bienes culturales. La Oficina Federal de Protección Civil apoya la construcción y el equipamiento interior de los refugios mediante contribuciones financieras, siempre que se respeten las normas oficiales.

Medidas de represión en caso de violación de las leyes sobre la protección de los bienes culturales

El Código Penal Militar prohíbe todo ataque del ejército a los bienes culturales, en particular el robo, las requisas y todo acto de vandalismo y de pillaje. Incumbe a los oficiales de todos los niveles garantizar que los militares respeten esas normas. Los militares reciben información al respecto durante los servicios de instrucción y en forma de recordatorio. Está prohibido instalar posiciones militares en los lugares reservados a la protección de los bienes culturales. Los cantones pueden obligar a los propietarios y poseedores de bienes culturales, muebles o inmuebles, a tomar o tolerar medidas de construcción para proteger esos bienes. La ley prevé sanciones en caso de infracción.

Cuestiones financieras

Los costos de edición del inventario de la protección de los bienes culturales de importancia nacional y regional, de las copias positivas de microfilms, así como de la formación del personal de protección de los bienes culturales que imparta la Confederación corren enteramente por cuenta del Estado central. Por lo que atañe a la documentación de seguridad y a la microfilmación, la Confederación concede, según la cuantía de la factura, una subvención que puede ascender entre el 20 y el 45% de los costos, siempre que el saldo de los gastos lo asuman los cantones, las comunas y, eventualmente, también los propietarios.

Difusión, información y sensibilización

En algunos cantones, el director cantonal de la protección de los bienes culturales imparte en las escuelas una formación sobre la protección de los bienes culturales. A menudo se sensibiliza a la población en materia de protección de los bienes culturales durante cursos y ejercicios prácticos (realización de inventarios, evacuación de bienes culturales) y otros eventos (jornadas de información «puertas abiertas», etc.) que se llevan a cabo en el propio sitio. A los medios de divulgación electrónicos locales se les invita a asistir a conferencias de prensa y a visitar los lugares de trabajo. En el futuro, la información será incluso más completa a fin de sensibilizar aún más a la población respecto de la protección de los bienes culturales. A esto se añaden congresos y coloquios organizados a la intención de especialistas de los medios culturales, así como publicaciones técnicas. Existen ocasiones para lograr una toma de conciencia masiva sobre los bienes culturales tales como la publicación de la actualización del inventario suizo de la protección de los bienes culturales de importancia nacional y regional, catástrofes notables que arrojen pérdidas significativas de bienes culturales, o contribuciones en el marco de coloquios científicos especializados sobre temas concretos tales como la microfilmación de periódicos.

Planes y proyectos

La utilización reforzada de las autopistas de la información gracias a Internet permitirá una difusión más amplia del tema de la protección de los bienes culturales. Así por ejemplo, el nuevo Inventario suizo de la protección de los bienes culturales de importancia nacional y

regional se difundirá por Internet a partir de 2005. Por otra parte, en el futuro, todas las informaciones importantes sobre la aplicación de medidas prácticas en materia de protección de los bienes culturales podrán consultarse en las redes, tanto por los especialistas como por los profanos. Actualmente se está realizando una película en vídeo sobre la planificación de la evacuación. Se ha previsto incluir en ella secuencias sobre la prevención de los robos, la evacuación en caso de catástrofe (incendio, etc.). Actualmente los encargados de la protección de los bienes culturales disponen de fichas que les permiten realizar un inventario mínimo estandarizado.

En el marco de la información sobre la protección de los bienes culturales proporcionada durante el servicio militar, se formará a un equipo de expertos regionales, a fin de responder en el terreno a las preguntas que suscite la protección de los bienes culturales. En 2002 Suiza organizará un congreso internacional sobre la protección de los bienes culturales. Este congreso abordará con otros países signatarios de la Convención de La Haya el tema de las medidas de protección de los bienes culturales.

La identificación y el registro de los bienes culturales en el Líbano

Dr. Hassan Jouni

Profesor, facultad de derecho, Universidad Libanesa, Líbano

El Líbano es un país rico en sitios de importancia histórica y natural protegidos. En efecto, existen en el país cerca de mil sitios clasificados y protegidos. Entre ellos, hay cinco que están inscritos en la Lista del patrimonio mundial.

Las consecuencias dramáticas de los conflictos armados de carácter internacional (invasión y ocupación por Israel del territorio libanés) o internos (1975-1990) que se han librado en el Líbano nos muestran que el derecho internacional humanitario (DIH) no ha sido respetado, en particular por lo que atañe a los bienes culturales¹. Se calcula que ya se han causado daños a unos 200 sitios, es decir, casi una cuarta parte de los sitios inscritos y protegidos, y que el número de lugares de culto deteriorados asciende a unos 500².

Por lo demás, fue esta situación la que llevó al Presidente del CICR, Alexandre Hay, a declarar que el objetivo del CICR era precisamente evitar lo que ocurrió al Líbano³.

El Líbano adhirió a los Convenios de Ginebra de 1949, a sus Protocolos adicionales de 1977 y a la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Es importante señalar que el término «bien cultural» es desconocido en el Líbano, aunque sí existen varias leyes y reglamentos que protegen ciertos bienes que pueden considerarse como bienes culturales:

- ♦ la ley de 1933 sobre las antigüedades;

¹ Véase nuestra tesis *Le DIH dans les conflits contemporains au Liban*. Tesis de derecho. Montpellier, 1996.

² Véase Labaki Boutrous, Abou Regily Khalil, *Bilan des guerres du Liban 1975-1990*, ed. L'Harmatan, París, 1993, pp. 154-158.

³ Discurso de Alexandre Hay, con ocasión de la inauguración de un seminario sobre la difusión del DIH en Amán (Jordania), comunicado de prensa n.º. 1412 del CICR, Ginebra, 5 de abril de 1981.

- ♦ la ley de 1939 sobre los sitios naturales protegidos;
- ♦ la ley de 1996 sobre los bosques;
- ♦ el Código Penal (artículo 730 y 731);
- ♦ los manuales militares;
- ♦ la ley municipal de 1977.

Antes de buscar los criterios a partir de los cuales se identifican o se registran los bienes culturales protegidos en el Líbano, es útil saber cuál es la autoridad competente en esta esfera.

La autoridad competente para la identificación y el registro de los bienes culturales

Las antigüedades

El artículo 3 de la ley de 1933 prevé que en caso de litigio acerca de si un bien es o no una antigüedad y de si esta antigüedad es un bien mueble o inmueble, quien zanja la cuestión es el director del Servicio de Antigüedades.

El artículo 7 de la ley da al Estado el derecho de inscribir una antigüedad en el Inventario general de monumentos históricos.

El artículo 15 estipula que «el Estado conserva en cualquier época el derecho de proseguir con la clasificación de una antigüedad mueble».

El artículo 22 confiere al Ministro de Educación, a propuesta del director de la Dirección General de Antigüedades o tras dictamen suyo, el derecho de incluir las antigüedades en el inventario y de notificar esta inscripción por vía administrativa al propietario interesado.

El artículo 26 prevé que las antigüedades muebles e inmuebles se clasifican como monumentos históricos por decreto del jefe del Estado, emitido a propuesta del director de la Dirección General de Antigüedades o tras dictamen suyo.

El artículo 74 de la ley municipal de 1977 otorga al Presidente del Consejo Municipal la responsabilidad de toda actividad relativa a la protección del sitio de interés histórico, natural y arqueológico...

Los sitios de interés natural protegidos

De conformidad con el artículo 2 de la ley de 1939 sobre la protección de los sitios de interés natural, el Ministro de Economía está encargado del registro de los sitios de interés natural protegidos. Pero según el artículo 7 de la ley de 1996 sobre los bosques, este registro compete a un equipo compuesto por funcionarios de los Ministerios de Finanzas y Agricultura.

En una demanda presentada ante el Consejo de Estado libanés⁴, un ciudadano pedía la anulación de una decisión del Estado libanés que había inscrito su bien inmueble en el inventario de monumentos históricos. Entre las razones invocadas, figuraban las siguientes:

- ♦ esta inscripción era incompatible con el artículo 15 de la Constitución libanesa, que prohíbe la violación de la propiedad privada;
- ♦ el Estado no había solicitado previamente el asenso de la municipalidad competente, en violación de la ley municipal (118/1977), en particular de sus artículos 47, 49, 51 y 74.

El Estado libanés argüía que el registro de un bien inmueble en el inventario de los monumentos históricos no viola la propiedad privada, y que el reglamento sobre las antigüedades figura entre las leyes que protegen las propiedades privadas⁵. El argumento más importante esgrimido por el Estado es que ni el reglamento de las antigüedades ni la ley municipal prevén la obligación de solicitar el asenso previo de la municipalidad y que el Ministro de Cultura ejerce un poder discrecional en este ámbito⁶.

El Consejo de Estado consideró que en virtud de la ley municipal⁷, y del reglamento sobre las antigüedades⁸, la municipalidad puede presentar al Ministerio de Cultura recomendaciones relativas a los monumentos históricos situados en su territorio y que el Estado debería consultar a la municipalidad en ese ámbito⁹.

⁴ Demanda no. 6429/95.

⁵ Consejo de Estado, decisión n°. 189/99-2000, del 16 de febrero de 2000, p. 4.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷ Artículos 47 y 74. *Ibid.*, p. 10.

⁸ Este reglamento confirió un papel importante a las municipalidades concernidas y les impuso la obligación de proteger los sitios de interés histórico. Véanse los artículos 31 y 32 del *Reglamento*. Véase también la decisión del Consejo de Estado. *Ibid.*, p. 16.

⁹ *Ibid.*, p. 11.

No obstante, el Consejo de Estado consideró que el Ministro de Cultura no está obligado a solicitar el asenso previo de la municipalidad para registrar un bien en el inventario de los monumentos históricos¹⁰.

En otra demanda presentada ante el Consejo de Estado¹¹, un propietario solicitaba la anulación de la decisión del Ministro de Cultura de inscribir su inmueble en el inventario de los monumentos históricos.

En este asunto, el Consejo de Estado había designado un comité de expertos compuesto por arquitectos y arqueólogos para que emitieran un dictamen sobre la cuestión. Pero la Dirección General de Antigüedades impugnó la creación de este comité por considerar que dicho comité no era competente para emitir un dictamen sobre los criterios de identificación de los sitios de interés histórico ni para pronunciarse sobre la índole arqueológica del sitio en cuestión. Según la Dirección General de Antigüedades, esta competencia era de su incumbencia exclusiva en virtud del artículo 3 de la ley de 1933.

El Consejo de Estado libanés no compartió la opinión de la Dirección General de Antigüedades, apoyándose en una decisión del Consejo de Estado francés en un asunto similar¹² en el que se consideró que «el juez debe evaluar el carácter y el interés histórico o pintoresco del sitio» y basándose en otro asunto en el que el Consejo de Estado francés confirmaba el poder del juez de controlar el carácter de interés general, desde el punto de vista pintoresco, histórico o científico, de las parcelas inscritas en el inventario de sitios cuya conservación son de interés general¹³.

Los criterios de identificación

Los criterios de identificación de los bienes culturales pueden, según las leyes y los reglamentos, resumirse así:

¹⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹¹ Consejo de Estado, decisión n.º. 193/97-98 del 7 de enero de 1998.

¹² S. de 13 de marzo de 1970, Ministerio de Asuntos Culturales, p. 182. R.D.P. 1971, p. 224. Citado por el Consejo de Estado libanés, *Ibid.* S. de 29 de enero de 1971, Sociedad civil inmobiliaria, p. 87. A.J. de 1971, p. 234. Citado por el Consejo de Estado libanés.

¹³ C.E. de junio de 1995. *Société des usines Renault*. D. 1955.620, de 10 de marzo de 1961, p. 176.

La ley 1933 sobre las antigüedades

El artículo primero de esta ley considera como antigüedades todos «los productos de la actividad humana, independientemente de la civilización a la que pertenezcan, anteriores al año 1700» y estipula que han de considerarse como antigüedades «todos los objetos inmuebles posteriores al año 1700 cuya conservación constituya desde el punto de vista de la historia o del arte un interés público, los cuales han de inscribirse en el Inventario General de Monumentos Históricos».

El artículo 2 distingue entre las antigüedades inmuebles y las antigüedades muebles. Se consideran antigüedades inmuebles:

- 1) todo aporte de la industria humana que recubra el suelo de formación geológica (como por ejemplo las colinas artificiales del Oriente Próximo);
- 2) toda obra o edificio antiguo, resto o vestigio de edificio antiguo con o sin estructura visible encima del suelo;
- 3) todo objeto mueble sujeto de manera perpetua al fundo o al inmueble;
- 4) todos los sitios naturales utilizados o apropiados por la industria humana, tales como los refugios bajo las rocas, las grutas, las rocas con pinturas, esculturas, molduras o inscripciones.

Se consideran antigüedades muebles todos los objetos o restos de objetos, hechos, trabajados o modificados por la mano del hombre y que no entran en las categorías precedentes.

El artículo 20 de la ley de 1933 prevé la apertura de un registro destinado al Inventario General de Monumentos Históricos. El artículo 21 de esta ley precisa los sitios y los bienes que deberían inscribirse en este inventario.

El artículo 27 considera que toda antigüedad inmueble inscrita en el Inventario General de Monumentos Históricos y que todo terreno o inmueble cuya clasificación es necesaria para aislar o liberar un inmueble clasificado puede inscribirse como monumento histórico.

El artículo 42 considera que toda antigüedad mueble cuya conservación presente un interés público, desde el punto de vista del arte o de la historia, puede clasificarse como monumento histórico.

La ley de 1939 sobre los sitios de interés natural protegidos

Esta ley estipula en su artículo primero que los sitios de interés natural están protegidos debido a su utilidad pública, lo mismo que ciertas categorías de árboles, debido a su belleza, su edad o su valor histórico.

La ley de 1996 sobre los bosques protegidos

Según el artículo 2 se consideran bosques protegidos el conjunto constituido por los bosques de cedro y otras categorías de bosques en razón de sus valores natural e histórico.

Señalemos a este respecto que en el Líbano ciertos sitios están protegidos tanto por su carácter de sitios de interés natural como por el de sitios de interés arqueológico. El sitio de Quadicha, por ejemplo, está inscrito en la Lista del patrimonio mundial en razón del gran bosque de cedros y porque está considerado como uno de los sitios de interés histórico más importantes en cuanto que allí se estableció el primer monasterio cristiano en el mundo¹⁴.

Gracias a esta situación, estos sitios están protegidos tanto por la Dirección General de Antigüedades como por el Ministerio de Agricultura y del Medio Ambiente.

El Código Penal

El Código Penal libanés, en sus artículos 730 y 731, protege los monumentos históricos, los bienes inmuebles y los objetos muebles que tienen un valor histórico, así como los monumentos y sitios de interés natural inscritos como tales.

Los manuales militares

Aunque el Código Penal Militar no prevé una protección especial para los bienes culturales, algunos manuales militares del ejército libanés prohíben todo ataque contra los bienes culturales¹⁵.

El Código Penal y los manuales mencionados no aportan ninguna precisión sobre los criterios de identificación de un bien cultural. Por

¹⁴ Véase la breve descripción de los sitios inscritos en la Lista del patrimonio mundial. Centro del patrimonio mundial de la UNESCO, enero de 1999.

¹⁵ Véase, a título de ejemplo, el manual de instrucción del ejército libanés, artículo 59.

consiguiente, los únicos criterios de identificación son los que se precisan en las disposiciones de los artículos 1 y 2 de la ley de 1933, el artículo primero de la ley de 1939 y el artículo 2 de la ley de 1996.

El primer criterio enunciado en el artículo primero de la ley de 1933 no plantea problemas en la medida en que basta con saber si los objetos o los bienes son anteriores al año 1700. En cambio, sí se plantea un problema cuando se trata de identificar un bien posterior a esta fecha, pues se requiere precisar si presenta un interés público desde el punto de vista de la historia o del arte¹⁶.

En general, el director de la Dirección General de Antigüedades, cuando considere que un bien o un objeto constituyen una antigüedad, debe justificar esta decisión apoyándose en estudios, planos, mapas, además del dictamen de expertos.

No obstante, puede suceder que la decisión que tome no sea justificada. En efecto, en la demanda citada antes¹⁷ el propietario solicitaba al Consejo de Estado que anulara la inscripción de su inmueble en el inventario de monumentos históricos sosteniendo que el Estado no había dado las razones por las cuales se había inscrito el inmueble. Por otra parte, el interesado consideraba que su inmueble no tenía relación con la historia del Líbano y que su conservación no representaba un interés público desde el punto de vista histórico o artístico.

Al contrario de la opinión del interesado, la Dirección General de Antigüedades consideraba que la ley de 1933 le otorgaba el derecho de clasificar un bien sin obligación de precisar los criterios que fundamentaban su decisión.

El Consejo de Estado decidió que la autoridad administrativa no está obligada a presentar las razones por las cuales ha tomado una decisión¹⁸, sino que es suficiente con que exista un interés general en la conservación del inmueble desde el punto de vista histórico y artístico¹⁹.

El Consejo de Estado considera asimismo que es posible verificar el interés público de un sitio utilizando varios medios:

¹⁶ Se han presentado más de un centenar de demandas ante el Consejo de Estado relativas a esta cuestión.

¹⁷ Consejo de Estado, decisión n.º 193/97-98.

¹⁸ *Ibid.*, p. 12.

¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

- ♦ dictamen de científicos, arqueólogos e historiadores;
- ♦ plano de orientación, mapas;
- ♦ fotografías.

Tras el dictamen del comité de expertos que coincidió con la opinión de los propietarios, el Consejo de Estado anuló la decisión del Estado libanés considerando que el bien en litigio no constituía un interés público desde el punto de vista histórico y artístico de conformidad con el artículo primero de la ley de 1933²⁰.

La ley libanesa de 1933 sobre las antigüedades se basa en la ley francesa de 1913. No obstante, mientras esta última ha sido enmendada en Francia en más de 15 ocasiones, la ley libanesa no ha experimentado ninguna evolución desde su promulgación²¹.

Esto explica en gran medida los problemas planteados por la apreciación de los criterios de identificación y de inscripción en el registro de los bienes culturales.

Aunque el Líbano designó en 1967 un comisario para los bienes culturales de conformidad con el Reglamento de aplicación (artículo 3) de la Convención de La Haya²² y con la cooperación entre la Dirección General de Antigüedades y la UNESCO, el país debe hacer un esfuerzo por poner en práctica las convenciones internacionales en este ámbito²³.

²⁰ Consejo de Estado, decisión n.º 193/97-98, del 7 de enero de 1998.

²¹ Véase Elie Abou-Khalil: «Les lois et les règlements libanais concernant le patrimoine culturel», en *Notre patrimoine national comment le préserver?*, Actas del coloquio organizado por el Institut national du patrimoine, en Bet-Meri, 1997, p. 143.

²² Jiri Toman, «La protection des biens culturels dans les conflits armés internationaux: cadre juridique et international», en *Etudes sur le droit international et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Ginebra/La Haya, 1984, p. 577.

²³ A título de ejemplo, que sepamos, el Líbano no ha depositado ante la UNESCO la lista de sitios de interés cultural protegidos, lo que se estipula en el artículo 11 de la Convención de 1972 sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, y en el artículo 8 de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, así como en el artículo 13 del Reglamento de aplicación de esta Convención.

Los criterios de identificación y de registro de los bienes culturales protegidos en Guatemala

Eduardo Andrade Abularach

Arquitecto, Guatemala

La conservación del patrimonio cultural de Guatemala se inició en 1946 con la creación del Instituto de Antropología e Historia (IDEAH), que depende del Ministerio de Cultura. Desde 1947, la realización del inventario de los bienes culturales es una de las responsabilidades que incumben al *Registro de la Propiedad Arqueológica, Histórica y Artística*. El Registro de los Bienes Culturales, organismo público de la Oficina del Patrimonio Cultural y Natural, está encargado de:

- ♦ el registro;
- ♦ la anotación;
- ♦ la anulación;
- ♦ la redacción de actas y la concertación de contratos relativos a la propiedad y a la posesión de bienes culturales.

El Registro de Bienes Culturales se creó por el decreto 26-97 del Congreso de la República y se modificó mediante el decreto 81-98. Esta ley tiene por objetivo reglamentar la protección, la defensa, la búsqueda, la conservación y la recuperación de objetos que forman parte del patrimonio cultural de la nación. Es responsabilidad del Estado llevar a cabo esta tarea por conducto del Ministerio de Cultura. Tres aspectos de la nueva ley fueron objeto de debates suplementarios, a saber: la definición del patrimonio cultural, las nociones de propiedad y de bienes, y la definición del patrimonio cultural intangible. Por lo que atañe al segundo aspecto, se decidió que los objetos podían ser bienes nacionales o bienes personales.

El patrimonio cultural de Guatemala está clasificado en dos categorías:

- 1) el patrimonio cultural tangible, dividido en a) bienes culturales inmuebles y b) bienes culturales personales;
- 2) el patrimonio cultural intangible.

Este último dio lugar a debate, pues la definición del patrimonio cultural intangible se aparta de los criterios generales de la UNESCO.

Los bienes culturales inmuebles son:

- ♦ la arquitectura y los elementos que la constituyen;
- ♦ las partes constitutivas de la arquitectura popular;
- ♦ los centros y complejos históricos, incluso sus proximidades y sus paisajes naturales;
- ♦ las obras de urbanización de las ciudades y poblaciones;
- ♦ los lugares de interés histórico;
- ♦ las inscripciones y representaciones prehistóricas y prehispánicas.

Los bienes culturales personales son:

- ♦ las colecciones y los objetos;
- ♦ los productos de excavaciones o de exploraciones submarinas;
- ♦ los elementos resultantes del desmantelamiento de monumentos de arte o de historia y de lugares de interés arqueológico;
- ♦ los objetos de interés artístico o cultural: pinturas, dibujos, esculturas y fotografías originales, objetos raros de arte sagrado, manuscritos originales, libros antiguos, mapas y documentos, periódicos, revistas, archivos, instrumentos de música y muebles antiguos.

La noción de patrimonio cultural intangible suscita mucho debate. Se trata del patrimonio constituido por las tradiciones y las costumbres (orales, musicales, médicas, culinarias, artesanales, religiosas, coreográficas, teatrales, etc.).

El patrimonio cultural de Guatemala puede también clasificarse, desde un punto de vista histórico, en tres períodos principales:

- 1) el período prehispánico, que engloba el patrimonio de los mayas;
- 2) el período hispánico;
- 3) el período de la independencia, la cual se remonta a 1821.

El Registro de los Bienes Culturales ha establecido un inventario nacional, actualizado con regularidad, de los objetos que constituyen el patrimonio cultural de Guatemala, a fin de preservarlo. Los expedientes oficiales del registro del patrimonio cultural contienen datos generales, jurídicos y gráficos, así como indicaciones sobre la propiedad, la utilización, el valor, los emplazamientos anteriores, las

dimensiones, descripciones y notas sobre los bienes culturales. La inscripción de los bienes culturales en el registro puede ser delegada por el Ministro de Cultura a entidades culturales sin ánimo de lucro debidamente reconocidas: los Registros Supletorios de Bienes Culturales. La Oficina del Patrimonio Cultural y Natural supervisa y controla el mantenimiento de esos registros.

Citemos, a título de ejemplo, el proyecto ADESCA (*Aporte para la Descentralización Cultural*), ente que, a propuesta de la comunidad, realizó el inventario de los bienes que constituyen el patrimonio cultural de San Antonio Sacatepequez San Marcos. Estos proyectos se realizan con los miembros de la comunidad y constituyen una publicidad motivadora. Otro ejemplo: los estudiantes del departamento de arquitectura de la Universidad Rafael Landívar realizaron en el transcurso de los últimos años el inventario de los monumentos arquitectónicos de Ciudad de Guatemala. Este inventario fue confirmado ulteriormente por el registro oficial. Un caso particular es el de la ciudad de Antigua Guatemala, que data del siglo XVI y está inscrita en el patrimonio mundial de la UNESCO; en efecto, esta ciudad posee su propia oficina denominada Consejo Nacional para la Protección y la Conservación de Antigua Guatemala (CNPAG). Incumbe en particular a esta oficina la tarea de registrar los bienes culturales de la ciudad y de elaborar el inventario de ellos.

En conclusión, lo que se ha llevado a cabo en términos de identificación y registro de los bienes culturales protegidos en Guatemala puede resumirse como sigue:

- ♦ se ha realizado el inventario del patrimonio cultural más importante;
- ♦ esto resultó de suma utilidad tras el temblor de tierra de 1976;
- ♦ ello contribuyó además a recuperar bienes culturales que habían sido robados;
- ♦ permitió asimismo hacer un registro de los daños y de las diversas operaciones de restauración;
- ♦ sirvió también para promover el patrimonio cultural de la nación.

A continuación se enumeran los que, a nuestro juicio, deberían constituir los próximos objetivos en la materia en Guatemala:

- ♦ el seguimiento de las realizaciones y la actualización de los datos;
- ♦ la ampliación de la región cubierta;

- ♦ la utilización de tecnología de avanzada para elaborar el inventario;
- ♦ la formación continua del personal;
- ♦ la búsqueda de nuevas fuentes de financiación;
- ♦ el aumento del apoyo a las comunidades locales.

El procedimiento de señalamiento de los bienes culturales en Eslovenia

Dr. Savin Jogan

Ministerio de Cultura, Eslovenia

Para explicar bien este tema es necesario aclarar dos cuestiones preliminares, a saber:

- ♦ la identificación de los bienes culturales en el sistema jurídico esloveno;
- ♦ la distinción entre las diversas categorías de bienes culturales, por referencia a los bienes culturales sujetos a protección general y los sujetos a protección especial, tal como están definidos en la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (1954).

La identificación de los bienes culturales se ajusta a las normas internacionales, en particular a la definición de bienes culturales contenida en la Convención de La Haya de 1954 y en la Convención de la UNESCO de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales.

Por regla general, varios instrumentos jurídicos permiten identificar esos bienes: la ley de 1981 relativa al patrimonio natural y cultural, la ley de 1999 relativa a la protección de los bienes culturales y la lista oficial de categorías de bienes que forman parte del patrimonio cultural, establecida el año 2000 por el Ministerio de Cultura. La diferencia entre los criterios de identificación ya mencionados y los que figuran en los instrumentos internacionales citados en el párrafo anterior radica esencialmente en la omisión en los primeros del artículo 1, apartado b, de la Convención de La Haya de 1954 (edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales).

Mientras que la ley de 1981 sólo se refería a los monumentos y otros bienes, la ley de 1999 menciona dos categorías de monumentos culturales: los monumentos nacionales y los monumentos de importancia local. Al comparar las definiciones de los bienes culturales sujetos a protección general y los que están sujetos a protección especial, puede considerarse que los monumentos

culturales de importancia nacional corresponden, en cierta medida, a la definición que da la Convención de La Haya de bienes culturales que se benefician de protección especial, y que los monumentos culturales de importancia local, y otros objetos que forman parte de los bienes culturales enumerados en el registro de bienes culturales, responden a la definición de bienes culturales que se benefician de la protección general concedida por dicha Convención.

La diferencia entre los bienes culturales bajo protección general y los bienes culturales bajo protección especial, en el sentido de la Convención de La Haya, está explicada más claramente en nuestro Código Penal (1994), en el que se estipula que la destrucción de los monumentos culturales o históricos (así como de instituciones o edificios utilizados con fines científicos, artísticos, educativos, etc.) durante un conflicto armado será sancionada menos severamente que la destrucción de objetos claramente señalizados que estén colocados bajo la protección especial del derecho internacional «en tanto que patrimonio cultural y espiritual de la nación». La diferencia entre bienes culturales bajo protección general y bienes culturales bajo protección especial es pues evidente.

El procedimiento de señalización de los bienes culturales está definido explícitamente en el Reglamento relativo a la forma y la colocación del escudo azul y blanco sobre los monumentos culturales protegidos (y los sitios turísticos naturales), Reglamento que publicó en 1986 el Ministerio de Cultura pero que sólo cubre a los bienes culturales bajo protección general.

El Reglamento prescribe la utilización de tres placas distintas para marcar los bienes culturales: una de bronce, que lleva la mención «bien cultural» y el nombre de la República; dos en esmalte con el signo distintivo de la Convención de La Haya, utilizado por separado y con la mención «bien cultural» en cuatro idiomas (esloveno, inglés, francés, ruso), así como las informaciones sobre la importancia y las características del monumento señalado.

El marco y el texto son de color blanco, sobre fondo marrón oscuro (en general, con excepción del escudo azul y blanco). Las placas tienen normalmente un ancho de 30 cm y su altura depende del lugar que ocupe el texto. No obstante, estas dimensiones pueden variar según la naturaleza y las dimensiones del monumento.

El signo distintivo completo se coloca sobre el monumento, con el que forma un conjunto armonioso. Se colocará bien a la vista, en un lugar muy frecuentado por el público y colocado de manera que no

afecte a la impresión global del monumento. La fijación del signo distintivo incumbe a la organización responsable de la protección de los bienes culturales (en esta época el Organismo Regional para el Patrimonio Natural y Cultural) que está también encargado de formular las informaciones específicas necesarias para el reconocimiento oficial del monumento en cuanto bien cultural. Las colectividades locales y la República, que han aceptado el acta de reconocimiento oficial del monumento, se encargan de financiar la producción y la colocación de los signos distintivos.

Esta formulación es muy elaborada, pero también muy complicada. Por ello, no se han aplicado con la suficiente frecuencia las directrices que figuran en el Reglamento. A finales de 1999, de los 7.110 monumentos culturales reconocidos oficialmente, 389 llevaban el signo distintivo de la Convención de La Haya para designar los bienes culturales bajo protección general.

Esto se explica en parte por los diversos problemas técnicos y financieros que se han debido enfrentar, pero, sobre todo, por la situación que imperaba durante la corta guerra (10 días) que estalló en Eslovenia, tras el ataque lanzado por el ejército yugoslavo en junio y julio de 1991, cuando hubo necesidad de encontrar soluciones sencillas para señalar los monumentos culturales. Así, en lugar de ajustarse al procedimiento oficial y a un señalamiento específico, en ciertos casos, se inscribieron sobre muros o placas esmaltadas el signo distintivo y las palabras «bien cultural» en cinco idiomas (esloveno, inglés, alemán, francés e italiano).

Aparte de este señalamiento realizado en el sitio, conviene mencionar que en la misma época fue igualmente urgente expedir tarjetas de identidad (N. del T.: para el personal asignado a la protección de los bienes culturales), de conformidad con el artículo 17, párrafo 2, apartado d), de la Convención de La Haya, y al artículo 21, párrafos 2 y 3, del Reglamento de aplicación de la Convención de La Haya. Nuestra tarjeta de identidad se ajusta a las disposiciones del Reglamento y lleva, además, el lugar de nacimiento del portador. No obstante, no contiene ninguna identificación sobre el tamaño, el color de los ojos y del cabello del portador, como lo prevé el modelo de tarjeta de identidad anexo al Reglamento.

Por el momento, no disponemos de reglamentación sobre los brazales provistos del signo distintivo y destinados a las personas encargadas de garantizar la vigilancia o asignados a la protección de los bienes culturales. De hecho, una nueva ley, simplificada, relativa al

señalamiento de los bienes culturales está en proceso de elaboración; tendrá en cuenta los dos tipos de monumentos enumerados en la ley de 1999 y otras observaciones relativas a reglamentaciones precedentes.

En las situaciones de conflicto armado, el señalamiento de los bienes culturales puede plantear algunos problemas, específicos o de orden general.

En efecto, **la utilización del signo distintivo puede tener consecuencias negativas**. Durante las guerras que se libraron en nuestras fronteras, en Croacia y en Bosnia y Herzegovina (1992-1994), se tomaron como blanco esencialmente los bienes culturales señalizados. Estos ataques atentaron gravemente contra la identidad cultural nacional, lo que suscitó en nuestro país cierto escepticismo en cuanto a lo bien fundado de este señalamiento en los conflictos armados actuales, señalamiento que se consideró superfluo, e incluso directamente perjudicial. El efecto de estas reflexiones fue ralentizar el proceso de señalamiento de los bienes culturales en nuestro país.

A este respecto se plantea una pregunta de orden general, a saber, ¿cuál es la necesidad, el sentido y la eficacia de esta medida? Sabemos que la fijación de signos distintivos no sólo contribuye a proteger los bienes culturales sino que, además, es importante en cuanto afirmación y promoción de la identidad cultural. Por otra parte, en nuestra sociedad dominada por la información, toda parte en un conflicto armado puede disponer de informaciones sobre los bienes culturales más importantes pertenecientes a la parte adversa, sin que se necesite señalarlos públicamente como tales. La situación es aún más clara si se comparan los bienes señalizados de conformidad con la Convención de La Haya con los monumentos que figuran en la Lista del patrimonio mundial, que deben salvaguardarse y beneficiarse de una protección adecuada en todos los conflictos armados o en otras catástrofes. Es también el caso de los monumentos cobijados por el Pacto Roerich. Así pues, la cuestión de saber si hay necesidad o no de señalar los monumentos carecería por completo de objeto. **El señalamiento es importante y útil para la protección de los bienes culturales en todas las circunstancias**. El verdadero problema es saber cuáles reglas y principios se aplican en los conflictos armados y si la comunidad internacional dispone de medios eficaces para obligar a las partes en un conflicto a respetar las normas del derecho internacional humanitario en general y no solamente bajo el ángulo de las normas relativas a la protección de los bienes culturales.

Cabe luego interrogarse sobre la relación entre el señalamiento «civil» de los bienes culturales y su consideración por parte de los militares. Evidentemente, si los bienes sobre los que se coloca el escudo azul y blanco no figuran también en los mapas militares, este señalamiento no tiene ningún efecto en la práctica, sea durante un verdadero conflicto armado sea durante ejercicios militares en tiempo de paz.

Por último, cabe reflexionar sobre la relación entre los bienes culturales que se colocan bajo **protección especial** y los que se colocan bajo **protección reforzada**, según el Segundo Protocolo de 1999 de la Convención de La Haya. Como sabemos, el señalamiento de los bienes culturales como bienes que se beneficiaban de protección especial no dio ningún resultado en el período posterior a la entrada en vigor de la Convención de La Haya de 1954, a pesar de que estaban señalizados como tales. Por otra parte, se plantea la cuestión de si se justifica el señalamiento de los monumentos culturales colocados bajo protección reforzada y si se dispone de medios para hacerlo. La respuesta oficial a esta pregunta sólo puede ser negativa. No obstante, en un futuro más lejano, sería quizá interesante prever un señalamiento especial igualmente para los bienes culturales de importancia universal que gozan de una protección reforzada.

El papel del Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario en la aplicación de la protección de los bienes culturales en El Salvador

Claudia Herrera Nosthas

Asesora jurídica, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador

Situado en Centroamérica, El Salvador es un país muy pequeño con una superficie de 20.935 km² y una población de 5,7 millones de habitantes.

Un conflicto civil asoló el país entre 1981 y 1992, causando numerosas pérdidas y mucho sufrimiento y provocando daños considerables a la infraestructura del país, en particular a los bienes culturales.

En 1989 se entablaron negociaciones entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), que culminaron en enero de 1992, en México, con la firma de los acuerdos de paz. Desde entonces, El Salvador se ha dedicado a la reconstrucción nacional y a la consolidación de la paz.

Sin embargo, uno de los principales temas del programa del Gobierno se relaciona con los compromisos de El Salvador en tanto que Parte en los instrumentos de derecho internacional humanitario. Por ello el Gobierno decidió, entre otras cosas, crear un comité nacional encargado de la aplicación del derecho internacional humanitario, el *Comité Interinstitucional de Derecho Internacional Humanitario (CIDIH-ES)*.

El CIDIH-ES, que fue fundado en enero de 1997, tiene la tarea principal de ayudar y asesorar al Gobierno salvadoreño en la adopción, la aplicación y la promoción de los tratados de derecho internacional humanitario.

El CIDIH-ES, cuyas actividades están coordinadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, está conformado por representantes de los Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Seguridad Pública, Justicia, Salud Pública y Asuntos Sociales y de Educación, así como por representantes del Fiscal General de El Salvador, del Procurador Nacional, de la Oficina del Mediador Nacional, del Consejo Nacional para el Arte y la Cultura (CONCULTURA) y de la Cruz Roja de El Salvador.

El CIDIH-ES se reúne una vez al mes o con mayor frecuencia en caso de que el examen de cuestiones particulares así lo requiera. Sus funciones son las siguientes:

- ♦ recomendar la adopción de tratados de derecho internacional humanitario;
- ♦ hacer conocer y promover las normas y procedimientos de derecho internacional humanitario entre los diferentes sectores de la sociedad;
- ♦ proponer reformas legislativas de derecho interno a fin de que se respeten los compromisos suscritos en el ámbito del derecho internacional humanitario;
- ♦ organizar grupos de estudio para tratar temas importantes pertinentes al derecho internacional humanitario.

Para cumplir con sus tareas, el CIDIH-ES está dividido en tres comisiones:

- ♦ **una subcomisión encargada de las cuestiones jurídicas**, que realiza estudios jurídicos y elabora proyectos de ley relacionados con la aplicación del derecho internacional humanitario;
- ♦ **una subcomisión encargada de la formación y de la promoción**, que difunde esta rama del derecho;
- ♦ **una subcomisión encargada de la recaudación de fondos**, cuyo cometido es negociar y gestionar los fondos destinados a financiar las actividades del CIDIH-ES.

El CIDIH-ES ha emprendido este año el análisis de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos, a fin de recomendar su ratificación.

El CIDIH-ES comenzó a examinar la Convención a fin de garantizar que existiera una coherencia entre este tratado y nuestro derecho interno y de indicar los compromisos que debía cumplir el país y las actividades que debía llevar a cabo para realizarlo.

Al mismo tiempo se consagró a la difusión de las normas sobre la protección de los bienes culturales, en colaboración con el CONCULTURA y sus filiales —denominadas «centros culturales» o «casas de la cultura»— repartidas en todo el territorio salvadoreño.

Resultaba sumamente importante que la difusión de la Convención de La Haya de 1954 se realizara en primer lugar por conducto de las casas

de la cultura ya que éstas parecían ser el servicio calificado para hacer aplicar este instrumento. El año próximo, el CIDIH-ES prevé hacer conocer la Convención entre las fuerzas armadas y la policía civil nacional.

El CIDIH-ES trabajó además en la elaboración de una versión didáctica de la Convención y de sus dos Protocolos. Ésta tendrá la forma de un folleto en el que se tratarán los aspectos fundamentales de estos instrumentos internacionales; con el fin de hacer más atractivo el folleto y de facilitar su lectura, estará adornado con varios dibujos.

Por otra parte, el CIDIH-ES visitó los principales sitios culturales con el fin de determinar las necesidades y las dificultades que podrían surgir cuando se realice la aplicación de la Convención.

Otra actividad es la elaboración de un afiche que representa el emblema azul y blanco para la protección de los bienes culturales, desconocido por la mayoría de los salvadoreños.

Cabe además destacar que el CONCULTURA emprendió, desde hace ya varios años, el inventario y el registro de los bienes culturales de El Salvador. El proceso es bastante lento, pues el Gobierno no tiene ni los fondos ni el personal necesarios para estas actividades. Así pues, El Salvador se ha visto en la obligación de contar con la ayuda internacional.

A mi juicio, El Salvador tendrá que enfrentar varios desafíos el año próximo. Esencialmente, deberá ratificar la Convención de La Haya de 1954 y sus dos Protocolos y emprender el proceso de señalamiento de los bienes culturales, en particular en el sitio arqueológico de Joya de Cerén, gema del patrimonio nacional. Descubierta hace diez años bajo las cenizas de un volcán y de varias capas geológicas, este sitio está conformado por 57 chozas construidas con madera, adobe y caña, lo que explica su extrema fragilidad.

Otra ardua tarea consistirá en sensibilizar a los salvadoreños sobre la necesidad de proteger el patrimonio cultural, no solamente porque forma parte de nuestra identidad nacional, sino también porque nuestro país está expuesto a la guerra civil y a las catástrofes naturales, en particular los temblores de tierra y las lluvias torrenciales.

Por otra parte, es importante encontrar los fondos necesarios para la aplicación de ciertas medidas que están previstas en los instrumentos internacionales y que conciernen en particular al registro, el señalamiento y la salvaguarda de los bienes culturales. Como ya dije antes, la ayuda internacional será determinante en ese proceso.

Otro reto al que nos enfrentamos es de orden geológico y demográfico. En efecto, El Salvador es un país muy pequeño con una densidad de población sumamente alta. Por consiguiente, las ciudades se desarrollan rápidamente y de forma caótica. Así por ejemplo, la Joya de Cerén está situada muy cerca de dos bases militares, de una estación del ferrocarril y de una central eléctrica. El CIDIH-ES debe pues hacer gala de mucha imaginación para proteger este sitio.

Para concluir, quisiera destacar el excelente trabajo realizado hasta ahora por el CIDIH-ES para aplicar no sólo las normas aplicables a la protección de los bienes culturales, sino también muchas otras normas del derecho internacional humanitario. Esto no hubiera sido nunca posible sin el trabajo y el entusiasmo de todos los miembros del CIDIH-ES, así como del apoyo de la delegación regional del CICR en Ciudad de Guatemala.

Formación y difusión en el ejército austríaco

Mayor Franz Schuller

Secretario General, Asociación Austríaca para la Protección de los Bienes Culturales, Austria

Me gustaría comenzar con un pasaje presentado por el coronel Winkelmayr (Estado Mayor General) durante el primer taller, organizado conjuntamente por la OTAN —Asociación para la Paz— y la UNESCO, en torno a la protección de los bienes culturales, realizado en Viena y en Göttweig en septiembre de 1997, y mostrándoles unas cuantas fotos evocadoras:

«Los comandantes militares deseosos de respetar las disposiciones de la Convención de La Haya trabajan siempre bajo considerable presión: por una parte, tienen el deber de cumplir lo mejor posible con su misión militar de defensa o de ataque y, por otra, el de limitar todo lo posible sus pérdidas en hombres y los daños materiales.»

«Para tener éxito en su misión, un comandante militar tratará siempre de sacar partido de todas las ventajas del terreno y de sus propias armas.»

«Por otra parte, tiene la obligación de obedecer las reglas del derecho de la guerra, que rigen la protección de los civiles, así como la de los bienes culturales situados en las zonas de combate.» (traducción del CICR)

Cerca de cuatro años más tarde, disponemos de dos nuevos documentos jurídicos esenciales:

- ♦ el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954;
- ♦ el Boletín del secretario general de las Naciones Unidas (ST/SGB/1999/13), de 6 de agosto de 1999, titulado «Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas», cuyo artículo 6.6 se refiere a las protección de los bienes culturales:

«Se prohíbe a la fuerza de las Naciones Unidas atacar monumentos artísticos, arquitectónicos o históricos, lugares arqueológicos, obras de arte, lugares de culto y museos y bibliotecas que constituyan el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos. La fuerza de las Naciones Unidas, en su zona de

operaciones, no utilizará este patrimonio cultural o sus alrededores para fines que puedan exponerlo a sufrir daños o destrucción. Quedan terminantemente prohibidos el robo, el pillaje, la apropiación indebida y cualquier acto de vandalismo dirigido contra el patrimonio cultural.»

Estos dos documentos aumentan la responsabilidad de los comandantes militares.

Los recientes conflictos de los años noventa han suscitado un nuevo debate sobre la aplicación y la eficacia de la protección de los bienes culturales durante los conflictos armados, y más particularmente sobre la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, adoptada en La Haya en 1954.

Organizaciones internacionales como la UNESCO fueron blanco de críticas de los medios de comunicación de masa y de la opinión pública durante el conflicto en Croacia y los combates en Dubrovnik. El problema radica en que la UNESCO, que en efecto podría equivaler al guardián de la Convención de La Haya de 1954, carece de estructuras operacionales y de los medios de garantizar la protección de los bienes culturales; por otra parte, necesita una autorización especial de las autoridades políticas para poder actuar.

Desde el inicio de los debates, se hizo evidente que numerosos Estados, incluidos los que son Partes en la Convención de La Haya de 1954, no han puesto verdaderamente en práctica este instrumento ni lo han incorporado en su derecho y su reglamentación internos.

En términos generales, muchos Estados Partes han difundido horizontalmente los principios de la Convención en el plano gubernamental, pero verticalmente, no han garantizado en profundidad su adopción ni su puesta en práctica.

En mi país, igualmente, debió transcurrir mucho tiempo entre la ratificación de la Convención de La Haya, en 1964, y el comienzo de su aplicación y de su difusión entre los miembros de las fuerzas armadas, en 1981 (primera edición de las *Instrucciones especiales para el ejército sobre la Convención de La Haya de 1954*).

La principal preocupación que impidió que muchos de nosotros profundizáramos sobre la cuestión de la protección de los bienes culturales en el plano militar fue el problema de la selección y la clasificación de los bienes culturales que han de protegerse en virtud de la Convención de La Haya.

Se trata menos de una cuestión militar que de un problema de orden social o público.

Sin embargo, habida cuenta de los diferentes intereses y opiniones (tanto públicos como privados) y de las múltiples autoridades y organizaciones (tales como otros Ministerios y organismos y empresas comerciales) interesadas, este procedimiento es sumamente difícil.

En la aplicación de la Convención de La Haya de 1954, hay que distinguir en general dos casos especiales:

1) La defensa nacional

Independientemente de nuestras diferentes funciones y atribuciones, todos nosotros, en tanto que seres humanos, tenemos el deseo común de proteger, de mantener y garantizar nuestro patrimonio cultural. ¿No es ésta una de las principales razones por las que organizamos una defensa nacional?

Cuando se trata de la defensa nacional en situación de conflicto armado, disponemos de una ventaja considerable desde el punto de vista de la protección de los bienes culturales, pues podemos actuar y llevar a cabo operaciones en nuestro propio territorio, con el que estamos familiarizados. Conocemos nuestros bienes culturales. Conocemos su inventario (si existe) y la organización. Y conocemos asimismo las responsabilidades civiles y públicas.

2) Las operaciones internacionales

La situación aquí es completamente diferente.

Una mirada sobre la suerte que han corrido los bienes culturales en los conflictos armados de los 50 últimos años revela una tendencia reciente a implicar los bienes culturales en los conflictos cada vez más y de manera más directa.

En la definición de las tareas y la misión en Kosovo, la protección de las personas está apenas por encima de la protección de los bienes culturales.

La naturaleza de los ataques contra los bienes culturales ha cambiado también de manera radical. En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, su destrucción era principalmente resultado del azar. Incluso los bombardeos de Dresde o del monte Cassin no estaban dirigidos directamente contra los bienes culturales ni estaban motivados por la intención de destruirlos o de causar su desaparición

para siempre. Sí se encuentra en cambio esta motivación en los conflictos o confrontaciones étnicas recientes, en los que pareciera que el objetivo primordial fuera acabar con un pueblo y destruir su patrimonio cultural.

Para las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz, esta evolución plantea un desafío de naturaleza completamente nueva.

Nosotros teníamos que tener presente que mucha gente tiene profundas raíces y mantiene vínculos muy estrechos con su patrimonio cultural, en particular con todo lo relativo a la religión y a los símbolos religiosos. Cualquier atentado contra los bienes culturales afecta directamente su corazón y sus emociones.

En una situación de esta índole, los jefes militares deben actuar más como trabajadores sociales que como jefes militares.

En las operaciones internacionales es muy difícil, incluso imposible, organizarse con antelación.

Todos conocemos la regla según la cual la protección y la salvaguardia de los bienes culturales deben garantizarse principalmente en tiempo de paz. Es ilusorio querer comenzar a hacerlo cuando se presenta una crisis, pues entonces hay otras cosas prioritarias.

Pero en tales casos, tal regla es inoperante.

Por consiguiente, ¿qué es lo que se debe o se puede hacer?

Tras la ratificación de la Convención de La Haya, en 1964, y de conformidad con su artículo 7 (Deberes de carácter militar), el ejército austríaco emprendió desde comienzos de los años setenta la tarea de constituir un «personal especializado» conformado por «agentes de protección de los bienes culturales» (que es como los denominamos).

El Ministerio de Defensa nombró dos agentes de protección de los bienes culturales (oficiales en reserva, uno de ellos de nivel universitario) para cada comandancia territorial/provincial y un consultor especial ante el Ministerio de Defensa.

Este personal se selecciona sobre la base de competencias tales como los conocimientos de historia, arte y folclor, así como de una experiencia en pedagogía y derecho, en particular del derecho internacional.

En 1981, el Ministerio de Defensa publicó con destino al ejército unas instrucciones especiales relativas a la Convención de La Haya de 1954,

tituladas «*Richtlinien für den Kulturgüterschutz*» (Directrices relativas a la protección de los bienes culturales) y en 1993 se publicó una edición revisada.

Durante estos últimos 15 años, gracias al considerable trabajo que se ha realizado bajo la dirección de miembros de gran dedicación y sentido humanista del Estado Mayor General, en colaboración con los agentes de protección de los bienes culturales, ha sido posible preparar y compilar diversas instrucciones especiales y un manual destinado a estos últimos.

Se instituyó una reunión permanente (de carácter anual) de formación e información para todos los agentes de protección de los bienes culturales, la cual se celebra en forma paralela a los calendarios de entrenamiento de las diversas fuerzas.

Para terminar mi exposición, quisiera expresar mi voz de aliento para aquellos que acaban de lanzar sus programas de adopción y difusión y asegurarles que no es tanto el retraso que llevan.

En efecto, el Segundo Protocolo y sus nuevos imperativos tales como la «protección reforzada» o la «responsabilidad penal y jurisdicción» hacen que debamos tomar de nuevo la línea de partida y abren toda una serie de nuevos debates.

Necesitamos un idioma común y normas comunes: mapas comunes, por ejemplo.

Quizá este trabajo no deba ni pueda realizarlo un solo Estado o unos cuantos individuos. Así que ¡pongamos todos manos a la obra!

Formación y actividades de difusión en el ejército italiano

Brigadier General Leonardo Prizzi

Escuela de Aplicación, Fuerzas Armadas Italianas, Italia

Italia ratificó los convenios siguientes y, por lo tanto, está obligada por las disposiciones contenidas en ellos relativas a su difusión: el IV Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 (artículo 144), la Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 (artículo 25), el Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra (artículos 82 y 83), el Segundo Protocolo del 26 de marzo de 1999 de la Convención de La Haya de 1954 (artículo 30), así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, del 17 de julio de 1998. Por consiguiente, en tiempo de paz, todo el personal militar activo de las fuerzas armadas italianas sigue cursos sobre el derecho internacional humanitario y las reglas relativas a la protección de los bienes culturales. Las unidades que deben formar parte de las fuerzas multinacionales siguen previamente una formación sobre la aplicación de los convenios internacionales. Todas las unidades de las fuerzas armadas italianas reciben manuales en los que figura el texto de los convenios internacionales aplicables en caso de conflicto armado y que hayan sido ratificados por Italia. El personal del Ministerio de Defensa es el responsable de la difusión de estas normas.

El ejército italiano garantiza en particular una formación en derecho internacional humanitario que trata, entre otras cosas, de la protección de los bienes culturales. Esta formación se imparte a todos los militares de rango durante los cursos de base en los cuerpos de instrucción, a todos los sargentos durante los cursos básicos en la Escuela de Suboficiales, a todos los suboficiales ayudantes, durante sus tres años de formación en la Escuela de Suboficiales, a todos los cadetes durante sus dos años transcurridos en la Escuela Militar, a todos los subtenientes, durante los tres años transcurridos en la Escuela de Aplicación, a todos los capitanes durante el año del curso de estado mayor en la Escuela de Guerra, así como a los mayores y tenientes coroneles durante su año en el Instituto Superior de Estado Mayor. Al proseguir con una formación complementaria, reservada a los mayores y a los tenientes coroneles y organizada por el Instituto Superior de Estado Mayor, la mayor parte de ellos obtienen la calificación de asesor jurídico en las fuerzas armadas. Por otra parte, esta formación complementaria está abierta a los miembros de la

Cruz Roja Italiana, así como a los funcionarios de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. Además, la Cruz Roja Italiana y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario organizan cursos de derecho internacional humanitario a la intención de los militares y el personal civil de las fuerzas armadas italiana o extranjeras.

Por lo que atañe a la protección de los bienes culturales, el ejército ha adquirido su experiencia práctica en el terreno en el transcurso de operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia (a partir del 20 de diciembre de 1995), en Albania (entre el 15 de abril y el 12 de agosto de 1997) y en Kosovo (a partir del 12 de junio de 1999). Pese a la falta de instrucciones precisas por parte de las organizaciones internacionales o de los comandantes de las fuerzas multinacionales, las actividades siguientes siempre se llevaron a cabo de manera prioritaria y por iniciativa de las propias unidades italianas: identificación de los bienes culturales muebles, remoción de minas y armas trampa situadas en los emplazamientos de bienes culturales o en su proximidad, organización de una vigilancia directa e indirecta de los bienes culturales con miras a impedir su destrucción o su pillaje.

En cuanto a la experiencia adquirida por las fuerzas armadas italianas en el transcurso de las operaciones de mantenimiento de la paz, mañana, en la reunión del grupo de trabajo para una protección eficaz y duradera, presentaré algunas propuestas. Estas propuestas se refieren principalmente a la creación de equipos encargados de la protección de los bienes culturales y que tendrán la tarea de cooperar con las unidades militares competentes en esa esfera. Los equipos estarían conformados por personas calificadas pertenecientes a la Cruz Roja Internacional, a organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y se enviarían a regiones particularmente expuestas como consecuencia del desencadenamiento de una crisis. De esta manera, estos equipos prestarían su colaboración a los comandantes y a las unidades que llevan a cabo operaciones de mantenimiento de la paz. Los equipos de enlace, así como los equipos operacionales, trabajarían en estrecha cooperación con las fuerzas multinacionales.

Las fuerzas armadas italianas siempre han procurado proteger los bienes culturales y tiene la intención de seguir en esa vía.

Para poder elaborar una protección realista y duradera de los bienes culturales durante operaciones de mantenimiento de la paz (marco dentro del cual entran los conflictos armados no internacionales) deberemos, ante todo, examinar los elementos verdaderamente característicos de la situación de conflicto interno.

Entre los elementos que ejercen más influencia en la protección de los bienes culturales conviene citar los siguientes:

- ♦ presencia importante, al interior del territorio sobre el que se libran los combates, de bienes culturales que tienen, entre otras cosas, naturaleza, valor artístico y tamaño diferentes;
- ♦ bienes culturales no inscritos en los registros o en las listas que, según las Convenciones y acuerdos internacionales, deben establecerse;
- ♦ cooperación insuficiente de parte de las autoridades locales para con los organismos internacionales o las organizaciones no gubernamentales (ONG), por lo que atañe a la protección de los bienes culturales;
- ♦ facciones fuertemente inclinadas a destruir los bienes culturales pertenecientes a las facciones rivales, pues perciben los bienes culturales como un símbolo de identidad, un «tótem» de la comunidad o del grupo étnico enemigo;
- ♦ más que una «necesidad militar», la destrucción de los bienes culturales es considerada una «necesidad política» resultante tanto de las causas profundas del conflicto como de los objetivos que se han fijado las facciones;
- ♦ la destrucción de los bienes culturales es intencional (independientemente de que sea causada por fuerzas regulares o paramilitares, o por grupos de la población civil) y se perpetra utilizando todo tipo de medio, dondequiera que sea posible y durante todo el transcurso del conflicto;
- ♦ los bienes culturales se utilizan para financiar no sólo las facciones armadas, sino también comunidades, familias o individuos y son objeto de un comercio ilícito, ejercido por grupos criminales transnacionales, constituidos por diferentes organizaciones de bandidos;
- ♦ sea de buena sea de mala fe, el personal militar de la fuerza multinacional, los miembros de las ONG, los periodistas, etc., consideran los bienes culturales como «recuerdos turísticos»;
- ♦ las fuerzas multinacionales deben cumplir simultáneamente funciones múltiples (de índole operacional, administrativa, judicial o humanitaria) habida cuenta de la insuficiencia de recursos—hombres, material o vehículos—de los que disponen, a la vez que respetan el carácter prioritario que reviste el control

del territorio y la seguridad del personal civil de los organismos internacionales, así como de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que operan en la zona de conflicto.

Por consiguiente, es necesario:

- ♦ desarrollar las actividades de difusión y de enseñanza relativas a la protección de los bienes culturales; la población civil debe ser el principal grupo específico beneficiario ya que no sólo es víctima del conflicto, sino que, además, desempeña en esas actividades un papel activo;
- ♦ imponer al personal de los organismos internacionales y de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que tengan la intención de operar en las zonas de conflicto (independientemente de la calidad en que lo hagan) cursos de formación sobre la protección de los bienes culturales;
- ♦ impartir a todo el personal militar de la fuerza multinacional —antes de su partida en misión— una formación específica en materia de protección de los bienes culturales;
- ♦ velar por que el mandato internacional o la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por la que se autorizan las operaciones de mantenimiento de la paz especifique claramente varios elementos, a saber: la necesidad de reforzar la protección de los bienes culturales en las zonas de conflicto; el nivel de autoridad y/o de responsabilidad que incumbe respectivamente a las autoridades locales, a las facciones locales implicadas en los combates, a los organismos internacionales y a la fuerza multinacional; las disposiciones reglamentarias y los instrumentos que han de utilizarse en materia de protección de los bienes culturales;
- ♦ instaurar en la zona de los combates —paralelamente a la comandancia militar y al centro de coordinación— una organización civil similar, dedicada a la protección de los bienes culturales.

Entre la organización civil dedicada a la protección de los bienes culturales, por una parte, y la comandancia militar y el centro de coordinación, por otra parte, las relaciones podrían articularse de la manera siguiente:

- ♦ en relación directa con el comandante de la fuerza multinacional estaría el jefe de la organización civil encargada de la protección de los bienes culturales; esta persona podría considerarse el

representante especial, en la zona de operaciones, del Comité para la protección de los bienes culturales (previsto en el Segundo Protocolo) y del director general de la UNESCO;

- ♦ en el cuartel general de la fuerza multinacional podría operar —en relación con la sección encargada de la cooperación entre civiles y militares, así como en el centro de cooperación civil/militar de dicha sección— un «equipo de enlace» del representante especial para la protección de los bienes culturales;
- ♦ en relación directa con cada comandante de zona podría haber un delegado del representante especial para la protección de los bienes culturales, delegado que estaría encargado de las actividades relativas a la protección de los bienes culturales en la zona concernida;
- ♦ en el cuartel general de cada comandancia de zona podría operar —en relación con la sección encargada de la cooperación entre civiles y militares, así como en el centro de cooperación civil/militar de dicha sección— un delegado del representante especial para la protección de los bienes culturales;
- ♦ por último, al interior de todos los regimientos de la zona podría operar —en relación con la sección de cooperación civil/militar de cada unidad concernida— un «equipo operacional» encargado de la protección de los bienes culturales.

El representante especial para la protección de los bienes culturales debería asumir las responsabilidades generales siguientes:

- ♦ en su esfera de actividad específica, desempeñar el papel de punto de contacto entre el comandante de la fuerza multinacional, el Comité para la protección de los bienes culturales, el director general de la UNESCO y las autoridades locales;
- ♦ concertar acuerdos específicos con los representantes de las autoridades locales y las facciones locales;
- ♦ elaborar principios rectores, a fin de que las actividades relativas a la protección de los bienes culturales se realicen de manera uniforme en la zona de los combates.

Uno de los acuerdos que podrían concertarse podría prever el recurso a la policía local o a personal temporal contratado localmente, a fin de encargarse de la vigilancia directa de los bienes culturales. Esta fuerza de policía, colocada bajo el mando directo de una autoridad local, debería utilizarse únicamente para la protección de los bienes

culturales; debería estar equipada con armas ligeras y llevar un uniforme específico u ostentar un emblema distintivo.

Los principios rectores deberían haberse convenido previamente con el comandante de la fuerza multinacional a fin de que pueda garantizarse con antelación la capacidad de las unidades de la fuerza multinacional.

Por último, conviene que los principios rectores se difundan entre las facciones y las autoridades locales, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como los delegados del representante especial para la protección de los bienes culturales, en diversas zonas de intervención.

En el marco de la organización civil para la protección de los bienes culturales, es esencial que se asigne a los equipos una función de enlace y de operación, pues son ellos los que caracterizan a toda la organización y los que le dan sentido.

Los equipos, que actúan con el asenso de los cuarteles generales y las unidades militares, desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de las actividades relativas a la protección de los bienes culturales.

Cada nación debería organizar este tipo de equipos, con miras a desplegarlos no solamente en la zona de intervención asignadas a su contingente, sino también en otras zonas.

Los miembros de estos equipos deberán ser civiles o militares que no estén ya en servicio activo y que trabajen como voluntarios.

Este personal podría provenir de:

- ♦ Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja;
- ♦ asociaciones nacionales para la protección de los bienes culturales;
- ♦ organismos privados y públicos, fundaciones o institutos que se ocupen de bienes culturales;

De hecho, este personal debe estar calificado en ámbitos no específicamente relacionados con la actividad militar.

Los equipos —desplegados en diversas zonas de intervención— deberían:

- ♦ desempeñar un papel de punto de contacto entre las autoridades militares, internacionales y locales;

- ♦ coordinar sus propias actividades con las actividades operacionales de las unidades de la fuerza multinacional, trabajando en contacto con los órganos del centro de cooperación civil/militar;
- ♦ utilizar los fondos asignados a las actividades de protección de los bienes culturales y servirse de sus propios materiales, así como de la mano de obra local (calificada o no);
- ♦ realizar, en concreto, todas las actividades técnicas relativas a la protección de los bienes culturales;
- ♦ llevar a cabo —en el marco de seguridad instalado por las unidades militares de la fuerza multinacional— las actividades que caigan dentro de su competencia.

CAPÍTULO III

Trabajo en grupos

La segunda parte de la reunión se consagró a los debates de los tres grupos de trabajo congregados en torno a temas extractados de un documento elaborado por el Servicio de Asesoramiento, relativos a un proyecto de directrices en materia de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, con miras a proporcionar a los Estados y otros organismos interesados en la aplicación de normas en este ámbito una herramienta práctica que describiese las medidas que pudiesen servir para reforzar la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Los temas propuestos se clasificaron en tres cuestiones principales repartidas entre los grupos de trabajo:

- ♦ compartir competencias y responsabilidades en materia de aplicación de las normas de derecho internacional relativas a la protección de los bienes culturales;
- ♦ la protección jurídica de los bienes culturales en caso de conflicto armado;
- ♦ la difusión y la sensibilización en materia de normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

El objetivo de los grupos de trabajo era debatir en torno a las cuestiones propuestas, aunque sin necesariamente limitarse a ellas, a fin de aportar soluciones prácticas para las dificultades eventuales relacionadas con estas cuestiones. Los informes de los grupos de trabajo, al igual que los comentarios de expertos, sirvieron, entre otras cosas, para completar el proyecto de directrices y darle una nueva forma, en un documento titulado *Consejos prácticos para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, documento que se reproduce en la última parte del informe.

* * * * *

Los informes que se presentan a continuación resumen las ideas planteadas por los participantes. El contenido de los informes no representa necesariamente posiciones comunes negociadas al interior de los grupos de trabajo, o del grupo general de los participantes; pretende, más bien, ser un reflejo de todos los puntos de vista expresados en la reunión.

Introducción a los temas sometidos a debate

1. Competencias y responsabilidades

Se reagruparon en este tema, por un lado, las cuestiones relativas al hecho de compartir responsabilidades institucionales y financieras en materia de aplicación de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, en particular por lo que atañe a las actividades de identificación de los bienes culturales, y, por otro, las actividades relacionadas con el papel que pueden desempeñar los diferentes organismos en el proceso de aplicación.

Es importante definir claramente cuáles son las autoridades nacionales competentes y responsables de la aplicación de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, así como la manera como pueden ejercerse estas competencias y responsabilidades. Se planteó que esta estructura puede variar en función del sistema político del Estado concernido. Así, la estructura nacional de protección de los bienes culturales en el contexto de un Estado unitario puede muy bien ser diferente de la de un Estado federal en la que habrá que evitar la colisión entre los distintos niveles del gobierno.

La designación de las autoridades responsables de las actividades de protección de los bienes culturales plantea además la cuestión de la designación de las autoridades responsables del financiamiento de estas actividades, entre las cuales deberían figurar:

- ♦ la identificación de los bienes culturales;
- ♦ la preparación de listas e inventarios de los bienes culturales protegidos;
- ♦ el señalamiento de los bienes culturales protegidos utilizando el signo distintivo previsto por la Convención de 1954;
- ♦ la elaboración de mapas para la ubicación de los bienes culturales protegidos y la distribución de éstos a las autoridades nacionales e internacionales concernidas;
- ♦ la construcción de refugios protectores para los bienes culturales muebles;
- ♦ la creación de una documentación de salvaguardia de los bienes culturales; y

- ♦ la adopción de cualquier otra medida que permita proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado.

La identificación implica, más precisamente, la elaboración de criterios que permitan clasificar los bienes culturales que requieran protección, así como un método para determinar esos criterios. El sistema de la UNESCO para el registro de bienes culturales y el otorgamiento de una protección especial o reforzada puede servir de modelo para estos efectos.

La transmisión de informaciones relativas a la ubicación de los bienes culturales protegidos, en particular mediante la circulación de mapas en los que figuran esos bienes, debería realizarse tanto a las fuerzas armadas y a las autoridades civiles nacionales como a la UNESCO y a las fuerzas internacionales de mantenimiento o restablecimiento de la paz.

¿Podrían entidades no estatales tales como las comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario, las asociaciones nacionales para la protección de los bienes culturales, así como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, desempeñar también un papel clave en la materia, en particular con miras a movilizar y prestar asistencia a las autoridades nacionales participantes en el proceso de aplicación?

2. Protección jurídica de los bienes culturales

Un marco jurídico es esencial para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La elaboración de ese marco jurídico comienza normalmente con el proceso de ratificación de los tratados internacionales pertinentes y prosigue con la adopción de medidas legislativas y reglamentarias nacionales destinadas a aplicar las normas contenidas en ellas.

¿Cuáles podrían ser, en el plano internacional, los mecanismos apropiados para una participación universal en la Convención de La Haya de 1954 y en sus Protocolos? ¿Podrían establecerse vínculos entre esos instrumentos de derecho internacional humanitario y otros tratados de derecho internacional relativos a la preservación del patrimonio cultural, tales como el *Convenio de la UNESCO de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales* y la *Convención de 1972 para la protección del patrimonio mundial cultural y natural*?

En el plano nacional, el proceso de adopción de medidas legislativas y reglamentarias de aplicación debería tener en cuenta la índole del sistema jurídico del Estado (de derecho civil o de derecho de *common law*), así como el contexto de las medidas que han de adoptarse (derecho ordinario o militar).

Es posible que se requieran disposiciones legislativas y reglamentarias para dar efecto a las obligaciones de los Estados Partes en los instrumentos internacionales concernidos. Pero, ¿cuáles? Se planteó que la legislación nacional debería como mínimo controlar el empleo del signo distintivo de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y prever el enjuiciamiento de las personas que hayan cometido violaciones de las normas de protección de esos bienes.

Por último, en la elaboración del sistema nacional de represión, ¿no se deberían tener en cuenta el principio de complementariedad y las disposiciones del Estatuto de la Corte Penal Internacional que tratan de los delitos contra los bienes culturales?

3. Difusión y sensibilización

Se propuso a este grupo de trabajo que debatiese sobre las cuestiones relacionadas con la sensibilización y la difusión de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado destinadas a públicos específicos diferentes, y que prestara una atención particular a la formación de las fuerzas armadas.

Entre las propuestas de asuntos para tratar figuraron la cuestión de la importancia de los manuales militares como herramienta de difusión, la formación del personal de las fuerzas armadas en todos los niveles jerárquicos, así como la creación, al interior de las fuerzas armadas, de cargos para oficiales especializados en la protección de los bienes culturales.

Otros temas planteados fueron: la posibilidad de llevar a cabo cursos de formación estandarizados para los servicios de emergencia y el personal de la protección civil, así como la elaboración de directivas o de un programa de formación del personal que trabaja en las instituciones culturales.

¿No deberían cooperar en estos ámbitos las autoridades militares y civiles? ¿No podrían también los órganos nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario desempeñar un papel en ello?

También se recordó, como medio de facilitar la comunicación a nivel internacional, la importancia de la cooperación entre las autoridades nacionales y la UNESCO en materia de transmisión de informaciones, especialmente por lo que atañe a la traducción de los textos pertinentes en los idiomas nacionales.

Por último, ¿por qué es necesario sensibilizar a un público más amplio en cuanto a la importancia de tomar medidas para proteger los bienes culturales y cómo debe llevarse esto a cabo? ¿No están ya participando en ello los Comités del Escudo Azul, otras asociaciones no gubernamentales, así como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja? ¿No podría alentarse a estas organizaciones a trabajar en la realización de una campaña de promoción sobre este tema, en particular en las escuelas o con miras a llegar a un público más amplio?

Informe del grupo I

Competencias y responsabilidades

Presidente: **Michael Turner**,
presidente del Comité Israelí del Patrimonio Mundial

Relatora: **Isabelle Küntziger**,
asesora jurídica, Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario, CICR

Observaciones preliminares

La protección de los bienes culturales es un ámbito específico del derecho internacional humanitario y difiere de la protección de los bienes civiles. Las medidas destinadas a proteger los bienes culturales en tiempo de paz deberían reflejar las estructuras administrativas y jurídicas nacionales existentes.

Debería prestarse una atención particular a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de carácter no internacional.

Hay que distinguir entre la protección de los bienes culturales en el plano nacional y la protección que se inscribe en el marco del derecho internacional que ha de aplicarse en el plano nacional.

Autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales

Es primordial que los Estados proporcionen informaciones sobre su estructura nacional y sobre las autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales, y que comuniquen esta información a los niveles nacional e internacional. Estas informaciones deberían incluir una descripción de las diversas responsabilidades, las diferentes autoridades y sus competencias, y especificar su función en tiempo de paz y en caso de conflicto armado. Es conveniente hacer una clara distinción entre sistemas federales y sistemas unitarios.

Sería de desear que se reforzara en vínculo entre las autoridades competentes en tiempo de paz y las competentes en caso de conflicto armado; por lo que atañe a la elección de las autoridades competentes, se deberían adoptar soluciones concretas, como se ha hecho en Italia, a fin de evitar duplicación de funciones.

En caso de conflicto armado, es conveniente fomentar soluciones en las que se recurra a las ONG y a los profesionales de la cultura encargados de su ámbito particular de actividad en tiempo de paz.

El CICR y la UNESCO deberían también dar a conocer los medios de que disponen para garantizar la protección del patrimonio cultural en caso de conflicto armado y la ayuda que pueden ofrecer en esas situaciones. Estos elementos deberían ponerse a disposición de todos los Estados.

Identificación de los bienes culturales

Este tema se refiere a los criterios utilizados para clasificar los bienes culturales que requieran protección y a la manera en que deberían definirse estos criterios.

Hay que recordar en primer lugar que la identificación no es en sí misma una condición de la protección de los bienes culturales. Se trata sólo de un método destinado a poner en práctica la protección.

Durante la identificación de los bienes culturales, los Estados deberían tener en cuenta los valores culturales, históricos, espirituales e inmateriales de importancia nacional. Conviene mencionar los criterios relativos a los valores inmateriales enunciados en el párrafo 24(a)(vi) de las líneas directrices relativas a la aplicación de la Convención del patrimonio mundial.

Llegado el caso, debería establecerse la lista indicativa nacional de los sitios del patrimonio mundial.

El uso abusivo del emblema azul y blanco para la protección de los bienes culturales debería reglamentarse incluso en tiempo de paz.

Los círculos universitarios deberían participar en la elaboración de la documentación de referencia y se debería establecer una lista también para los bienes muebles.

Función de las comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario y de las asociaciones encargadas de la protección de los bienes culturales

La función de las ONG revisten una importancia particular y se debería incluir a los representantes de esas organizaciones en las

comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario, por lo que atañe a la Convención de La Haya de 1954.

En esas comisiones deberían participar miembros de los Ministerios encargados de la protección de los bienes culturales.

Aspectos financieros de la protección de los bienes culturales

Las autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales deberían estar dotadas de medios financieros adecuados. La UNESCO y el CICR deberían procurar persuadir a organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el *World Monument Fund*, la Fundación Getty, así como a fondos de inversión nacionales, de que concedan fondos, lo que generaría un «valor agregado» y se destinaría a apoyar las medidas preparatorias establecidas en tiempo de paz.

Conviene dar la prioridad a los inventarios de base para garantizar una amplia sobrepuja mundial en lo relativo a los bienes destinados a ser protegidos.

Transmisión de información sobre los bienes culturales protegidos

La cuestión de cómo puede garantizarse la transmisión de información en los planos internacional y nacional, incluso en el seno de las fuerzas multinacionales de imposición y mantenimiento de la paz, se trata en el marco de nuestras recomendaciones bajo el título «Autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales».

Las instituciones nacionales y los círculos universitarios deberían poner a disposición las informaciones en su poder sobre los bienes culturales.

Comentario

Desearíamos asimismo recomendar que el documento se modifique y se le dé la forma de «nota de asesoramiento», en lugar de la de líneas directrices que han de incluirse en un texto jurídico, a fin de promover la participación y el compromiso a nivel nacional sobre la base de la legislación y la administración existentes en materia de protección del patrimonio cultural.

Informe del grupo II

Protección jurídica de los bienes culturales

Presidente: **Teniente Coronel Auditor
Juan Manuel García Labajo,**
España

Relatora: **Cristina Pellandini;**
*asesora jurídica, Servicio de Asesoramiento
en derecho internacional humanitario,
CICR*

Observaciones generales

Este grupo se concentró en el tema de la protección jurídica de los bienes culturales. Los expertos se lamentaron del poco tiempo del que dispusieron para examinar el proyecto de líneas directrices propuesto por el CICR. Pudieron examinar el proyecto sólo de manera superficial y sobre la base de este análisis somero formularon una serie de observaciones críticas en cuanto al contenido y la estructura del texto propuesto. Cuestionaron el principio mismo de proponer líneas directrices en la materia. Consideraron de manera unánime que ciertas partes del proyecto de texto, tal como estaba propuesto, requerían como mínimo una revisión.

Habida cuenta de la falta de tiempo para estudiar y comentar en detalle el contenido del proyecto de líneas directrices, el grupo se limitó a reflexionar y a debatir de manera más general, sobre la base de las preguntas que se les había formulado, las cuestiones siguientes:

- ♦ ¿Cómo fomentar una participación universal en los tratados relativos a la protección de los bienes culturales en situación de conflicto armado?
- ♦ ¿Qué medidas legislativas y reglamentarias deberían adoptar los Estados a fin de poner en práctica las normas contenidas en esos tratados?
- ♦ En particular, ¿qué medidas legislativas deberían adoptar para garantizar la represión penal de las violaciones de esas normas?

Mecanismos para alentar a los Estados a ratificar o adherir a los tratados

El grupo de trabajo reflexionó primero sobre los medios para obtener una participación universal en los tratados de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Llegó a la conclusión de que era necesario buscar en primer lugar las razones por las cuales 91 Estados de entre los 189 Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 no han ratificado aún ni adherido a la Convención de 1954.

Según los expertos participantes, son varias las razones que pueden explicar el fenómeno, comenzando por la ignorancia de la existencia y del contenido de esos instrumentos. Las dificultades económicas que experimentan varios países menos desarrollados y los límites impuestos por los recursos de que disponen, en particular recursos humanos, pueden explicar por qué los Estados no pueden llevar a cabo el proceso de ratificación o de adhesión a esos tratados (por ejemplo, la necesidad de traducir los tratados en los numerosos idiomas nacionales de sus países).

También se citó como razón el ejemplo negativo dado por varios Estados importantes que no se han adherido al régimen internacional de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. No obstante, ninguno de los expertos logró explicar esta reticencia, en particular en el período después del final de la guerra fría.

Por último, se señaló que los Estados tienen a menudo otras prioridades, en particular en materia financiera, lo que les impide ocuparse de los tratados relativos a la protección de los bienes culturales.

Los expertos consideraron adecuada la lista de razones y ventajas presentada por la UNESCO para alentar a la ratificación de los tratados relativos a la protección de los bienes culturales, en especial la Convención de 1954. Los principales argumentos señalados por el grupo de trabajo pueden resumirse así:

- ♦ en caso de hostilidades, los Estados Partes tienen la obligación mutua de respetar los bienes culturales;
- ♦ algunas de las medidas administrativas y técnicas necesarias para la aplicación de la Convención de 1954 son también útiles en caso de catástrofe natural o de emergencia (creación de un organismo encargado de la protección de los bienes culturales, construcción de refugios para conservar los bienes culturales muebles, establecimiento de inventarios nacionales de bienes culturales y

posibilidad de señalar los bienes culturales inmuebles mediante el emblema distintivo previsto por la Convención);

- ♦ posibilidad para los Estados Partes de participar en las actividades de la UNESCO y de beneficiarse de la asistencia técnica que ésta proporciona;
- ♦ posibilidad de estar presentes y participar en la toma de decisiones en los espacios internacionales en que se decide esta protección;
- ♦ posibilidad de que sus funcionarios, militares y profesionales, del patrimonio cultural intercambien sus experiencias con especialistas procedentes de otros Estados Partes;

Por otra parte, al adherir a esos instrumentos, los Estados contribuyen a la mundialización de la protección del patrimonio cultural de la humanidad en su conjunto.

Por último, algunos expertos propusieron que las ocasiones en que se realizan intervenciones para reconstruir bienes destruidos, o en que se producen violaciones flagrantes de importantes bienes culturales se aprovecharan para hacer conocer la Convención de 1954 y sus Protocolos, y de esta manera atraer la atención sobre la pertinencia de estos tratados.

Medidas legislativas de aplicación de los tratados

Posteriormente, el grupo se concentró en la cuestión de las medidas legislativas y reglamentarias que se necesitarían para aplicar, en el plano nacional, los instrumentos internacionales de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Los expertos se mostraron unánimes en cuanto a lo oportuno de disponer de una ley nacional que, en un principio, regule la cuestión de la definición de los bienes culturales protegidos, definición que debería corresponder a la que figura en la Convención de 1954. Uno de los participantes propuso que no se adoptase una definición demasiado extensa. Se señaló que esta ley debería designar las autoridades e instituciones responsables en la materia y evitar a la vez, hasta donde fuese posible, una proliferación de órganos. En caso de que ya se contara con organismos y mecanismos pertinentes en la materia, por ejemplo las comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario, se debería fomentar la atribución de competencias a dichos organismos y mecanismos. Por otra parte, la legislación y los reglamentos nacionales deberían estipular el deber

de adoptar medidas y mecanismos de sensibilización a la protección de los bienes culturales y de difusión de las normas existentes en la materia. Por último, el uso del signo distintivo protector de los bienes culturales debería ser también objeto de una reglamentación.

En el ámbito militar, más particularmente, los Estados deberían promulgar normas y reglamentos en los que se establezca la obligación de difundir el conocimiento de las normas de protección de los bienes culturales y la creación de servicios especializados en esta materia en el seno de las unidades militares.

Uno de los expertos señaló que en la elección de las medidas legislativas y reglamentarias que habrían de adoptarse, convendría tener debidamente en cuenta tanto los intereses internacionales como los nacionales, en particular en materia de seguridad nacional.

Se mencionó que, cuando se redactasen consejos prácticos relativos a la aplicación de medidas de aplicación de la protección de los bienes culturales, había que cuidarse de no imponer demasiadas cargas a los gobiernos.

Por último, algunos expertos plantearon la cuestión de cómo garantizar que en caso de conflicto armado de carácter no internacional los grupos armados no estatales respetaran los bienes culturales y las normas relativas a esa protección.

Medidas legislativas nacionales para garantizar la represión de las violaciones

Los expertos afirmaron que concedían una gran importancia a las propuestas relativas a medidas que han de adoptarse para garantizar la represión de las violaciones de las normas relativas a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. No obstante, los expertos convinieron en que se requería proceder con prudencia en esta esfera y propusieron limitarse a garantizar una pauta de protección penal mínima, sobre la base, en particular, de las normas existentes en el derecho consuetudinario.

Se recordó en especial que en la fase actual de desarrollo del derecho internacional, incluida la ratificación del Segundo Protocolo de 1999 y el hecho de que éste no haya entrado aún en vigor, sería prematuro proponer a los Estados modelos concretos de nuevas disposiciones penales para enjuiciar y sancionar las violaciones de las normas internacionales relativas a la «protección reforzada» de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Informe del grupo III

Difusión y sensibilización

Presidente: **Mayor Franz Schuller,**
*Asociación Austríaca para la Protección
de los Bienes Culturales, Austria*

Relatora: **Anna Segall,**
*asesora jurídica, Servicio de Asesoramiento
en derecho internacional humanitario, CICR*

Observaciones preliminares

El grupo de trabajo decidió basar su examen en las secciones que le concernían del proyecto de líneas directrices sobre la protección de los bienes culturales que se le presentó para examen. En primer lugar, formuló propuestas destinadas a agregar elementos nuevos a este proyecto y, posteriormente, presentó otras propuestas cuyo objeto era más específicamente modificar o completar algunos de los párrafos existentes. Por último, sobre la base de propuestas formuladas para los propósitos del debate, el grupo examinó otros aspectos que habrán de tratarse en las secciones adecuadas de un documento revisado.

Elementos nuevos

En primer lugar, el grupo consideró que en un documento revisado se deberían recordar las razones por las cuales es importante que todos los Estados se hagan Partes en la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales, y de sus Protocolos.

Consideró que cabía hacer hincapié en tres cuestiones relativas a la cooperación. En primer lugar, que es necesario fomentar la cooperación a escala regional e interestatal, la ayuda mutua y la asistencia técnica, así como la puesta a punto realizada conjuntamente de la información y del material uniformizado (símbolos normalizados para los mapas, módulos de formación, etc.). En segundo lugar, los dispositivos regionales y de otra índole ya existentes para la protección de los bienes culturales en tiempo de paz (como el del *Commonwealth*), deberían utilizarse para compren-

der mejor la importancia de la protección de esos bienes culturales durante conflictos armados. En tercer lugar, es esencial buscar activamente la cooperación y la colaboración con las instituciones nacionales encargadas de los bienes culturales y con las asociaciones profesionales competentes, en los planos nacional e internacional (por ejemplo el Consejo Internacional de Museos).

Habría que poner de relieve la necesidad de conseguir que el personal de las ONG y de otras organizaciones que trabajan en zonas de conflicto conozca las normas del derecho internacional humanitario (en particular las que rigen la protección de los bienes culturales).

Por último, el documento debería indicar que es importante velar por que los tratados aplicables se traduzcan en los idiomas nacionales, a fin de que los Estados puedan hacerse Partes en esos tratados y que se puedan poner en marcha programas destinados a hacer conocer dichos tratados. El CICR y las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (así como la UNESCO) podrían quizá ayudar a realizar esas traducciones.

Modificaciones o adiciones

Los miembros del grupo propusieron modificaciones detalladas y a veces muy técnicas destinadas a precisar aspectos específicos del proyecto de documento. Para efectos de este informe, se presentarán de manera resumida y en sus grandes líneas las modificaciones o adiciones propuestas.

Sobre la cuestión que se planteó sobre los programas de educación general, los miembros del grupo estimaron importante tener en cuenta que durante conflictos recientes se habían tomado deliberadamente como blanco bienes culturales. Propusieron que la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado se vinculara a una formación general en derecho internacional humanitario y en valores humanitarios.

Habida cuenta de que en casi todos los Estados existen Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el grupo propuso que éstas sirvan de vínculo con las asociaciones nacionales para la protección de los bienes culturales (en los países en que existan dichas asociaciones) y con los comités nacionales de la UNESCO. Las Sociedades Nacionales podrían también conseguir que las personas que se ocupan de los bienes culturales se pongan en contacto con las fuerzas armadas y con otras autoridades públicas competentes.

El personal designado y los miembros de las asociaciones profesionales deberían recibir una información general sobre la obligación de respetar y salvaguardar los bienes culturales y una formación sobre la ejecución de planes de acción para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Para que esta formación suscite interés, debería combinarse con programas análogos relativos a las catástrofes naturales y otras situaciones de urgencia. Beneficiaría no sólo a los que trabajan en el sitio en cuestión sino también a los que sirven en operaciones de mantenimiento de la paz en el extranjero.

El grupo de trabajo estimó que sería conveniente ampliar la formación impartida a las fuerzas armadas, en particular recurriendo a historiadores y especialistas en arte y en bienes culturales, a fin de suscitar en dichas fuerzas el respeto por la cultura.

En su opinión, sería interesante hacer circular en mayor medida el material de difusión elaborado por la UNESCO y el CICR destinado a las fuerzas armadas.

Observó que ciertos Estados no tienen organizaciones de protección civil oficial, aunque la mayor parte de ellos sí están dotados de organizaciones que cumplen las funciones de la protección civil. Estas últimas pueden también desempeñar un papel importante en la protección de los bienes culturales. En los casos en que el personal de la protección civil u otro personal competente se beneficie ya de un programa de formación, se les podría proporcionar conocimientos especializados en materia de protección de los bienes culturales, creando para ello un servicio encargado de las cuestiones relativas a este tipo de protección (se podría, en particular, designar especialistas de la protección de los bienes culturales). Cuando no exista dicha formación, cabría prever la creación de un programa encaminado a formar al personal en las técnicas de la protección de esos bienes.

Otras cuestiones

El grupo de trabajo subrayó que era importante que en la formación que habitualmente se imparte al personal de las fuerzas armadas en derecho internacional humanitario, se incluyera la formación sobre la protección de los bienes culturales. Se propuso que se hiciera referencia a la cuestión no sólo en los manuales militares, sino también, según el caso, en las consignas de apertura del fuego, los procedimientos tipo que rigen las operaciones, las instrucciones y los protocolos de acuerdo. Por lo que atañe a la creación de cargos de

oficiales especializados en la protección de los bienes culturales, el grupo de trabajo afirmó que el personal existente (asesores jurídicos, oficiales encargados de los asuntos civiles y militares y reservistas) podría asumir esa función sin necesidad de crear cargos completamente nuevos.

El grupo recomendó que a los oficiales de enlace para la cooperación civil y militar se les imparta una formación sobre los bienes culturales en el marco de su formación clásica en derecho internacional humanitario. De esta manera, estos oficiales podrían contribuir a la formación de otros.

Algunos miembros del grupo consideraron que incumbía en gran medida a las comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario facilitar el intercambio de información con la UNESCO, suscitar dentro de los ministerios competentes interés por la protección de los bienes culturales durante los conflictos armados, así como promover la ratificación de tratados y coordinar su aplicación. Se mencionó además la necesidad de aumentar el personal de especialistas en derecho internacional humanitario.

A propósito de la importancia de la cooperación entre los Estados y la UNESCO, el grupo propuso que también las organizaciones intergubernamentales, regionales, no gubernamentales y de otro tipo contribuyeran a intercambiar información sobre los bienes culturales que han de protegerse y a traducir los tratados.

Los miembros del grupo estimaron que las asociaciones nacionales del Escudo Azul y otras asociaciones no gubernamentales que obran en favor de la protección de los bienes culturales, así como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las escuelas y otros centros de educación podrían participar en vastas campañas de sensibilización. Consideraron asimismo que, para atender al público en general, convendría incluir la protección de los bienes culturales en los programas nacionales de enseñanza (por ejemplo, mediante programas de instrucción cívica en los que se incluya el derecho internacional humanitario).

CAPÍTULO IV

Conclusiones de la reunión

Yves Sandoz

Asesor especial del CICR

Esta reunión llega a su término y es pues el momento de clausurarla. No podría al hacerlo pretender una síntesis de una reunión de tal riqueza tanto por las informaciones que se presentaron como por los problemas que se plantearon y los debates que éstos suscitaron. Aunque muchas de las preguntas formuladas no encontraron respuestas definitivas y requieren ciertamente más reflexión, me parece que los cimientos de esta reflexión quedaron bien sentados. Habrá que hacer un balance más tranquilamente, con un poco más de perspectiva, sobre la base de nuestros debates y de los informes que se redactaron tras la presentación de los resultados de los grupos de trabajo.

Me limitaré pues a hacer algunas observaciones sobre los elementos que más se destacaron.

En primer lugar, esta reunión me reafirmó en la impresión de que hoy es más importante que nunca el respeto por la cultura del otro, respeto del que la protección de los bienes culturales es un elemento esencial. El extraordinario crecimiento demográfico de este siglo, y más particularmente de este fin de siglo, que ha llevado a que la población del planeta se triplique en los cincuenta últimos años, pasando de 2 mil a 6 mil millones de habitantes, nos hace tomar conciencia de la necesidad vital que tiene la humanidad de gestionar en conjunto, de manera pacífica, los fenómenos resultantes de ese crecimiento y, por lo tanto, de la necesidad de vivir juntos, respetando al otro. Ahora bien, respetar al otro es también respetar su cultura. Debemos pues convencer al público en general de que la protección de los bienes culturales no es una cuestión secundaria y marginal; al contrario, las normas que garantizan esa protección forman parte de las normas esenciales de la coexistencia pacífica que deben hoy buscar imperativamente todos los pueblos del planeta.

Ahora bien, todos nos damos cuenta de lo mucho que queda por hacer para lograr ese respeto universal. Me llamó en particular la atención el debate del primer día en el que algunos de ustedes subrayaron que a veces era preferible esconder sus bienes culturales a fin de preservarlos, manteniéndolos alejados de terroristas o de

combatientes inescrupulosos quienes querrían, precisamente mediante sus actos terroristas, marcar su desprecio por el otro o echar leña al fuego. Es grave, como lo es el hecho similar en ciertas circunstancias excepcionales, de haber tenido que esconder la cruz roja que algunos no querían ya respetar. Son sin duda derrotas y hay que hacer todo lo necesario para no llegar a tales situaciones paradójicas, para hacer reconocer y aceptar el carácter intangible de ciertos bienes y de ciertos símbolos.

Por lo que se refiere a la ratificación de los tratados, tomé nota con interés de uno de los argumentos expuestos, el de que, con ello los gobiernos dan señales que muestran su interés por la protección de los bienes culturales. Es pues deseable que en un primer momento se defienda la causa de la ratificación con argumentos positivos, sin que por ello se esconda la responsabilidad que implica tal ratificación: la protección de los bienes culturales exige ciertos medios, y esto es algo que, sin querer asustar al país que esté estudiando la posibilidad de ratificar los tratados en la materia, no se puede ocultar.

También se hizo evidente que la preocupación por avanzar sin cuestionar lo adquirido, es decir, sin revisar el tratado de 1954, hace que la identificación de los problemas se vuelva bastante compleja, habida cuenta de los diferentes sistemas y niveles de protección, de infracciones y de jurisdicciones, que se completan entre sí pero que a veces también parecen contradecirse. Es posible comprender la razón de tal preocupación, pero hay que ser también conscientes de que hemos llegado a un nivel de complejidad máximo y que queremos que el público en general conozca y comprenda esas normas, algo que es un factor importante para su respeto: en derecho internacional humanitario, únicamente las normas claras tienen posibilidad de aplicarse. Es pues deseable que nos dirijamos ahora hacia la simplificación de las normas.

Se mencionó asimismo la necesidad de mantener la mayor simplicidad posible en relación con los emblemas que protegen bienes culturales, cuyo número en todo caso no debe aumentar más. Cabe preguntarse por lo demás si las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, entre las cuales hay ya varias que desempeñan un papel muy activo en cuanto a explicar el sentido de los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja y para luchar contra el uso abusivo que se hace de ellos, no podrían hacer lo mismo para los emblemas destinados a la protección de los bienes culturales. Aparte de estas preguntas, yo me permitiría agregar otra que no se mencionó: ¿no sería oportuno promover aún más el señalamiento de los bienes culturales protegidos ya en tiempo de paz? Es verdad que esto no es obligatorio, pero hacerlo

podría cumplir una función preventiva útil y desarrollar la conciencia pública del patrimonio cultural.

También se comprendió por qué no había una autoridad supranacional que definiera lo que son los bienes culturales de cada país. El valor de un bien es subjetivo y corresponde a cada pueblo definir los bienes que considere que merecen protección. Cabe no obstante preguntarse si no conviene desarrollar pautas para cada categoría de bienes. Sea como fuere, el debate debe permanecer abierto a fin de que puedan intercambiarse las experiencias sobre la manera de proceder y sobre los criterios utilizados, a fin de llegar a una coherencia mundial en el enfoque del problema.

Esta propuesta nos lleva naturalmente a las cuestiones de la sensibilización del público en general y de los militares en particular. Hay que tener como objetivo la eficacia en esta esfera y, a estos efectos, es preciso dar pruebas de imaginación. No podría pretender aquí resumir todo lo que se dijo en los informes sobre el tema, pero destacaré de paso dos ideas especialmente interesantes. La de hacer de la identificación de los bienes culturales que merezcan una protección especial en cada país un elemento de sensibilización del público; y la de hacer que los militares en formación visiten sistemáticamente los sitios protegidos.

En un plano más general, nuestra reunión nos recordó igualmente que hay que mantenerse críticos y vigilantes respecto a cualquier medida de aplicación. Siempre hay que ir más allá de las apariencias para preguntarse si una medida es verdaderamente eficaz. Tomemos dos ejemplos:

- ♦ las comisiones nacionales que se crearon son ciertamente una herramienta preciosa y no hay duda de que hay que fomentar su creación en otros países. Pero esta creación no es un fin en sí mismo. Una comisión sólo es eficaz si se reúne regularmente, si se le dan ciertas competencias y los medios de funcionar y si se siguen sus recomendaciones. Así pues, es preciso preguntarse constantemente si es ese el caso;
- ♦ asimismo, el sistema estipulado por la Convención de 1954 de informes nacionales que deben presentarse cada cuatro años no es *a priori* eficaz. Sólo lo es si los informes se redactan con toda la seriedad, la regularidad y la honestidad necesarias y, sobre todo, si quienes están llamados a colmar las deficiencias que señalen los toman en serio.

En suma, la tarea de aplicación exige no sólo iniciativa, imaginación y perseverancia, sino también un espíritu crítico que no lleve a considerar

el establecimiento de medidas particulares como un fin en sí mismo, sino como un medio cuya eficacia debe evaluarse constantemente.

Estas pocas consideraciones son muy sintéticas comparadas con la riqueza de los debates y soy bien consciente de ello; pero, como ya les dije, no podría pretender aquí de manera improvisada dar una síntesis de ellos. Vamos a examinar detenidamente el contenido de los informes, así como el conjunto de sus intervenciones y, sobre esta base, vamos a redactar un informe que nos sirva para proseguir el diálogo, por escrito o de alguna manera que habrá que determinar. Esta reunión es pues más un punto de partida que una meta en un ámbito que sólo desde hace poco hemos comenzado a profundizar y en el cual, creo que es importante subrayarlo una vez más, nuestra preocupación es avanzar en estrecha armonía con la UNESCO.

Me queda aún agradecer sinceramente a todos ustedes por todo lo que nos han aportado. La riqueza y la variedad de sus experiencias, así como el espíritu constructivo con el que abordaron esta reunión, han sido preciosos para hacer de ésta un éxito, al menos desde nuestro punto de vista.

Quiero también hacer hincapié en la importancia que damos a la presencia de los asesores jurídicos del Servicio de Asesoramiento que se desplazaron hasta aquí, algo que les agradecemos. Esta presencia nos pareció en efecto particularmente útil puesto que son estos asesores quienes habrán de retransmitir las consideraciones, las propuestas o los consejos emitidos durante la reunión.

Doy las gracias muy en especial a todos los que aceptaron presentar exposiciones —la jornada del jueves fue riquísima a este respecto—, así como a quienes presidieron grupos o redactaron informes.

Por lo demás creo transmitir un sentimiento general al expresar nuestro reconocimiento a quienes organizaron la reunión, María Teresa Dutli y todo su equipo, con una mención especial para Joanna Bourke Martignoni, que realizó una gran labor de fondo para la preparación de la reunión y para Véronique Ingold, que coordinó la gestión de los innumerables problemas prácticos.

Por último, no olvidemos a nuestros intérpretes, que cumplieron de manera maravillosa con su papel de nexo entre quienes no hablan el mismo idioma. Su disponibilidad y la precisión de su trabajo fueron preciosas para nosotros.

Agradeciéndoles una vez más, les deseo a todos un feliz retorno y declaro clausurada esta reunión.

SEGUNDA PARTE

**Consejos prácticos
para la
protección de los bienes culturales
en caso de conflicto armado**

CONTENIDO

I.	Definición de bienes culturales protegidos en caso de conflicto armado	147
II.	Instrumentos de derecho internacional humanitario que protegen los bienes culturales en caso de conflicto armado. ..	149
III.	Visión general de la protección que ofrecen estos instrumentos.	150
IV.	Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	152
	1. Protección general	152
	2. Protección especial	153
	3. Medidas nacionales de aplicación	154
	3.1 Identificación e inventarios	154
	3.2 Signo distintivo	155
	3.3 Tarjeta de identidad	156
	3.4 Registro Internacional de los Bienes Culturales bajo Protección Especial	156
	3.5 Difusión	158
	3.6 Sanciones penales	158
	4. Durante las hostilidades	158
	5. Control de la aplicación de la Convención	160
V.	Protocolo de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	162
	1. Durante las hostilidades	162
	2. Después de las hostilidades	162
VI.	Segundo Protocolo de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, La Haya, 26 de marzo de 1999	163
	1. Protección reforzada	163
	2. Medidas nacionales de aplicación	164

2.1	Identificación y salvaguardia	164
2.2	Concesión de la protección reforzada.....	164
2.3	Difusión.....	165
2.4	Sanciones penales y administrativas.....	166
3.	Durante las hostilidades	167
4.	Después de las hostilidades	169
5.	Nuevas instituciones creadas por el Protocolo de 1999 ..	169
5.1.	Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	169
5.2.	Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado	170
VII.	Otros tratados de derecho internacional humanitario que protegen los bienes culturales en caso de conflicto armado	171
1.	Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949.....	171
1.1	Medidas nacionales de aplicación	173
1.1.1	Identificación	173
1.1.2	Difusión.....	173
1.1.3	Sanciones penales.....	173
1.2	Durante las hostilidades	174
1.3	Después de las hostilidades	175
2.	Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI)	175
VIII.	Ventajas que se desprenden de la participación en los tratados	177
IX.	Consecuencias financieras que se desprenden de la participación en los tratados	179
X.	Utilización de los órganos y estructuras existentes	181
XI.	Cómo ratificar estos tratados y qué papel desempeñan en ello el Servicio de Asesoramiento en DIH del CICR	183
1.	Cómo ratificar esos tratados.....	183
2.	El Servicio de Asesoramiento en DIH del CICR.....	184

I. Definición de bienes culturales protegidos en caso de conflicto armado

La Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado define los bienes culturales como

- ♦ los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como:
 - > los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares,
 - > los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico,
 - > las obras de arte,
 - > los manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico, así como
 - > las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o
 - > las reproducciones de los bienes antes definidos;
- ♦ los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles tales como:
 - > los museos,
 - > las grandes bibliotecas,
 - > los depósitos de archivos, y
 - > los refugios destinados a proteger los bienes culturales muebles en caso de conflicto armado;
- ♦ los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales, que se denominarán «centros monumentales».

Se consideran como tales estos bienes independientemente de su origen o de su propietario.

Aunque los Estados Partes no tienen necesariamente que retomar esta decisión en el plano nacional, debería ayudar a la comprensión de la amplitud de la noción de bien cultural, pues en ella se enuncian los ejemplos típicos de bienes culturales dignos de protección. Los documentos históricos y contemporáneos audiovisuales de los

treinta últimos años, por ejemplo, podrían figurar también en una definición de esa índole.

Otros tratados de derecho internacional aplicables en tiempo de paz y en situación de conflicto armado protegen también los bienes culturales y el patrimonio mundial. Éstos contienen definiciones más amplias de bienes culturales, a saber:

- ♦ los bienes que, a título religioso o profano, designa cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte y la ciencia (*Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales*, aprobada en París el 14 de noviembre de 1970 y entrada en vigor el 24 de abril de 1972); y
- ♦ los monumentos (obras de arquitectura, escultura o pintura, monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, grutas y grupos de elementos que tienen un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia), los conjuntos (grupos de construcciones aisladas o reunidas que, debido a su arquitectura, su unidad o su integración con el paisaje, tienen un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia), los sitios (obras del hombre u obras construidas conjuntamente por el hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los sitios arqueológicos, que tienen un valor universal desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico). (*Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural*, aprobada por la UNESCO el 16 de noviembre de 1972.)

Los bienes culturales han de protegerse en todo momento. Para ello, los gobiernos disponen de medios de identificación y de conservación, de un personal especializado encargado de su clasificación y salvaguardia. Es importante que los gobiernos tomen todas las medidas preparatorias requeridas, ya en tiempo de paz, para tener la capacidad de proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado. Existen diversas organizaciones, instituciones o centros cuya tarea es apoyar los esfuerzos de las autoridades nacionales en la conservación del patrimonio nacional. En materia de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, se trata sobre todo de establecer los vínculos necesarios entre los sistemas de protección civil y militar y las diversas entidades responsables, a fin de velar por que se conozcan y respeten las reglas específicas destinadas a aplicarse durante los conflictos armados.

II. Instrumentos de derecho internacional humanitario que protegen los bienes culturales en caso de conflicto armado

El principal tratado de derecho internacional humanitario relativo a la protección de los bienes culturales es

- ♦ la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, su Reglamento de aplicación, así como sus Protocolos de 1954 y de 1999 (*en adelante Convención de 1954 y Protocolos*).

Existen otros instrumentos que también contienen disposiciones relativas a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Se trata en particular de:

- ♦ Protocolo I adicional de 1977 (conflictos armados internacionales) y Protocolo II adicional de 1977 (conflictos armados sin carácter internacional) a los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra (*en adelante Protocolos adicionales*); y
- ♦ Estatuto de Roma de 1988 de la Corte Penal Internacional (*en adelante Estatuto de la CPI*)

Las disposiciones contenidas en esos instrumentos completan las que figuran en el Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, anexo al Convenio de La Haya del 18 de octubre de 1907 (IV Convenio). Estas disposiciones contienen principios básicos reconocidos como de derecho consuetudinario. El artículo 27 del Reglamento estipula, en particular, que «... *deberán tomarse las medidas necesarias para respetar, en cuanto sea posible, los edificios consagrados al Culto, a las Artes, a las Ciencias y a la Beneficencia, los monumentos históricos,..., siempre que no se utilicen dichos edificios con un fin militar... El deber de los sitiados es señalar estos edificios... con signos visibles y especiales que serán notificados de antemano...*»

III. Visión general de la protección que ofrecen estos instrumentos

La Convención de 1954 es el primer instrumento con vocación universal que establece un régimen de protección de los bienes culturales en período de conflicto armado. Constituye aún hoy la piedra angular del derecho en esta materia. Los otros tratados que se enumeran aquí confirman los principios consagrados en ella, amplían su ámbito de aplicación o refuerzan el sistema de protección que se instaura con ella.

Así, el Protocolo de 1954 prevé un régimen de protección especialmente adaptado a las situaciones de ocupación del territorio de un Estado por otro Estado.

Dos decenios más tarde se consideró oportuno integrar a los Protocolos adicionales de 1977 una disposición relativa a la protección de los bienes culturales en período de conflicto armado, internacional y no internacional, protección que se añade a la inmunidad que, por lo demás, se concede a todos los bienes de carácter civil. En efecto, en cada uno de los Protocolos hay simplemente un breve artículo que se limita a lo esencial, es decir a prohibir la transformación de los bienes culturales en objetivos militares y la comisión de actos de hostilidad en su contra, infracción que, en ciertas condiciones, puede constituir un crimen de guerra según los términos del Protocolo I adicional, aplicable en caso de conflicto armado internacional. El objetivo de esas disposiciones no es revisar los textos existentes sino confirmar que las normas relativas a la protección de los bienes culturales en situación de conflicto armado forman parte integral del derecho relativo a la conducción de las hostilidades. Estas disposiciones nuevas precisan que en caso de contradicción con las normas de la Convención de 1954 éstas son aplicables, siempre que, evidentemente, las partes interesadas estén obligadas por dicha Convención.

El Estatuto de la CPI está relacionado con nuestro propósito, puesto que prevé que la futura Corte Penal Internacional será competente para juzgar a las personas de las que se presume que, en el caso de un conflicto armado internacional o no internacional, hayan dirigido ataques deliberados contra bienes civiles y contra «edificios dedicados al culto religioso, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que estos edificios no sean objetivos militares...».

Por último, el Protocolo de 1999 de la Convención de 1954 permite a los Estados Partes en esta última completar y reforzar el sistema de protección establecido en 1954. Así, el Segundo Protocolo precisa las nociones de salvaguardia y respeto que son esenciales a la Convención, estipula nuevas medidas de precaución relativas al ataque y contra los efectos del ataque, instituye un régimen de protección reforzada para los bienes culturales de la mayor importancia para la humanidad, prevé la responsabilidad penal individual y crea nuevas instituciones más aptas para garantizar el control de la aplicación del régimen de protección de los bienes culturales.

IV. Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado

La Convención prevé un sistema de protección general y de protección especial de los bienes culturales. Está completada por un Reglamento de aplicación (en adelante Reglamento) del que forma parte integral, y cuyo objetivo es determinar las medidas concretas que permitan garantizar el respeto de la protección reconocida por la Convención. Estos instrumentos se aplican en situación de conflicto armado internacional (art. 18). En caso de conflicto armado sin carácter internacional en el territorio de un Estado Parte en la Convención, «...cada una de las Partes en conflicto estará obligada a aplicar, como mínimo, las disposiciones de esta Convención, relativas al respeto de los bienes culturales», y las demás disposiciones se podrán poner en vigor mediante acuerdos (art. 19).

1. Protección general

El principio general de la protección de los bienes culturales en los conflictos armados se basa en la obligación de salvaguardar y respetar esos bienes (art. 2).

La salvaguardia de los bienes culturales entraña el conjunto de medidas que han de tomarse en tiempo de paz con miras a garantizar lo mejor posible las condiciones materiales de su protección (art. 3).

El respeto de los bienes culturales implica abstenerse de cometer en su contra todo acto de hostilidad; implica, además, prohibir, evitar y, de ser necesario, hacer cesar todo acto de robo, pillaje, y de ocultación o apropiación de bienes, así como todos los actos de vandalismo respecto de los bienes culturales. La obligación del respeto comprende además la prohibición de utilizar los bienes culturales, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a destrucción o deterioro (art. 4).

La «necesidad militar imperiosa» es la única causa posible de derogación de la obligación de respeto de los bienes culturales. En efecto, para una parte en el conflicto subsiste la obligación incluso cuando la parte adversa utiliza el bien para fines militares, salvo

cuando la necesidad militar lo exige de manera ineludible. Éste es el resultado del postulado fundamental del derecho humanitario basado en el equilibrio entre las necesidades militares y el principio de humanidad.

Están igualmente prohibidas las represalias contra bienes culturales, prohibición que no puede ser objeto de ninguna excepción (art. 4, párr. 4). Esta obligación se reafirma en el art. 53(c) del Protocolo I.

Hay que insistir en el hecho de que los instrumentos de derecho internacional humanitario imponen la responsabilidad de la protección de los bienes culturales a ambas partes en el conflicto, es decir tanto a la que controla el bien cultural como a la parte adversa.

2. Protección especial

Las categorías de bienes protegidos bajo este régimen son más limitadas y las condiciones para gozar de este estatuto son más difíciles de llenar; por tal razón, la protección concedida es más importante y no prevé excepción alguna para la necesidad militar.

La protección especial de un bien le otorga una inmunidad contra todo acto de hostilidad y toda utilización, incluida la de sus proximidades inmediatas, con fines militares (art. 9). Sólo «...un número restringido de refugios destinados a preservar los bienes culturales muebles en caso de conflicto armado, de centros monumentales y otros bienes culturales inmuebles de importancia muy grande» podrán colocarse bajo protección especial, a condición de que cumplan con las condiciones siguientes (art. 8):

- ♦ que se encuentren a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante; y
- ♦ que no sean utilizados para fines militares.

Si uno de estos bienes está situado cerca de un objetivo militar, puede no obstante ser colocado bajo protección especial siempre que el Estado Parte que lo pida «...se comprometa a no hacer uso ninguno en caso de conflicto armado del objetivo en cuestión...» (art. 8, párr. 5), por ejemplo desviando el tráfico de un puerto, de una estación ferroviaria o de un aeródromo, pero, en tal caso, la desviación debe prepararse en tiempo de paz.

Cuando una parte utiliza un bien bajo protección especial con fines no autorizados, la parte adversa queda liberada de su obligación de respetar la inmunidad del bien, siempre que la violación subsista, y de

ser posible pedirá previamente que cese dicha violación dentro de un plazo razonable (art. 11, párr. 1). Aparte de esta situación, sólo puede levantarse la inmunidad en caso «...*de necesidad militar ineludible y mientras subsista dicha necesidad...*» (art. 11, párr. 2).

La protección especial sólo se concede a los bienes inscritos en el «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial» (parte 3.4).

3. Medidas nacionales de aplicación

Entre las medidas que pueden adoptarse desde la ratificación, la adhesión o la sucesión del tratado para garantizar la salvaguardia y el respeto de los bienes culturales figuran medidas relativas a la identificación y a los inventarios (parte 3.1), a los signos (parte 3.2), a las tarjetas de identidad (parte 3.3), a la inscripción en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial (parte 3.4), a la difusión (parte 3.5) y a las sanciones penales (parte 3.6).

3.1 Identificación e inventarios

Los bienes culturales deberán identificarse e inventariarse. Para ello, pueden tomarse las siguientes medidas:

- ♦ **identificación:** la identificación consiste en la decisión de considerar un objeto, un edificio o un sitio como un bien cultural digno de protección; la decisión puede competir a diferentes autoridades nacionales, por ejemplo, las autoridades federales o centrales para bienes culturales de interés internacional o nacional; la competencia puede ser delegada a las autoridades locales cuando se trata de bienes culturales de interés regional o local; pero, en todo caso, hay que determinar la autoridad o las autoridades competentes;
- ♦ **inventario:** hacer el inventario o elaborar la lista de todos los bienes protegidos y ponerla a disposición de las entidades responsables de la protección de los bienes culturales, es decir, las autoridades civiles, militares, las organizaciones especializadas y otras instituciones interesadas.

En esos inventarios podrían figurar las **informaciones** siguientes:

- ♦ datos generales relativos al bien;

- ♦ datos jurídicos relativos a su inscripción en los registros del Estado;
- ♦ indicación del propietario;
- ♦ uso al que está destinado el bien (público, educativo, religioso, ...);
- ♦ índole del valor del bien (arqueológica, histórica, artística, ...);
- ♦ datos relativos a su origen (construcción, año, período, estilo,...);
- ♦ dimensiones, material y técnicas utilizadas;
- ♦ descripción del bien;
- ♦ datos gráficos sobre la documentación relativa al bien y que existe en archivos; fotografías, maquetas, información audiovisual...

A fin de garantizar la reparación o la reconstitución de los bienes en caso de daño, es de desear que se disponga de una **documentación de salvaguardia**. Según el tipo de bien concernido, pueden utilizarse diversos métodos para establecer una documentación de referencia, a saber:

- ♦ descripciones escritas, dibujos, fotografías, planos y bocetos, copias, reproducciones, moldes o imágenes digitales;
- ♦ microfilmes o registros fotogramétricos, en particular para el almacenamiento de la información arriba mencionada.

La existencia de inventarios de los bienes culturales puede ser útil no sólo en situación de conflicto armado sino también en situaciones de catástrofe natural. Constituye además una de las medidas más eficaces contra el robo de las obras de arte.

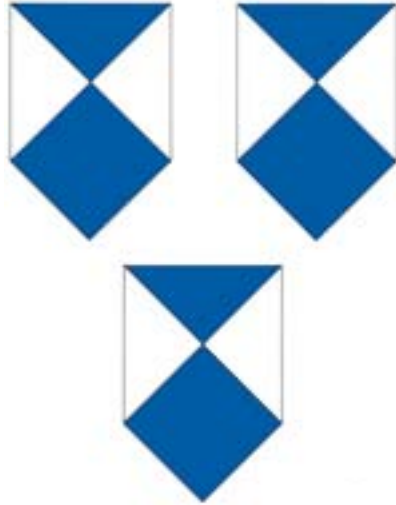
Por otra parte, deben identificarse los lugares que puedan servir de refugios o, dado el caso, construirlos.

3.2 Signo distintivo

Los bienes culturales pueden (bienes bajo protección general, art. 6) o deben (bienes culturales bajo protección especial, art. 10) señalizarse mediante un signo. Los signos distintivos de los bienes culturales son los siguientes:



PROTECCIÓN GENERAL



PROTECCIÓN ESPECIAL



Hay que señalar que el signo distintivo no puede colocarse sobre un bien cultural a menos que vaya acompañado de una autorización, debidamente fechada y firmada, de la autoridad nacional competente (art. 17).

Aunque el color azul ultramar está previsto por la Convención de 1954 (art. 16, párr. 1), un tono un poco más claro es más visible para efectos de la protección durante los conflictos armados.

3.3 Tarjeta de identidad

Las personas encargadas de la protección de los bienes culturales llevan una tarjeta de identidad especial provista del signo distintivo. En la tarjeta de identidad se mencionarán los nombres y apellidos, la fecha de nacimiento, el título o grado y la función del interesado. Llevará la fotografía del titular y su firma o sus huellas digitales, o ambas cosas. Ostentará también el sello en seco de las autoridades competentes. El modelo de tarjeta por el que se haya optado habrá de comunicarse para información a las demás Partes Contratantes (Reglamento, art. 21, párr. 2).

El modelo de tarjeta propuesto en el anexo del Reglamento de ejecución es el siguiente:

TARJETA DE IDENTIDAD
para el personal encargado
de la protección de los bienes culturales

Apellidos

Nombres(s)

Fecha de nacimiento

Título o grado

Función

es titular de la presente tarjeta en virtud de la Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado.

Fecha de expedición de la tarjeta	Número de la tarjeta
.....

Anverso de la tarjeta

<div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 80px; margin-bottom: 20px;"></div> <div style="border: 1px solid black; width: 100%; height: 80px; border-radius: 50%;"></div>	<p>Firma o huellas digitales o ambas cosas</p> <p>Sello en seco de la autoridad que expide la tarjeta</p>									
<table style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin: 10px auto;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; width: 33%; text-align: center; padding: 5px;">Talla</td> <td style="border: 1px solid black; width: 33%; text-align: center; padding: 5px;">Ojos</td> <td style="border: 1px solid black; width: 33%; text-align: center; padding: 5px;">Cabellos</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="border: none; text-align: center; padding: 5px;">Otras señas personales</td> </tr> <tr> <td colspan="3" style="border: none; text-align: center;"> </td> </tr> </table>		Talla	Ojos	Cabellos	Otras señas personales				
Talla	Ojos	Cabellos								
Otras señas personales										
.....										

Reverso de la tarjeta

3.4 Registro Internacional de los Bienes Culturales bajo Protección Especial

Los refugios, centros de monumentos y otros bienes inmuebles bajo protección especial deben inscribirse en el «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial» que lleva el director general de la UNESCO.

Para obtener el otorgamiento de la protección especial, las autoridades nacionales competentes deben proporcionar a la Secretaría de la UNESCO indicaciones en cuanto a la localización de los bienes y certificar que éstos reúnan los criterios establecidos para beneficiarse de la protección especial (Reglamento, art. 13).

La solicitud de inscripción debe estar acompañada de una descripción geográfica precisa del emplazamiento en cuestión, en la que figuren, por ejemplo:

- ♦ indicaciones sobre los límites de los centros de monumentos y detalles sobre los principales bienes culturales conservados en el centro;

- ♦ la distancia aproximada de la sede de la unidad administrativa más cercana;
- ♦ un mapa topográfico con la indicación de la ubicación, preferiblemente a escala de 1:25.000 o 1:50.000.

A los Estados que soliciten la protección especial se les aconseja que consulten las condiciones para la inscripción en el Registro ante la Secretaría de la UNESCO antes de formular la solicitud, a fin de garantizar que ésta contenga toda la información requerida.

3.5 Difusión

La **traducción** del texto de la Convención y de su Reglamento de aplicación en el (los) idioma(s) nacional(es) es un elemento esencial de su difusión. Los idiomas oficiales de la Convención y de su Protocolo son los siguientes: inglés, francés, español y ruso. Las traducciones oficiales en otros idiomas deben enviarse al director general de la UNESCO para su comunicación a los demás Estados Partes (art. 26). El Segundo Protocolo existe en inglés, francés, español, ruso, árabe y chino (art. 39).

Las obligaciones que se desprenden de la Convención y de su Reglamento deben difundirse lo más ampliamente posible. Para ello:

- ♦ las normas internacionales y las obligaciones nacionales que se desprenden de ellas deben introducirse en los **reglamentos o instrucciones destinados a las tropas**, y el espíritu de respeto hacia los bienes culturales de todos los pueblos debe inculcarse al personal de las fuerzas armadas ya en tiempo de paz (arts. 7 y 25 de la Convención).
- ♦ su estudio ha de difundirse de tal manera que los principios contenidos en esos instrumentos puedan ser conocidos por el **conjunto de la población**, en particular por el personal asignado a la protección de los bienes culturales (art. 25 de la Convención).

3.6 Sanciones penales

Para que se respeten las normas es indispensable que se reprima su violación. Para estos efectos, la **legislación penal** nacional debe permitir que se busque y se castigue con sanciones penales o disciplinarias a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, que hubieren cometido u ordenado que se cometiera una infracción de la Convención (art. 28).

4. Durante las hostilidades

Las partes en el conflicto **deberán**:

- ♦ abstenerse de utilizar los bienes culturales, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a destrucción o deterioro, salvo en caso de necesidad militar imperativa (art. 4, párrs. 1 y 2);
- ♦ abstenerse de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes, salvo en caso de necesidad militar imperativa (*idem*);
- ♦ prohibir, impedir y hacer cesar, cualquier acto de robo, de pillaje, de ocultación o de apropiación, bajo cualquier forma que se practique, así como todos los actos de vandalismo respecto de dichos bienes (art. 4, párr. 3);
- ♦ abstenerse de requisar bienes culturales muebles situados en el territorio de otro Estado Parte (*idem*);
- ♦ abstenerse de tomar medidas de represalia contra los bienes culturales (art. 4, párr. 4);
- ♦ abstenerse de cometer cualquier acto de hostilidad respecto de ellos, o de utilizar dichos bienes o sus proximidades inmediatas con fines militares (art. 9).

En caso de ocupación total o parcial del territorio de otro Estado Parte, el Estado ocupante debe además:

- ♦ prestar su apoyo a las autoridades nacionales competentes del territorio ocupado a fin de asegurar la salvaguardia y la conservación de los bienes culturales (art. 5, párr. 1);
- ♦ adoptar, con la mayor amplitud posible y en estrecha colaboración con las autoridades competentes, las medidas más necesarias de conservación, cuando esas autoridades no pudieran encargarse de ella (art. 5, párr. 2);
- ♦ designar un representante para las cuestiones relativas a los bienes culturales situados en su territorio (Reglamento, art. 2).

En materia de **señalamiento**, el signo distintivo podrá colocarse sobre los bienes culturales bajo protección general, cuando esto se considere oportuno, a fin de facilitar su identificación (art. 6); en cambio, los bienes bajo protección especial deberán obligatoriamente ostentar el signo (art. 10). En tal caso:

- ♦ el emblema podrá figurar en las banderas y en los brazaletes. Podrá estar pintado sobre un objeto o estar representado en el mismo en cualquier otra forma apropiada (Reglamento, art. 20, párr. 1);
- ♦ en caso de conflicto armado, el emblema deberá colocarse de manera bien visible durante el día, tanto desde el aire como en tierra, sobre los vehículos de los transportes (Reglamento, art. 20, párr. 2) y deberá ser visible desde tierra:
 - a intervalos regulares de distancia suficiente para delimitar claramente el perímetro de un centro monumental bajo protección especial;
 - a la entrada de otros bienes culturales inmuebles bajo protección especial.

Recordemos que para los bienes culturales inmuebles el signo distintivo deberá estar acompañado de la autorización de la autoridad nacional competente (punto 3.2).

Existen otras obligaciones relativas a:

- ♦ el compromiso de permitir que los bienes culturales sean objeto de inspección y vigilancia internacional (art. 10);
- ♦ la posibilidad de garantizar, de ser necesario, el transporte de los bienes culturales bajo protección especial, el cual se realizará con personal y en vehículos debidamente identificados (signo protector y tarjetas de identidad (arts. 12-14; Reglamento, arts. 17-19);
- ♦ el hecho de autorizar al personal encargado de la protección de los bienes culturales, en una medida compatible con las exigencias de seguridad, a que siga ejerciendo sus funciones en caso de caer en manos de la parte adversaria, siempre que los bienes culturales a su cargo hubieren caído también en manos de la parte adversaria (art. 15).

5. Control de la aplicación de la Convención

Es necesario formar a un **personal calificado** al que se asigne el cometido de velar por el respeto de los bienes culturales y de colaborar con las autoridades civiles encargadas de su salvaguardia.

Las partes en el conflicto deberán designar las **potencias protectoras** encargadas de velar por la aplicación del derecho humanitario y de

salvaguardar los intereses de las partes durante el conflicto. A fin de proteger de la mejor manera posible los bienes culturales, las potencias protectoras podrán designar delegados encargados de protegerlos. Estos delegados podrán comprobar las violaciones de la Convención, investigar las circunstancias en que se hayan producido, efectuar gestiones en el lugar donde aquellas hayan ocurrido para hacerlas cesar y, en caso necesario, notificar tales violaciones al comisario general (Reglamento, arts. 3 y 5).

Deberá designarse un **comisario general de bienes culturales**. Esta personalidad será elegida de común acuerdo por las partes en conflicto, entre las personalidades que figuren en la lista internacional de personalidades aptas para desempeñar este cargo (Reglamento, art 4).

En virtud de sus atribuciones, el comisario general podrá:

- ♦ ordenar que se proceda a una investigación o realizarla personalmente (Reglamento, art. 6, párr. 3 y art. 7);
- ♦ hacer todas las gestiones que considere útiles para la aplicación de la Convención (Reglamento, art. 6, párr. 4);
- ♦ preparar los informes a los Estados Partes y al director general de la UNESCO (Reglamento, art. 6, párr. 5);
- ♦ ejercer ciertas funciones atribuidas a la potencia protectora (Reglamento, art. 6, párr. 6).

No obstante, habida cuenta de las dificultades que se tuvieron en el pasado para designar un comisario general, la práctica más reciente del director general ha sido la de utilizar los servicios de sus representantes personales para llevar a cabo las negociaciones diplomáticas entre los Estados interesados con el fin de mejorar la protección de los bienes culturales.

Cabe mencionar que el Comité intergubernamental establecido por el Segundo Protocolo, cuyas funciones se describen en detalle en la sección «Nuevas instituciones creadas por el Protocolo de 1999» (parte 6.5), tendrá amplios poderes en la administración del Protocolo. Así, el Comité podrá brindar asistencia en el control de la aplicación de la Convención por los Estados Partes ya que un buen número de las obligaciones que se desprenden de la Convención y del Protocolo se superponen.

V. Protocolo de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado

La finalidad de este instrumento es impedir que un Estado Parte en la Convención exporte bienes culturales de un territorio ocupado, parcial o totalmente.

1. Durante las hostilidades

En **caso de ocupación** del territorio de un Estado Parte, cada Alta Parte Contratante tiene la obligación (art. I, párrs. 1, 2 y 3) de:

- ♦ impedir la exportación de bienes culturales del territorio ocupado;
- ♦ colocar bajo secuestro los bienes culturales importados en su territorio que procedan del territorio ocupado.

2. Después de las hostilidades

Al **término de la ocupación**, este Estado debe (art. I, párrs. 3 y 4):

- ♦ devolver los bienes culturales que hayan sido exportados ilegalmente y abstenerse de retenerlos a título de reparaciones de guerra;
- ♦ indemnizar a los poseedores de buena fe de los bienes culturales que hayan de ser devueltos por haber sido exportados ilegalmente.

El Estado Parte tercero que haya aceptado recibir bienes culturales durante el conflicto armado deberá devolverlos a las autoridades competentes del territorio de procedencia (art. II).

VI. Segundo Protocolo relativo a la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, La Haya, 26 de marzo de 1999

Este Protocolo, que entrará en vigor cuando lo hayan ratificado 20 Estados, se aplica a las situaciones de conflicto armado internacional y no internacional (arts. 3 y 22). Completa las disposiciones de la Convención de La Haya de 1954 por lo que atañe a las relaciones entre las partes, en particular las relativas al respeto de los bienes culturales y a la conducción de las hostilidades, mediante medidas que refuerzan su aplicación.

El Protocolo crea una nueva categoría de protección, la **protección reforzada** (parte 1), destinada a los bienes culturales que revisten la mayor importancia para la humanidad y que no sean utilizados con fines militares. Define además las sanciones aplicables a las violaciones graves cometidas contra bienes culturales y precisa las condiciones en las que se incurre en responsabilidad penal individual (parte 2). Por último, crea un **Comité** intergubernamental de doce miembros para velar por la aplicación de la Convención y del Segundo Protocolo (parte 3).

1. Protección reforzada

Un bien cultural puede colocarse bajo protección reforzada si reúne las tres condiciones siguientes:

- ♦ que sea un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad;
- ♦ que esté protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que reconozcan su valor cultural e histórico excepcional y garanticen su protección en el más alto grado; y
- ♦ que no sea utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares, y que haya sido objeto de una declaración de la Parte que lo controla, en la que se confirme que no se utilizará para esos fines.

Si un bien cultural se beneficia a la vez de la protección especial prevista por la Convención de 1954 y de la protección reforzada, sólo

se aplican las disposiciones relativas a esta última entre los Estados Partes o los Estados que apliquen el Protocolo (art. 4).

2. Medidas nacionales de aplicación

De este instrumento se desprenden ciertas obligaciones que los Estados deben considerar y, de ser necesario, cumplir desde el momento de la ratificación del tratado, entre las que figuran las medidas relativas a la identificación y la salvaguardia (parte 2.1); a la inscripción de la protección reforzada (parte 2.2); a las sanciones penales y administrativas (parte 2.3) y a la difusión (parte 2.4).

2.1 Identificación y salvaguardia

Comprenden (art. 5):

- ♦ la preparación de inventarios de los bienes culturales;
- ♦ la planificación de medidas de emergencia para garantizar la protección de los bienes culturales contra los riesgos de incendios o el derrumbamiento de estructuras;
- ♦ la preparación del traslado de bienes culturales muebles o el suministro de una protección adecuada *in situ* de esos bienes;
- ♦ la designación de autoridades competentes que se responsabilicen de la salvaguardia de los bienes culturales.

2.2 Concesión de la protección reforzada

Para que un bien se beneficie de esta protección, las autoridades del Estado en que se encuentre el bien deben hacer una solicitud de inscripción en la Lista de Bienes bajo Protección Reforzada (art. 27). Esta petición debe comprender toda la información necesaria para demostrar que el bien reúne las condiciones previstas en el artículo 10. La decisión de inscribirlo se toma por mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Comité para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (art. 11), el cual puede asimismo suspender o anular esta protección (art. 14).

Las partes en un conflicto garantizarán la inmunidad de los bienes culturales bajo protección reforzada, absteniéndose de:

- ♦ hacer de esos bienes objeto de ataques; y

- ♦ de utilizar esos bienes o sus alrededores inmediatos en apoyo de acciones militares.

La protección reforzada se pierde (art. 13):

- ♦ por decisión del Comité, si el bien ha dejado de satisfacer uno de los criterios que le permiten obtener esta protección o si un Estado Parte viola la inmunidad del bien bajo protección reforzada (art. 14);
- ♦ cuando y durante todo el tiempo en que la utilización del bien lo haya convertido en un objetivo militar, pero sólo en las circunstancias restrictivas previstas en esa disposición misma (precauciones, exigencias de la legítima defensa inmediata...).

2.3 Difusión

La **traducción** del texto del Segundo Protocolo en el(los) idioma(s) oficiales nacionales es un elemento de su difusión.

Entre los ejemplos de medidas concretas que han de adoptarse tanto en tiempo de paz como en período de conflicto armado, para garantizar el cumplimiento cabal de las obligaciones de los Estados Partes en lo relativo a la difusión cabe mencionar las siguientes (art. 30):

- ♦ la organización de **programas de formación y educación** destinados a que el conjunto de la población aprecie y respete mejor los bienes culturales;
- ♦ la exigencia de que las autoridades militares y civiles que asuman responsabilidades en cuanto a su aplicación en período de conflicto armado **conozcan perfectamente** el texto del Protocolo.

Para cumplir con esta obligación, los Estados Partes deberán, según sea el caso:

- ♦ incorporar en sus reglamentos militares orientaciones e instrucciones relativas a la protección de los bienes culturales;
- ♦ en colaboración con la UNESCO y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, preparar y llevar a cabo programas de formación y educación en tiempo de paz;
- ♦ por conducto del director general de la UNESCO, comunicarse recíprocamente información relativa a las leyes, disposiciones administrativas y medidas adoptadas en relación con los apartados precedentes;

- ♦ por conducto del director general, comunicarse lo antes posible recíprocamente las leyes y disposiciones administrativas que adopten para garantizar la aplicación del Protocolo.

2.4 Sanciones penales y administrativas

Los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias relativas a la **determinación de la responsabilidad penal, la competencia jurisdiccional, las cuestiones relativas a la extradición y la asistencia judicial recíproca.**

Para ello, cada Estado adoptará las medidas necesarias para **incriminar** en su derecho interno y reprimir mediante penas apropiadas las infracciones siguientes, cuando se comentan intencionalmente y en violación de la Convención o del Protocolo (art. 15):

- ♦ hacer objeto de un ataque a un bien cultural bajo protección reforzada;
- ♦ utilizar los bienes culturales bajo protección reforzada o sus alrededores inmediatos en apoyo de acciones militares;
- ♦ causar destrucciones importantes en los bienes culturales protegidos por la Convención y el presente Protocolo o apropiárselos a gran escala;
- ♦ hacer objeto de un ataque a un bien cultural protegido por la Convención y el presente Protocolo; y
- ♦ robar, saquear o hacer un uso indebido de los bienes culturales protegidos por la Convención, y perpetrar actos de vandalismo contra ellos.

Todas las infracciones caen dentro del ámbito de la **jurisdicción** del Estado en que se haya cometido la infracción o del Estado de la nacionalidad del presunto autor de la infracción (art. 16, párr. 1 a) y b)). En el caso de las tres primeras infracciones señaladas aquí, los Estados tienen también competencia cuando el presunto autor de la infracción se encuentre en el territorio de esos Estados (art. 16, párr. 1 c)). No obstante, el Protocolo señala claramente que los nacionales de los Estados que no son Partes no incurrir en responsabilidad penal individual en virtud de ese instrumento y no existe en modo alguno obligación de establecer la competencia jurisdiccional respecto de esas personas (art. 16, párr. 2b)).

Por otra parte, los Estados tienen la obligación de **procesar o extraditar** a toda persona acusada de haber cometido infracciones contra los bienes bajo protección reforzada o causado destrucciones importantes de bienes culturales (art. 18). Se prevén además obligaciones generales en materia de asistencia judicial recíproca, por ejemplo por lo que se refiere a la investigación, la extradición o la obtención de elementos de prueba (art. 19).

Aparte de las medidas punitivas previstas en la Convención (art. 28), los Estados Partes en el Protocolo deben adoptar las medidas legislativas, administrativas o disciplinarias que puedan ser necesarias para **hacer cesar** los actos siguientes cuando sean perpetrados deliberadamente (art. 21).

- ♦ toda utilización de bienes culturales en violación de la Convención o del Protocolo;
- ♦ toda exportación y cualquier otro desplazamiento o transferencia de propiedad ilícitos de bienes culturales desde un territorio ocupado en violación de la Convención o del Protocolo;

3. Durante las hostilidades

El Segundo Protocolo procura precisar el alcance de la exigencia militar que puede invocarse para fundar una derogación a las normas que garantizan el respeto de los bienes culturales previstos por el artículo 4 de la Convención (art. 6).

Así, para dirigir un acto de hostilidad contra un bien cultural, una derogación sólo podrá invocarse fundándose en una «necesidad militar imperativa» cuando y durante todo el tiempo en que:

- ♦ ese bien cultural, por su función, haya sido transformado en un objetivo militar; y
- ♦ no exista otra alternativa prácticamente posible para obtener una ventaja militar equivalente a la que ofrece el hecho de dirigir un acto de hostilidad contra ese objetivo.

En cuanto a la utilización de esos bienes para fines militares, la «necesidad militar imperativa» sólo se podrá invocar cuando y durante todo el tiempo en que resulte imposible elegir entre esa utilización de los bienes culturales y otro método factible para obtener una ventaja militar equivalente (art. 6, párr. b)).

La decisión de invocar una necesidad militar imperativa solamente será tomada por el oficial que mande una fuerza de dimensión igual o superior a la de un batallón, o de menor dimensión cuando las circunstancias no permitan actuar de otra manera (art. 6, párr. c)).

Por último, cuando las circunstancias lo permitan, se deberá dar **aviso** con la debida antelación (art. 6, párr. d)).

Además, para reducir lo más posible toda posibilidad de ataque contra los bienes culturales o los efectos de tales ataques, deben tomarse las **medidas de precaución** siguientes (arts. 7 y 8):

- ♦ hacer todo lo que sea factible para *verificar* que los objetivos que se van a atacar no son bienes culturales protegidos;
- ♦ tomar todas las precauciones factibles en la *elección de los medios y métodos de ataque* para evitar y, en todo caso, reducir lo más posible los daños que se pudieran causar incidentalmente a los bienes culturales protegidos;
- ♦ abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará *incidentalmente* daños a los bienes culturales que serían *excesivos* en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista;
- ♦ suspender o anular un ataque si se advierte que el objetivo es un bien cultural protegido y que es de prever que el ataque causará incidentalmente los daños arriba descritos;
- ♦ alejar los bienes culturales muebles de las proximidades de objetivos militares o suministrar una *protección adecuada* in situ;
- ♦ evitar la ubicación de objetivos militares en las proximidades de bienes culturales.

En caso de **ocupación**, toda Parte ocupante prohibirá e impedirá con respecto al territorio ocupado toda forma de transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales del territorio ocupado, toda excavación arqueológica, salvo cuando sea absolutamente indispensable para salvaguardar, registrar o conservar bienes culturales, así como toda transformación o modificación de la utilización de bienes culturales con las que se pretenda ocultar o destruir testimonios de índole cultural, histórica o científica (art. 9).

4. Después de las hostilidades

Ninguna disposición del Protocolo respecto de la responsabilidad penal de las personas afectará a la responsabilidad de los Estados conforme al derecho internacional, comprendida la obligación de reparación (art. 38).

5. Nuevas instituciones creadas por el Protocolo de 1999

El Protocolo de 1999 prevé dos nuevas instituciones; se trata del Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (parte 5.1) y del Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (parte 5.2). Estas instituciones se constituirán cuando el Protocolo entre en vigor.

5.1 Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado

Estará compuesto por doce Partes que serán elegidas por la Reunión de las Partes según un sistema de representación equitativa de las distintas regiones y culturas del mundo y velando por que, en su conjunto, el Comité reúna las competencias adecuadas en las esferas del patrimonio cultural, la defensa o el derecho internacional (art. 24).

Entre las atribuciones del Comité se destacan las siguientes (art. 27):

- ♦ conceder, suspender o anular la protección reforzada a bienes culturales;
- ♦ establecer, actualizar y promover la Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada;
- ♦ vigilar y supervisar la aplicación del Protocolo;
- ♦ examinar los informes sobre la aplicación del Protocolo que les sometan las Partes cada cuatro años y formular observaciones a su respecto.

Un Estado Parte en el Protocolo puede pedir al Comité (art. 32):

- ♦ asistencia internacional para los bienes culturales bajo protección reforzada; y
- ♦ ayuda para la preparación, elaboración o aplicación de las leyes, disposiciones administrativas y medidas mencionadas en el artículo 10, párr. b).

5.2 Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado

De conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero de la UNESCO (art. 29, párr. 2), el Fondo se constituirá con carácter de fondo fiduciario. Sus recursos provendrán de:

- ♦ contribuciones voluntarias aportadas por las Partes;
- ♦ contribuciones, donaciones o legados aportados por:
 - > otros Estados;
 - > la UNESCO u otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;
 - > otras organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales;
 - > organismos públicos o privados, o particulares;
- ♦ intereses que devenguen los recursos del Fondo;
- ♦ fondos recaudados mediante colectas e ingresos procedentes de actos organizados en beneficio del Fondo; y
- ♦ cualesquiera otros recursos autorizados por las orientaciones aplicables al fondo.

Los gastos se destinarán exclusivamente a los fines decididos por el Comité, sobre la base de las orientaciones decididas por la Reunión de las Partes, con miras a conceder una asistencia financiera destinada principalmente a:

- ♦ las medidas preparatorias que han de tomarse en tiempo de paz; y
- ♦ medidas de carácter urgente, medidas provisionales o cualquier otra medida de protección en período de conflicto armado o de restablecimiento tras la finalización de éste.

VII. Otros tratados de derecho internacional humanitario que protegen a los bienes culturales en caso de conflicto armado

Otros tratados de derecho internacional humanitario contienen disposiciones relativas a la protección de los bienes culturales en período de conflicto armado. Se trata de los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de la guerra (parte 1) y del Estatuto de la Corte Penal Internacional (parte 2).

1. Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949 relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y sin carácter internacional (Protocolo II)

Por lo que atañe a la protección general de los bienes de carácter civil y a la prohibición de los ataques y represalias contra ellos, el **Protocolo I** (aplicable en situación de conflicto armado internacional) dispone en el artículo 53 que:

«Sin perjuicio de las disposiciones de la Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y de otros instrumentos internacionales aplicables, queda prohibido:

- a) cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos;*
- b) utilizar tales bienes en apoyo del esfuerzo militar;*
- c) hacer objeto de represalias a tales bienes».*

En el artículo 38 del Protocolo se estipula que *«queda prohibido también abusar deliberadamente, en un conflicto armado, (...) del emblema protector de los bienes culturales».*

En tanto que corolario lógico de estas prohibiciones, el artículo 85, párrafo 4, califica de infracción grave y considerada, por lo tanto, como crimen de guerra (art. 85, párr. 5), el acto siguiente, cuando se comete deliberadamente y en violación del Protocolo:

«d) el hecho de dirigir un ataque a monumentos históricos, obras de arte o lugares de culto claramente reconocidos que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos y a los que se haya conferido protección especial en virtud de los acuerdos especiales celebrados, por ejemplo, dentro del marco de una organización internacional competente, causando como consecuencia extensas destrucciones de los mismos, cuando no haya pruebas de violación por la parte adversa del apartado b) del artículo 53 y cuando tales monumentos históricos, lugares de culto u obras de arte no estén situados en la inmediata proximidad de objetivos militares (...).»

Así, para que haya infracción grave de conformidad con esta disposición, es necesario que:

- ♦ estos bienes sean objeto de una protección especial en virtud de un arreglo particular, por ejemplo, estar inscrito en los registros previstos por la Convención de 1972 sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural o por el Protocolo de 1999 de la Convención de La Haya de 1954;
- ♦ el ataque acarree la destrucción extensa de estos bienes;
- ♦ estos bienes no se utilicen en apoyo del esfuerzo militar de la parte adversa, como se estipula en el artículo 53 precitado;
- ♦ estos bienes no estén situados en la inmediata proximidad de objetivos militares;
- ♦ el ataque sea intencional.

Es la reunión de todos estos elementos lo que hace que el acto constituya una infracción grave, lo cual, a su vez, da lugar a la obligación de todos los Estados Partes de reprimirlo, independientemente del lugar donde se haya cometido o de la nacionalidad de su autor, sobre la base del principio de la competencia universal.

El **Protocolo II** (aplicable en situación de conflicto armado sin carácter internacional) protege los bienes culturales en situación de conflicto armado que no sea internacional. El artículo 16 estipula que, sin perjuicio de otras obligaciones internacionales «... queda prohibido cometer actos de hostilidad dirigidos contra los monumentos históricos, las obras de arte o los lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, y utilizarlos en apoyo del esfuerzo militar». Este instrumento no contiene en cambio disposiciones relativas a la obligación de reprimir penalmente la violación de esta disposición ni califica tal acto como crimen de guerra.

1.1 Medidas nacionales de aplicación

Las medidas que han de adoptarse para poner en práctica esta protección están también relacionadas con la identificación (parte 1.1.1), la difusión (parte 1.1.2) y con las sanciones penales (parte 1.1.3).

1.1.1 *Identificación*

Las partes deberán concertar arreglos especiales para proteger esos bienes o inscribirlos en los registros especiales constituidos para tales efectos.

1.1.2 *Difusión*

La necesidad de **traducir** estos textos en el(los) idioma(s) nacionales es igualmente indispensable para garantizar su difusión. Las medidas de difusión se refieren a la obligación de instruir a las fuerzas armadas sobre el contenido de las obligaciones en materia de bienes culturales (Protocolo I, arts. 82-83 y 87; Protocolo II, art. 19).

1.1.3 *Sanciones penales*

Se deben tomar medidas de sanción y represión de las violaciones del Protocolo en materia de protección de los bienes culturales. Se trata en particular de:

- ♦ prohibir y reprimir en la reglamentación hacer uso indebido del signo protector de los bienes culturales (Protocolo I, art. 38, párr. 1, arts. 80 y 86);
- ♦ introducir en la legislación penal disposiciones relativas a la represión de los ataques dirigidos contra los bienes culturales en situación de conflicto armado internacional, en los casos en que:
 - el ataque es intencional;
 - el ataque provoca la destrucción extensa de esos bienes;
 - los bienes no están situados en la inmediata proximidad de un objetivo militar; y
 - los bienes se benefician de una protección especial y son reconocidos como tales (Protocolo I, art. 85, párr. 4).

La legislación penal debe tener en cuenta los elementos siguientes:

- ♦ el principio de la competencia universal, es decir, la represión del acto independientemente del lugar donde se haya cometido y de la nacionalidad de su autor (Convenios de Ginebra I-IV, arts. 49/50/129/146, respectivamente, a los que remite el art. 85, párr. 1, Protocolo I);
- ♦ la responsabilidad de los superiores (Protocolo I, art. 86, párr. 2);
- ♦ la represión del acto cometido, tanto por acción como por incumplimiento de un deber de actuar (Protocolo I, art. 86, párr. 1);
- ♦ el respeto de las garantías judiciales (Protocolo I, art. 75, párr. 4).

1.2 Durante las hostilidades

El Protocolo I contiene una serie de disposiciones destinadas a garantizar la protección de los bienes culturales y de las personas encargadas de su custodia. Entre ellas, hay que referirse a las obligaciones siguientes:

- ♦ abstenerse de dar la orden de atacar o abstenerse de atacar los bienes culturales protegidos o el personal encargado de su protección (Protocolo I, art. 53 a), art. 50, párr. 1 y art. 51, párr. 2);
- ♦ abstenerse de dar la orden de utilizar o abstenerse de utilizar los bienes culturales en apoyo de la acción militar (Protocolo I, art. 53 b));
- ♦ abstenerse de dar la orden de realizar o abstenerse de realizar actos de represalia contra bienes culturales (Protocolo I, art. 53 c));
- ♦ velar por que los miembros del personal adscrito a la protección de los bienes culturales se abstengan de tomar parte en las hostilidades, de tal manera que puedan ser considerados como civiles y que, por consiguiente, no se pueda dirigir contra ellos ningún ataque (Protocolo I, art. 51, párrs. 2 y 3);
- ♦ velar por que los mandos militares y sus tropas denuncien a las autoridades competentes todo acto perpetrado en violación de las normas relativas a la protección de los bienes culturales o de su personal (Protocolo I, art. 87, párr. 1);
- ♦ velar por que las personas acusadas de haber cometido violaciones a las normas relativas a la protección de los bienes culturales sean enjuiciadas sobre la base de las disposiciones pertinentes del derecho militar o del derecho penal ordinario (Protocolo I, art. 85).

1.3 Después de las hostilidades

En un conflicto armado internacional, el Estado que haya violado las disposiciones relativas a la protección de los bienes culturales estará obligado a indemnizar, si hubiere lugar a ello. Asimismo, será responsable de todos los actos cometidos por sus fuerzas armadas (Protocolo I, art. 91).

2. Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI)

El Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) se adoptó en Roma en julio de 1998. Entrará en vigor cuando lo hayan ratificado 60 Estados.

Los crímenes que caen dentro de la competencia de la CPI son los crímenes de guerra, el crimen de genocidio y los crímenes de lesa humanidad. La Corte ejercerá asimismo competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición en que se defina este crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará.

El artículo 8 del Estatuto establece la competencia de la Corte respecto de los crímenes de guerra *«en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes»*. Están comprendidos dentro de esta disposición en particular las infracciones graves y todas las otras violaciones graves a las leyes y costumbres aplicables en los conflictos armados, tanto internacionales como no internacionales. Por lo que atañe a los bienes culturales, el artículo 8 estipula que constituye un crimen de guerra el acto de: *«... dirigir intencionalmente ataques contra edificios dedicados al culto religioso, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos, siempre que no sean objetivos militares...»* (art. 8, párr. 2 b) ix) y e) iv)).

En virtud del principio de complementariedad, la competencia de la Corte únicamente se ejerce cuando un Estado está inhabilitado para emprender diligencias penales contra los presuntos criminales de guerra que caigan dentro de su competencia o no tenga la voluntad de hacerlo. Por consiguiente, para garantizar la represión penal de los crímenes de guerra al nivel nacional, los Estados deberán dotarse de una legislación que les permita enjuiciar a los autores de tales crímenes. Para ello, se necesitarán, entre otras, las medidas siguientes:

- ♦ adaptar la legislación penal a fin de introducir en ella los crímenes enunciados en el Estatuto;

- ♦ definir la competencia de los tribunales para conocer tales crímenes;
- ♦ establecer normas relativas a la asistencia judicial recíproca con la CPI;
- ♦ elaborar los acuerdos relativos a la extradición o determinar los criterios que habrán de seguirse en cuanto a la entrega de los autores presuntos de los actos definidos.

VIII. Ventajas que se desprenden de la participación en los tratados

El conjunto de estos tratados internacionales contiene el mínimo exigible para garantizar la protección de los bienes culturales en situación de conflicto armado. Estos tratados imponen límites a la manera como se deben llevar a cabo las operaciones militares, sin que por ello constituyan una carga exagerada para quienes tienen la responsabilidad de realizar una operación militar.

Independientemente de la secuencia en la adopción de los diversos tratados internacionales, los instrumentos fundamentales para la protección de los bienes culturales son los Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, aplicables en situación de conflicto armado internacional y no internacional. Estos tratados obligan a una gran mayoría de los Estados pero todavía no son universales. Los Estados deberían ratificar también la Convención de 1954, su Protocolo I y su Segundo Protocolo de 1999, el cual no está aún en vigor. Por último, los Estados deberían asimismo considerar la ratificación del Estatuto de la CPI, que tampoco ha entrado en vigor.

Es importante que todos estos tratados se ratifiquen de manera amplia a fin de garantizar:

- ♦ la aceptación universal de la importancia de preservar y proteger los bienes culturales;
- ♦ el reconocimiento universal de que un ataque contra el patrimonio cultural de los pueblos constituye un ataque contra la identidad de los pueblos;
- ♦ el reconocimiento universal de la importancia de crear un espíritu de respeto hacia las culturas y los bienes culturales de todos los pueblos;
- ♦ el compromiso recíproco de todos los Estados de respetar los bienes culturales, tanto los suyos como los de otros Estados, u otros grupos o etnias;
- ♦ la obligación recíproca de todos los Estados de aplicar las mismas normas de protección de los bienes culturales;
- ♦ la garantía de una protección jurídica idéntica para todos los bienes culturales y para todas las personas encargadas de su protección;

- ♦ la universalización de los emblemas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado;
- ♦ el hecho de que todo Estado comparta con todos los demás su experiencia en materia de protección de los bienes culturales;
- ♦ la participación de todos los Estados en la lucha contra la impunidad de las personas responsables del deterioro o la destrucción de los bienes culturales;
- ♦ el hecho de que todos los Estados puedan formar parte de los órganos internacionales de protección de los bienes culturales, en particular en lo relativo a la identificación del patrimonio cultural que reviste la mayor importancia para la humanidad;
- ♦ el hecho de que todos los Estados puedan adquirir los medios financieros y los conocimientos especializados necesarios para la plena protección de los bienes culturales;
- ♦ la consolidación de los sistemas nacionales de protección de los bienes culturales en caso de catástrofe natural;
- ♦ el hecho de poder pedir compensaciones en caso de destrucción total o parcial de esos bienes en caso de conflicto armado.

IX. Consecuencias financieras que se desprenden de la participación en los tratados

Es importante señalar que la adhesión a los diversos tratados relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado no implica una contribución financiera obligatoria relacionada con la participación en las organizaciones internacionales.

No obstante, la aplicación de sus disposiciones en el plano nacional podría generar costos relativos, por ejemplo, a la identificación, el registro y el señalamiento, así como a la construcción de refugios o a la aplicación de medidas necesarias para proteger esos bienes durante los conflictos armados.

También es importante señalar que la mayoría de los Estados han tomado medidas para la protección y la salvaguardia de los bienes culturales, las cuales se han de aplicar en particular en las situaciones de urgencia como las catástrofes naturales. Se trata de integrar mejor esos diversos cuerpos jurídicos y de hacer que quienes puedan desempeñar alguna función en período de conflicto armado conozcan mejor las normas que se aplican en este tipo de situación. En el mismo ánimo, el personal civil encargado de la protección y de la salvaguardia de los bienes culturales en toda circunstancia, debe conocer las normas y obligaciones que se aplican durante los conflictos armados. Ese personal civil debe además ser informado y formado para garantizar la protección más eficaz posible de los bienes culturales durante los conflictos armados.

En el plano interno, las cargas financieras dependerán de la infraestructura existente en cada Estado para la protección de esos bienes, y de la definición de lo que podría llevarse a cabo de la mejor manera posible, en función del tipo de bienes que han de protegerse. Se deberían considerar los ejemplos de medidas de carácter general de protección de los bienes culturales que se presentan a continuación:

- ♦ levantamiento de mapas geográficos con indicación de la localización de los bienes culturales;

En la mayor parte de los países existen esos mapas, para fines turísticos o de determinación de la topografía. Los mismos indicadores deberían utilizarse para los miembros de las fuerzas armadas.

- ♦ formación de los miembros de las fuerzas armadas en materia de protección de los bienes culturales;

En la mayor parte de los países los miembros de las fuerzas armadas se benefician de una formación en materia de derecho internacional humanitario. Habría que garantizar que esta formación incluya un capítulo relativo a la protección de los bienes culturales.

- ♦ alejamiento de los objetivos militares de los sitios que alberguen bienes culturales;

En general, todos los objetos civiles deben estar alejados de los objetivos militares, lo cual forma parte de la preparación requerida, en tiempo de paz, para garantizar la protección de los bienes culturales en período de conflicto armado.

Las excepciones al principio de la gratuidad en el plano internacional de la participación en esos tratados afectarían a:

- ♦ el Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado;

Este Fondo está previsto en el Protocolo de 1999 de la Convención de 1954. Se constituirá con contribuciones voluntarias aportadas por los Estados Partes (art. 29, párr. 4).

- ♦ la Corte Penal Internacional;

La Corte debería funcionar con fondos provenientes de las contribuciones voluntarias de los Estados Partes y de las Naciones Unidas.

Como contrapartida, los Estados podrán gozar de ventajas financieras por su participación en esos tratados. Estas ventajas se refieren, en particular, a la posibilidad de pedir al Fondo para la Protección de los Bienes Culturales un apoyo para la protección o la restauración de esos bienes. Las modalidades para la atribución de esta ayuda se determinarán cuando se constituya dicho Fondo.

X. Utilización de los órganos y estructuras existentes

Cuando se trata de que los Estados Partes garanticen que se apliquen correctamente la Convención de La Haya de 1954 y sus Protocolos, las obligaciones que se desprenden de esos tratados son menos arduas de cumplir de lo que hace suponer una primera lectura de los textos. Como se mencionó más arriba (parte IX), el cumplimiento de esas obligaciones puede realizarse paralelamente a las medidas que ya existen en materia de planificación y de preparación a las catástrofes naturales o a otras situaciones de emergencia.

Organizaciones tales como el **Comité Internacional del Escudo Azul** desempeñan un papel esencial en la promoción de la protección de los bienes culturales, incluida la aplicación de los instrumentos que a ella se refieren. El Escudo Azul es una organización internacional independiente y profesional, cuya finalidad es evitar las pérdidas y los daños causados al patrimonio cultural en caso de catástrofe, mediante el mejoramiento de las medidas de prevención, de preparación y de intervención y de reconstrucción. El Escudo Azul comprende, en diferentes países, ramas nacionales a las que se alienta a promover la ratificación y la aplicación de la Convención de 1954 y sus Protocolos.

Lo mismo cabe afirmar respecto de otros comités u organizaciones. A fin de facilitar el proceso de aplicación del derecho internacional humanitario, ciertos Estados han creado una **Comisión Interministerial de Derecho Humanitario** encargada de asesorar y prestar asistencia a las autoridades gubernamentales en la difusión y la aplicación de ese derecho. Entre las tareas prioritarias de esos órganos deberían figurar coordinar y alentar a los diversos ministerios interesados o responsables de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, por ejemplo, en materia de identificación de los bienes culturales y de realización de inventarios por parte de las autoridades locales o de otros órganos competentes.

Las **Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja**, que desempeñan un papel especial en materia de difusión y de aplicación del derecho internacional humanitario, podrían también vincularse a la promoción de los tratados relativos a la protección de los bienes culturales. Se les podría también pedir que, en el marco de sus actividades regulares, asistan a los Estados en materia de respeto del emblema de la protección de los bienes culturales o de otras

actividades relacionadas con la aplicación de la Convención de 1954 y de sus Protocolos, tanto por iniciativa propia como en colaboración con las demás entidades en el terreno. La Comisión Nacional de Derecho Humanitario o el Comité Nacional del Escudo Azul podrían así resultar asociados potenciales en el plano nacional.

XI. Cómo ratificar esos tratados y qué papel desempeña en ello el Servicio de Asesoramiento en DIH del CICR

1. Cómo ratificar esos tratados

Para hacerse Parte en un tratado, un Estado debe enviar a la organización o al Estado depositario un instrumento de ratificación, de adhesión o de sucesión.

Convención de 1954 y sus Protocolos

El director general de la UNESCO es el depositario de la Convención de 1954 y de sus Protocolos. Para hacerse Parte en los Protocolos, un Estado debe primero ser Parte en la Convención de 1954. El instrumento de ratificación, de aceptación, de adhesión o de sucesión debe enviarse a la dirección siguiente:

*Director general de la UNESCO
7, place Fontenoy
75352 París, 07 SP
Francia*

La Sección de Normas Internacionales de la División del Patrimonio Cultural de la UNESCO está encargada de la gestión de la Convención de 1954 y sus Protocolos. Para mayor información, puede consultarse la dirección de Internet que se presenta a continuación: <http://www.unesco.org/culture/legalprotection>. Se puede consultar a los colaboradores de la División en:

Unidad de Normas Internacionales
División del Patrimonio Cultural
UNESCO
1, rue Miollis
75732 París Cedex 15
Francia
Correo electrónico: ins.culture@unesco.org

Protocolos I y II adicionales de 1977

La Confederación Suiza es el Estado depositario de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos adicionales de 1977. Es posible

utilizar un único instrumento para los dos Protocolos. Para hacerse Parte en los Protocolos adicionales, un Estado debe primero ser Parte en los Convenios de Ginebra de 1949.

El instrumento relativo a éstos tratados debe enviarse a la dirección siguiente:

*Consejo Federal Suizo,
Berna
Suiza.*

Estatuto de la Corte Penal Internacional

El secretario general de las Naciones Unidas es el depositario de este tratado. Para hacerse Parte en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el instrumento de ratificación o de adhesión debe enviarse a la dirección siguiente:

*Secretario general de las Naciones Unidas
Organización de las Naciones Unidas
10017 Nueva York, N.Y.
Estados Unidos de América*

2. El Servicio de Asesoramiento del CICR

Además de estos Consejos Prácticos para la aplicación de la protección de los bienes culturales, el Servicio de Asesoramiento ha preparado modelos de ratificación/adhesión y de sucesión a los instrumentos precitados. Éstos existen en francés, inglés y español. Pueden obtenerse en la dirección siguiente:

*Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario
Comité Internacional de la Cruz Roja
19, av. de la Paix
CH — 1202 Ginebra
Correo electrónico: advisoryservice.gva@icrc.org*

O pueden también consultarse en el sitio Internet de la institución:

<http://www.icrc.org>

El Servicio de Asesoramiento está a disposición para toda consulta relativa a la participación y la aplicación de estos tratados.

ANEXOS

I.	Programa de la reunión	187
II.	Lista de participantes	191
III.	Cuestionario sobre las medidas nacionales de aplicación de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	195
IV.	Cuadros comparativos de las respuestas recibidas al cuestionario sobre las medidas nacionales de aplicación de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado	199

Anexo I

Programa de la reunión

Jueves 5 de octubre de 2000

- 9h00–9h30 Llegada de los participantes e inscripción
- 9h30–9h45 Apertura de la reunión
Sr. Eric Roethlisberger, miembro del Comité, CICR
- 9h45–10h15 Prioridades que han de definirse.
Tratar la protección de los bienes culturales como un capítulo del derecho internacional humanitario (DIH)
Sr. Yves Sandoz, asesor especial del CICR
- 10h15–10h45 Negociación del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya: el porvenir de la protección de los bienes culturales
Sr. Jean-Marie Henckaerts, asesor jurídico, CICR
- 10h45–11h15 *Pausa para el refrigerio*
- 11h15–12h00 Actividades de la UNESCO en materia de aplicación y promoción de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos
Sr. Jan Hladík, especialista del programa, Sección de Normas Internacionales, División del Patrimonio Cultural, UNESCO
- 12h00–12h30 La aplicación del DIH a nivel nacional, la actividad del Servicio de Asesoramiento del CICR y la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, incluidas las estrategias utilizadas para la ratificación de los instrumentos pertinentes del derecho humanitario.
Sra. María Teresa Dutli, jefa del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario, CICR

12h30–14h00 *Almuerzo*

14h00–17h30 Presentaciones (15-20 minutos) sobre las actividades de aplicación en los diversos contextos nacionales (*pausa para el refrigerio 15h30-16h00*)

1. La superposición de competencias para la protección de los bienes culturales en un Estado federal
Sr. Rino Büchel, División de la Protección de los Bienes Culturales, Oficina de la Protección Civil, Suiza
2. Los criterios para la identificación y el registro de los bienes culturales protegidos
Dr. Hassan Jouni, profesor, facultad de derecho, Universidad Libanesa, Líbano
Sr. Eduardo Andrade Abularach, arquitecto, Guatemala
3. El señalamiento de los bienes culturales y la utilización de los signos distintivos
Dr. Savin Jogan, Ministerio de Cultura, Eslovenia
4. El papel de las Comisiones Nacionales de DIH en la aplicación de la protección de los bienes culturales
Sra. Claudia Herrera Nosthas, asesora jurídica, Ministerio de Relaciones Exteriores, El Salvador
5. La represión de las violaciones del DIH relativas a la protección de los bienes culturales
Prof. Horst Fischer, Universidad de Bochum, Alemania
6. La formación de los miembros de las fuerzas armadas y la difusión en materia de protección de los bienes culturales
Mayor Franz Schuller, secretario general, Asociación austríaca para la protección de los bienes culturales, Austria
Brigadier General Leonardo Prizzi, Escuela de Aplicación, Fuerzas Armadas Italianas, Italia

Cena ofrecida por el CICR

Viernes 6 de octubre de 2000

9h00 Presentación del proyecto de directrices e introducción a los diferentes temas que habrán de tratarse en los grupos de trabajo

Sra. María Teresa Dutli, jefa del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario, CICR

9h10–12h00 Trabajo en grupos (*incluida la pausa para el refrigerio*)

Grupo 1

Superposición de competencias — ¿Quién está encargado de realizar los inventarios, registrar, señalar y proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado? ¿Cuál es la mejor manera de organizar y financiar esas actividades? ¿Cómo pueden las comisiones nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario participar en este trabajo o contribuir a él?

Presidente : Sr. Michael Turner, Israel

Grupo 2

Protección jurídica de los bienes culturales en el derecho militar o en el derecho civil. Establecer una base jurídica para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La cuestión de la represión penal. Disposiciones del Estatuto de Roma relativas a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Presidente : Sr. Juan Manuel García Labajo, España

Grupo 3

Difusión, información y sensibilización — ¿Qué formación reciben los miembros de las fuerzas armadas en materia de protección de los bienes culturales? ¿Cuál es la mejor manera de impartir esa formación? ¿Está el público en general lo suficientemente informado acerca de las normas del derecho internacional humanitario sobre la protección de los bienes culturales? ¿Cómo es la situación de la cooperación con la UNESCO y cómo puede mejorarse?

Presidente : Mayor Franz Schuller, Austria

12h00–14h00 *Almuerzo*

14h00–16h30 Presentación de los informes de los Grupos de Trabajo y debate general sobre el proyecto de directrices

*Presidente : Prof. Horst Fischer, Universidad de Bochum,
Alemania*

16h30–17h00 Conclusiones — Estrategias de aplicación y de
seguimiento

Sr. Yves Sandoz, asesor especial del CICR

17h00 *Aperitivo*

Anexo II

Lista de los participantes

- Sr. Alijon Lutfulloevich Abdullaev**, inspector jefe, Protección de los Monumentos Históricos y Culturales, *Tayikistán*
- Sr. Eduardo Andrade Abularach**, arquitecto, *Guatemala*
- Sr. A. E. Bavakin**, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Federación de Rusia*.
- Teniente coronel Jean-Pierre Bayala**, Ministerio de Defensa, *Burkina Faso*
- Prof. Patrick Boylan**, profesor, City University, Londres, *Reino Unido*
- Sr. Rino Büchel**, jefe de la Sección de Bienes Culturales, Oficina Federal de la Protección Civil, *Suiza*
- General Ahmed El Anwar**, jefe de los Tribunales Militares, *Egipto*
- Sr. Nicola Erriquez**, inspector jefe, *Carabinieri*, Relaciones Exteriores, *Italia*
- Dr. Horst Fischer**, profesor, Universidad del Ruhr, Bochum, *Alemania*
- Emb. González Félix**, asesor jurídico, Ministerio de Relaciones Exteriores, *México*
- Sr. Edmond Fokker van Crayestein**, teniente coronel, *Países Bajos*
- Sr. Bernard René Fonquernie**, inspector general de los monumentos históricos, *Francia*
- Sr. Juan Manuel García Labajo**, teniente coronel auditor, *España*
- Sr. Pierre Lalive**, profesor, Étude Lalive & Associés, *Suiza*
- Coronel Charles Garraway**, Ministerio de Defensa, *Reino Unido*
- Sr. Ariel Walter González**, primer secretario, Misión Permanente de la Argentina ante la UNESCO, *Francia*
- Sra. Claudia Herrera Nosthas**, asesora jurídica, Ministerio de Relaciones Exteriores, *El Salvador*
- Sr. Jan Hladík**, especialista del programa, Sección de Normas Internacionales, División del Patrimonio Cultural, *UNESCO*

- Dr. Savin Jogan**, Ministerio de Cultura, *Eslovenia*
- Dr. Hassan Jouni**, profesor, facultad de derecho, Universidad Libanesa, *Líbano*
- Sr. Krzysztof Pawel Kalinski**, funcionario, Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Social y de Educación, *Polonia*
- Sr. L. Khiangte**, secretario adjunto, Departamento de Cultura, *India*
- Sr. Michael Meyer**, jefe de Derecho Internacional, Cruz Roja Británica, *Reino Unido*
- Sra. Njeri Mwangi**, fiscal general, Departamento de Tratados y Acuerdos Internacionales, *Kenia*
- Sr. Mihály Nagy**, jefe de la División de Monumentos, Ministerio del Patrimonio Cultural, *Hungría*
- Sr. Franz Neuwirth**, director de la División de Protección de Monumentos, Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, *Austria*
- Prof. Mohammad Y. Olwan**, decano y profesor de la Universidad de Ciencias Aplicadas, *Jordania*
- Sra. Barbara Overton Roberts**, conservadora, The Frick Collection, *Estados Unidos*
- Coronel Giovanni Pastore**, *Carabinieri, Italia*
- Sr. Stélios Perrakis**, presidente de la Comisión de Derecho Internacional Humanitario, Cruz Roja Griega, *Grecia*
- Sra. Matilda Thomas Philip**, fiscal general, *Tanzanía*
- Brig. General Leonardo Prizzi**, Escuela de Aplicación, Fuerzas Armadas Italianas, *Italia*
- Sra. Michaela Schneider**, asistente, Universidad del Ruhr, Bochum, *Alemania*
- Mayor Franz Schuller**, secretario general, Asociación Austríaca para la Protección de los Bienes Culturales, *Austria*
- Dr. Maja Sercic**, profesor, Universidad de Zagreb, *Croacia*
- Sr. Steven Solomon**, asesor jurídico adjunto, Misión Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas en Ginebra, *Suiza*
- Dra. Heike Spieker**, asesora jurídica, Cruz Roja Alemana, *Alemania*

Sr. Michael Turner, presidente del Comité Israelí del Patrimonio Cultural, *Israel*

Prof. Adun Wichiencharoen, Oficina de la Política para el Medio Ambiente y el Turismo, *Tailandia*

**Cuestionario
sobre las medidas nacionales de aplicación
de las normas de protección de los bienes culturales
en caso de conflicto armado¹**

I. Ratificación

¿Qué tratados sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado han sido firmados o ratificados por su país? ¿En qué fecha? ¿Ha previsto su país firmar o ratificar el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (que aún no ha entrado en vigor)?

II. Autoridades competentes

¿Cuáles son, en su país, las autoridades competentes en materia de protección de los bienes culturales? ¿Cómo están estructuradas esas autoridades? Si existen otras autoridades diferentes a quienes compete la protección de los bienes culturales en los planos nacional, regional o provincial, sírvase describir sus cometidos, actividades y estructura.

¿Existen en el seno de las fuerzas armadas oficiales encargados específicamente de la protección de los bienes culturales?

¿Qué formación recibe el personal encargado de preparar los inventarios, registrar y proteger los bienes culturales? ¿Es la formación la misma para el personal sujeto a otras autoridades diferentes?

Si existe una comisión nacional o un comité nacional de derecho internacional humanitario, ¿desempeña este organismo algún papel en las actividades de protección de los bienes culturales?

¿Existe en su país un Comité Internacional del Escudo Azul? ¿Se han establecido contactos entre las autoridades o asociaciones nacionales competentes y el Comité Internacional del Escudo Azul? En caso afirmativo, sírvase proporcionar algunos detalles sobre esa cooperación.

¹ Este cuestionario se envió únicamente a los expertos que participaron en la reunión.

III. Catalogación y registro de bienes culturales

¿Qué tipo de bienes se consideran bienes culturales?

¿Cómo se constituyen los inventarios de esos bienes? ¿Quién tiene la competencia para hacerlo? ¿Cuál es el procedimiento utilizado para realizar el inventario de los bienes? ¿Se hace alguna distinción entre las diferentes categorías de bienes culturales protegidos? ¿Gozan ciertas categorías de bienes culturales de una protección especial?

¿Existe un registro nacional en el que figure la lista de los bienes culturales protegidos? De ser así, ¿cómo se actualiza esta lista? ¿Se pone a disposición del público la información relativa a los bienes culturales protegidos? ¿Cómo?

¿Se comunican a la UNESCO las listas o los registros de los bienes culturales protegidos?

IV. Medidas prácticas de protección de los bienes culturales

¿Se han previsto medidas para señalar los bienes culturales protegidos (mediante, por ejemplo, la utilización de un emblema o de cualquier otro medio)? ¿Llevan indicaciones o signos diferentes las diferentes categorías de bienes culturales protegidos? ¿Se fijan estas indicaciones de manera permanente sobre los bienes culturales protegidos o sólo en las situaciones de conflicto armado?

¿Se acostumbra crear archivos documentados (descripciones, planos, fotografías, levantamientos fotogramétricos, moldes, etc.) para permitir la restauración o la reconstrucción de bienes culturales dañados o destruidos durante un conflicto armado? En caso afirmativo, ¿a quién incumbe la protección, el almacenamiento y el financiamiento de esos archivos?

¿Existe un plan de evacuación de los bienes culturales en caso de conflicto armado? En caso afirmativo, ¿quién es el encargado de ejecutar ese plan?

¿Existen en su país refugios permanentes para la protección de los bienes muebles de valor cultural? En caso negativo, ¿se ha previsto crear tales refugios? ¿A quién incumbe la construcción de esos refugios?

V. Medidas de represión en caso de violación de las leyes sobre la protección de los bienes culturales

¿Se prevén medidas disciplinarias en las fuerzas armadas en caso de violación de las leyes sobre la protección de los bienes culturales?

¿Se han adoptado medidas de derecho penal relativas a la protección de los bienes culturales y a las violaciones de esa protección? ¿Prevé el derecho penal de su país sanciones penales o disciplinarias en caso de infracción?

¿Existe una ley para la protección de los bienes culturales en caso de catástrofe natural o de otro tipo? En caso afirmativo, ¿contiene esta ley disposiciones sobre las sanciones penales o disciplinarias aplicables en caso de infracción?

VI. Cuestiones financieras

¿A quién incumbe financiar la protección de los bienes culturales? ¿Comparten entre sí las diferentes autoridades el financiamiento de las actividades de catalogación, señalamiento, registro, evacuación o difusión relativas a la protección de los bienes culturales? En caso afirmativo, sírvase precisar cómo se reparten esas responsabilidades financieras.

De existir en su país varias categorías de medidas en función del tipo de bienes culturales que han de protegerse, ¿quién está encargado de financiar la protección para cada una de esas categorías?

VII. Difusión, información y sensibilización

¿Recibe el personal de las fuerzas armadas formación en materia de protección de los bienes culturales? ¿Cómo se imparte esta formación? ¿Trata esta formación de la protección de los bienes culturales en particular o, más bien, la cuestión de esa protección se aborda en el contexto de una formación más general sobre las normas del derecho internacional humanitario? ¿A qué nivel de la jerarquía militar se imparte esta formación? ¿Se beneficia también de ella el personal de la defensa civil?

¿Existe en su país un programa de difusión relativo a la protección de los bienes culturales destinado a los estudiantes o a otros grupos interesados? En caso afirmativo, ¿quién está encargado de su

organización? ¿Quiénes son sus principales destinatarios? ¿Cuál es su contenido?

En materia de protección de los bienes culturales, ¿existe un programa general de sensibilización del público, por ejemplo, mediante una campaña de carteles, o cualquier otra acción de promoción a través de los medios de comunicación de masas? En caso afirmativo, ¿quién es su organizador? ¿A quién está destinado principalmente el programa (público en general, profesionales que trabajan en organismos culturales, etc.)?

VIII. Planes y proyectos

¿Tiene su país proyectos futuros en materia de protección de los bienes culturales? En caso afirmativo, ¿de qué tratan esos proyectos?

IX. Información complementaria

Para ayudarnos a recabar informaciones sobre la aplicación en su país de las medidas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, le agradeceríamos nos suministre los datos de las personas que se encargan de esta cuestión en el seno de su administración.

Anexo IV

Cuadros comparativos de las respuestas recibidas al cuestionario sobre las medidas nacionales de aplicación de las normas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado¹

Cuadro I Firma (F), ratificación (R) y adhesión (A) a los principales instrumentos de derecho internacional humanitario que protegen los bienes culturales en caso de conflicto armado²

	Convención de La Haya (1954)	Protocolo de la Convención de La Haya (1954)	Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra (1977)	Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)	Segundo Protocolo de la Convención de la Haya (1999)
Alemania	11.08.67 (R)	11.08.67 (R)	14.02.91 (R)	11.12.00 (R)	17.05.99 (F)
Argentina	22.03.89 (A)	—	26.11.86 (A)	18.01.99 (F)	—
Austria	25.03.64 (R)	25.03.64 (R)	13.08.82 (R)	07.10.98 (F)	17.05.99 (F)
Burkina Faso	18.12.69 (A)	04.02.87 (A)	20.10.87 (R)	30.11.98 (F)	—
Hungría	17.05.56 (R)	16.08.56 (A)	12.04.89 (R)	15.01.99 (F)	17.05.99 (F)
Italia	09.05.58 (A)	09.05.58 (R)	27.02.86 (R)	26.07.99 (R)	17.05.99 (F)
Jordania	02.10.57 (R)	02.10.57 (R)	01.05.79 (R)	07.10.98 (F)	—
Líbano	01.06.60 (R)	01.06.60 (R)	23.07.97 (A)	—	—
Países Bajos	14.10.58 (R)	14.10.58 (R)	26.06.87 (R)	18.07.98 (F)	17.05.99 (F)
Polonia	06.08.56 (R)	06.08.56 (R)	23.10.91 (R)	09.04.99 (F)	—
Eslovenia	28.10.92 (A)	05.11.92 (A)	26.03.92 (A)	07.10.98 (F)	—
Suiza	15.05.62 (A)	15.05.62 (A)	17.02.82 (R)	18.07.98 (F)	17.05.99 (F)
Tanzanía	23.09.71 (A)	—	15.02.83 (A)	—	—

¹ Los cuadros que siguen se crearon a partir de las respuestas recibidas al cuestionario (reproducido en el anexo 3 del informe) distribuido en la reunión de expertos, antes de la celebración de ésta. Algunas informaciones provienen de otros documentos que se nos suministró en el marco de esta reunión.

² Al 30 de junio de 2001, 100 Estados eran Partes en la Convención de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado; 83 eran Partes en su Protocolo de 1954; 159 eran Partes en el Protocolo de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I); 151 eran Partes en el Protocolo de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II); 36 eran Partes en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998; y 6 eran Partes en el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

Cuadro II Autoridades competentes en materia de protección de los bienes culturales

	Gobierno	Estructuras en el seno de las fuerzas armadas	Asociaciones o comités
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> Las competencias legislativas y ejecutivas están compartidas entre el Estado federal y los Estados federados (los Länder). Estas conciernen a los Ministerios Federales de Defensa (fuerzas armadas) y del Interior, al que está asignada la oficina Federal de Protección Civil (OFPC). Las autoridades administrativas de los Länder, encargadas de las medidas de protección, están sujetas a las directrices del Ministerio del Interior. 		
Argentina			
Austria	<ul style="list-style-type: none"> Aparte del Ministerio de la Defensa (fuerzas armadas), la Oficina Federal de Monumentos Históricos (OFMH), adscrita al Ministerio de Educación, Ciencias y Cultura, es la principal autoridad encargada de la aplicación de la Convención de 1954 (art. 13, párr. 1 de la Ley federal sobre los Monumentos 1923, enmendada en 1999). 	<ul style="list-style-type: none"> En cada comandancia hay dos oficiales asignados a la protección de los bienes culturales y en la comandancia estratégica hay un oficial coordinador. 	<ul style="list-style-type: none"> La Sociedad Austríaca de Protección de los Bienes Culturales es miembro de la Liga Internacional de Protección de los Bienes Culturales.
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> La Dirección del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura, así como los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores, son las principales autoridades competentes. 	<ul style="list-style-type: none"> Está prevista la formación de oficiales especializados. 	<ul style="list-style-type: none"> La cuestión concierne a varios comités, entre ellos el Comité burkinés del Consejo internacional de monumentos y lugares de interés artístico e histórico (ICOMOS).

	Gobierno	Estructuras en el seno de las fuerzas armadas	Asociaciones o comités
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> Las principales autoridades competentes son el Ministerio del Patrimonio Cultural Nacional y las dos autoridades que dependen de él, la Oficina Nacional para la Protección de los Monumentos (ONPM) (Ley LIV de 1997 sobre la Protección de los Monumentos y Ordenanza 14/1999) y el Departamento del Patrimonio Cultural (Ley CXL de 1997 sobre la Protección de los Bienes Culturales), así como el Ministerio de Defensa y la Comandancia Nacional de Protección Civil. En los planos local y regional, los gobiernos locales y los comités de protección civil son los encargados. 	<ul style="list-style-type: none"> En la planificación y la realización de las operaciones militares, la protección de los bienes culturales constituye una prioridad de los asesores jurídicos de las fuerzas armadas. 	<ul style="list-style-type: none"> Un Comité Nacional del Escudo Azul está en proceso de creación.
Italia		<ul style="list-style-type: none"> La formación de asesores jurídicos, en particular en materia de protección de los bienes culturales, está abierta a los mayores y a los tenientes coroneles. 	
Jordania	<ul style="list-style-type: none"> Las principales autoridades competentes son los Ministerios de Turismo y Antigüedades (Departamento de Antigüedades), de Municipalidades (Departamento de Protección del Patrimonio), de Trabajos Generales (Sociedad de Protección de Bienes Culturales), la Seguridad Nacional, las aduanas y la Sociedad Científica Real. Estas autoridades cooperan estrechamente con los departamentos universitarios de arqueología y con ciertas ONG nacionales e internacionales. La Conferencia de Directores de los Departamentos de Arqueología de los Estados de la Liga Árabe adoptan resoluciones en materia de protección de los bienes culturales. 		
Líbano	<ul style="list-style-type: none"> La Dirección General de Antigüedades (Ministerio de Cultura), principal autoridad, coopera con otros Ministerios y con instituciones civiles y militares. 		

	Gobierno	Estructuras en el seno de las fuerzas armadas	Asociaciones o comités
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> Las principales autoridades son el Cuerpo de Inspectores de Bienes Culturales (Ministerio de Educación, Cultura y Ciencias) y la División de Patrimonio Cultural del Ejército Real de los Países Bajos (Ministerio de Defensa). Esta última elabora la política de la aplicación de la Convención de 1954 con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Educación, asesora al Comandante en jefe y al personal operacional sobre los antecedentes histórico-culturales de los conflictos, representa al Estado en el seno de las organizaciones internacionales y se encarga de la elaboración de un Manual sobre la Protección del Patrimonio Cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> Doce oficiales reservistas especialistas en la protección de los bienes culturales garantizan el enlace cuando el ejército emprende acciones en caso de catástrofe en los Países Bajos. 	
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> El conservador general de monumentos, en consulta con el Comandante en jefe de la Protección Civil Nacional, se encarga de la coordinación de las medidas de protección de los bienes culturales. El Gobierno, las demás autoridades nacionales y las autoridades locales autónomas se encargan de la ejecución de las medidas de protección, las cuales se elaboran en el marco de la planificación de la protección civil nacional, provincial y local. 	<ul style="list-style-type: none"> En el departamento social y de educación (Ministerio de Defensa) existe una unidad de protección de los bienes culturales conformada por cuatro especialistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Varias asociaciones y organizaciones sociales trabajan en este ámbito. Se estudia la posibilidad de crear un Comité Nacional del Escudo Azul.
Eslovenia	<ul style="list-style-type: none"> El Servicio de Protección del Patrimonio Cultural (Ministerio de Cultura) y el Inspector del Patrimonio Cultural son las autoridades competentes. Se ha creado además un organismo público encargado de la protección de los bienes culturales inmuebles, el cual comprende varias ramas regionales. Las comunas y las municipalidades están encargadas del patrimonio cultural de importancia local. 	<ul style="list-style-type: none"> Se ha previsto integrar en el cometido de los asesores en DIH de las fuerzas armadas las cuestiones de la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. 	<ul style="list-style-type: none"> Existen comités eslovenos del Consejo Internacional de Museos (ICOM), del ICOMOS, de la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones Bibliotecarias (IFLA) y del Consejo Internacional de Archivos (CIA/ICA).

	Gobierno	Estructuras en el seno de las fuerzas armadas	Asociaciones o comités
Suiza	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Sección de protección de bienes culturales de la Oficina Federal de Protección Civil (OFPC) elabora la legislación federal y el material de formación de las fuerzas de protección y coordina las medidas de protección a nivel nacional. ♦ Las oficinas cantonales de protección de los bienes culturales están encargadas de las medidas de identificación y de protección. Rinden cuentas de sus actividades al Departamento Federal del Interior (Ley de 1996, art. 4). ♦ Las comunas pueden crear un servicio de la protección de los bienes culturales al interior de la organización de la protección civil. ♦ El Comité suizo de la protección de los bienes culturales es el órgano consultivo federal y está conformado por representantes de los departamentos y de las autoridades cantonales y comunales concernidos. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los oficiales encargados del derecho y de los convenios internacionales, así como los jefes del servicio jurídico internacional de las divisiones y las brigadas territoriales son los encargados de las cuestiones relativas a la protección de los bienes culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Existe, en particular, un comité suizo del ICOM, un comité suizo del ICOMOS y una Asociación de Museos Suizos.
Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Comisión de Cultura (Ministerio de Educación y Cultura) es la encargada del patrimonio cultural tangible e intangible, mientras que la Dirección de Antigüedades (Ministerio de Recursos Naturales y de Turismo) está encargada de los bienes inmuebles, monumentos y sitios arqueológicos. ♦ El Museo Nacional de Tanzania y el Museo de Liberación Africana recogen, conservan, exponen y buscan, respectivamente, los bienes muebles relativos al patrimonio cultural y natural, así como los objetos de liberación y los objetos de las Fuerzas de Defensa de los pueblos de Tanzania. 		<ul style="list-style-type: none"> ♦ Existe un Comité tanzaniano del ICOM.

Cuadro III Identificación de los bienes culturales protegidos

	Legislación específica	Identificación	Listas, registros, mapas
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> Las definiciones de los bienes culturales contenidas en la Convención de 1954 y en los Protocolos adicionales son aplicables directamente en derecho interno a partir de la ratificación de los instrumentos. La Ley federal sobre la protección civil incluye la protección de los bienes culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> La identificación de los bienes culturales inmuebles fue completada por el Ministerio del Interior en dos Länder de la ex RFA. La identificación fue llevada a cabo por el Gobierno federal en los Länder de la ex RDA. 	<ul style="list-style-type: none"> Alrededor de 10.200 bienes culturales inmuebles figuran en el banco de datos central de la OFPC. Estos datos se transmiten al Ministerio Federal de Defensa para que se incluyan en los mapas de operaciones. La Ley federal relativa a la protección de los bienes culturales contra la fuga al extranjero prevé una lista de bienes de importancia nacional.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> Los bienes culturales están definidos en virtud de las Convenciones de 1954, 1970 y 1972 para la protección de los bienes culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Un proyecto de censo de bienes culturales protegidos (inventarios, mapas topográficos, formación del personal militar y civil) fue sometido a la UNESCO para su financiamiento. 	
Austria	<ul style="list-style-type: none"> La ley federal relativa a la protección de los monumentos, de 1923, enmendada en 1978 y 1990, protege los bienes culturales definidos en la Convención de 1954 cuando forman parte de monumentos de la mayor importancia para Austria (art. 13 (1-3)). 	<ul style="list-style-type: none"> Las listas se promulgan mediante Ordenanza del Ministerio de Educación, Ciencias y Cultura (art. 13 (8)). 	<ul style="list-style-type: none"> Las directivas y mapas de señalamiento se promulgan de la misma manera art. 13 (8)). La revisión de estos últimos debería estar terminada para 2010 (art. 13 (7)). Los documentos se transmiten a la UNESCO.
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> La Ordenanza 85-049 relativa a la protección del patrimonio cultural define los monumentos históricos (art. 1). 	<ul style="list-style-type: none"> La clasificación de los monumentos se hace por acto reglamentario (art. 4). 	<ul style="list-style-type: none"> Existe una lista de los sitios propuestos para ser inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial.

	Legislación específica	Identificación	Listas, registros, mapas
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> Los bienes culturales están definidos por la Ley LIV de 1997 sobre la protección de los monumentos, la Ley CXL de 1997 sobre la protección de los bienes culturales y la Ley LXXVI de 1995 sobre los documentos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> La identificación y el registro de los bienes culturales muebles e inmuebles incumben al Ministerio del Patrimonio Cultural. Un bien se declara monumento mediante promulgación del Ministro competente y publicación de ésta en la Gaceta Oficial. 	<ul style="list-style-type: none"> El Departamento del Patrimonio Cultural y la ONPM llevan los registros de los bienes que incumben a su mandato. La ONPM está encargada de la lista de las propuestas para inscripción en el Registro Internacional de Bienes bajo Protección Especial. Hay un Comité Consultivo Nacional que rinde informes a la UNESCO (Convenio de 1954, art. 26).
Italia			
Jordania	<ul style="list-style-type: none"> La Ley sobre las antigüedades n.º 31 (art. 2) enumera los bienes culturales protegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> Los sitios arqueológicos pueden identificarse en virtud de una decisión del Ministro de las Antigüedades, publicada en la Gaceta Oficial. 	<ul style="list-style-type: none"> El Departamento de Antigüedades mantiene un registro nacional (<i>Jordanian Archaeological Digital Information System «ADIS»</i>).
Líbano	<ul style="list-style-type: none"> La Ley sobre las antigüedades de 1933 (arts. 1 y 2), la Ley sobre la protección de los sitios naturales de 1939 (art. 1) y la Ley sobre la protección de los bosques de 1996 (art. 2) definen los bienes culturales protegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> El registro de los sitios históricos se hace por decreto presidencial, a propuesta o dictamen del Director General de Antigüedades. 	<ul style="list-style-type: none"> La Dirección General de Antigüedades mantiene una lista de los sitios protegidos (Ley de 1933, art. 20), la cual puede consultarse sin costo alguno (art. 50).
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> La Ley sobre la preservación del patrimonio cultural (Stb. 1984, n.º 49) y el Decreto sobre las colecciones de arte del Estado (Stb. 1985, n.º 34) conceden una protección jurídica especial a los objetos históricos culturales de valor excepcional (símbolos nacionales). 	<ul style="list-style-type: none"> Los monumentos se registran por designación del director de la Oficina Neerlandesa para la Preservación de los Monumentos y Edificios Históricos (Ley sobre los Monumentos y Edificios Históricos). 	

	Legislación específica	Identificación	Listas, registros, mapas
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> La Ley del 15 de febrero de 1962 sobre la protección del patrimonio cultural define los bienes culturales protegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> La identificación de los monumentos generales como provinciales, a solicitud de las autoridades locales, del propietario o de los derechohabientes. 	<ul style="list-style-type: none"> El público en general puede consultar el Registro Nacional de Monumentos.
Eslovenia	<ul style="list-style-type: none"> La Ley sobre la protección de los bienes culturales (OGRS n.º 7/99, 1999) y la Lista oficial del patrimonio cultural establecida por el Ministerio de Cultura definen, en armonía con las Convenciones de 1954 y 1970, los bienes protegidos (monumentos de importancia nacional y local). 	<ul style="list-style-type: none"> La identificación se hace mediante decisión del Gobierno y de las municipalidades, a propuesta del Organismo para la Protección de los Bienes Culturales, de museos o de otras instituciones culturales. El registro de los bienes privados se hace a solicitud de un particular, por decisión del Ministro. 	<ul style="list-style-type: none"> El público en general puede consultar el Registro nacional de bienes culturales protegidos, salvo los datos relativos a los propietarios privados. Las listas y los registros se ponen a disposición de la UNESCO y de otras organizaciones concernidas.
Suiza	<ul style="list-style-type: none"> La clasificación de los bienes se basa en la Convención de 1954 (art. 1) y en la Ordenanza de 1984 (art. 3). Los bienes culturales se clasifican en cuatro categorías, a saber: los bienes de importancia internacional (AA), nacional (A), regional (B) y local (C). 	<ul style="list-style-type: none"> Los bienes de categoría AA son designados por el Consejo Federal para su inclusión en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial. Los bienes de las categorías A y B son designados por los cantones y el Comité Suizo para la Protección de los Bienes Culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Los bienes de las categorías A y B se inscriben en el Inventario de Bienes Culturales de Importancia Nacional y Regional (1995), a propuesta del Comité sujeto a aprobación del Consejo Federal. Los bienes de categoría A figuran en un mapa topográfico distribuido a las autoridades civiles y militares y a los Estados Partes en la Convención de 1954.
Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> Los bienes protegidos se definen en la Ley sobre las antigüedades (1964, cap. 550, enmendada por la Ley n.º 22 de 1979). 	<ul style="list-style-type: none"> La identificación de los bienes se hace por Ordenanza del Ministro de Antigüedades publicada en la Gaceta (art. 9). 	<ul style="list-style-type: none"> El Departamento de Documentos del Consejo de Antigüedades está encargado de preparar una lista de los bienes culturales. El Museo Nacional lleva una lista en medio informático de los bienes muebles que incumben a su mandato.

Cuadro IV Medidas prácticas de protección de los bienes culturales

	Señalamiento	Archivos documentados	Evacuación y refugios permanentes
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La OFPC está encargada del señalamiento de los bienes culturales inmuebles. ♦ La OFPC lo completó en los dos Länder de la ex RFA. ♦ Se completó en la ex RDA utilizando un signo ligeramente diferente al que prevé la Convención de 1954. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La OFPC está encargada de la producción de los levantamientos fotogramétricos de los inmuebles protegidos. ♦ Los archivos y los libros de valor se reproducen en microfilmes. ♦ 8,2 millones de metros de películas de archivos de la ex RDA se recopian para su conservación. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Un refugio para los microfilmes de archivos y de libros, administrado por la OFPC, goza del régimen de protección especial («Barbarastollen» en Oberried). Está inscrito en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial. ♦ La producción de archivos documentados es considerada prioritaria en la elaboración de planes de evacuación.
Argentina			
Austria	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El señalamiento se hace de conformidad con la Convención de 1954, tras autorización de la OFMH (Ley sobre los monumentos art. 13 (5)). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Algunas fachadas son objeto de levantamientos fotogramétricos. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ No existe un plan general de evacuación. ♦ A falta de refugios públicos, la construcción de abrigos incumbe a los propietarios de los bienes.
Burkina Faso			
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El señalamiento incumbe a la ONPM y se efectúa según las directrices n.º 7001/1998 (MK22) del Ministerio de Cultura relativas al uso de signos distintivos. ♦ El señalamiento se retiró de los bienes inmuebles habida cuenta de los efectos perversos que ha suscitado. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La documentación que se tiene en las colecciones públicas se considera suficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Las colecciones públicas son objeto de planes de evacuación bajo la supervisión del Ministro del Patrimonio Cultural Nacional, los cuales se llevan a cabo por las autoridades estatutarias que actúan bajo las directivas del Ministro. ♦ Un Comité Regional de Protección Civil elabora un plan de acción para la protección de los bienes, la identificación y la preparación de refugios en la región de la capital. ♦ El ejército cuida de la evacuación y la defensa de los tesoros y reliquias que gozan de una protección específica.

	Señalamiento	Archivos documentados	Evacuación y refugios permanentes
Italia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El señalamiento de los bienes culturales y del personal se realiza de conformidad con la Convención de 1954 (Manual del Combatiente, n° 245). 		
Jordania			
Líbano	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El sitio de Tiro goza de un señalamiento permanente mediante un signo distintivo. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Dirección General de Antigüedades crea archivos, en cooperación con las instituciones académicas, universitarias y humanitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los inspectores regionales fomentan la elaboración de planes de urgencia preventivos y otras medidas de protección. Los inspectores provinciales se encargan de su coordinación. ♦ Las zonas cubiertas por los inspectores se armonizan con las de los servicios nacionales de incendio, que son los principales encargados de los socorros en caso de catástrofe.
Países Bajos			
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los bienes culturales están señalizados permanentemente mediante placas oficiales que contienen el signo distintivo 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los propietarios y los derechohabientes de los bienes culturales tienen la obligación de crear archivos documentados. Para estos efectos se benefician de subvenciones del Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Se elaboran planes de protección civil a nivel local, provincial y nacional. El conservador provincial o general de monumentos, tras consulta con el inspector general o el comandante en jefe de la Protección Civil está encargado de coordinar las medidas de protección. ♦ La construcción de refugios permanentes incumbe a los directores de las instituciones culturales y a los propietarios de los bienes culturales muebles. Se prevén medidas de almacenamiento en el sitio, de traslado a los refugios o de evacuación.

	Señalamiento	Archivos documentados	Evacuación y refugios permanentes
Eslovenia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El Reglamento del Ministro de Cultura (1986) dicta la forma y manera de colocar el signo distintivo de la protección general. Estas reglas se utilizan poco, habida cuenta de su complejidad. ♦ Está en vía de adopción un reglamento similar relativo a la protección reforzada. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El Organismo para la Protección de los Bienes Culturales se encarga de crear, almacenar y financiar los archivos documentados —descripciones, fotografías, planos y levantamientos fotogramétricos— (Ley de 1999). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La planificación de las medidas de evacuación compete a los Ministerios de Cultura y Defensa. ♦ Se han designado refugios separados, a menudo en los sótanos de las instituciones culturales, tras la experiencia de las guerras croata y serbia en las que los bienes culturales y los refugios fueron blanco de los ataques.
Suiza	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Ordenanza de 1984 dicta el procedimiento de fijación del signo distintivo. Habida cuenta de que el señalamiento de los bienes culturales de importancia nacional o internacional y los refugios no es permanente, se hace mediante ordenanza del Consejo Federal, a más tardar cuando se moviliza al ejército o se lo coloca en estado de alerta (art. 20). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los cantones gastan cada año, con la ayuda del Gobierno federal, unos 2,5 millones de francos suizos en creación de archivos documentados para fines de restauración y reconstrucción (descripciones, fotos, planos, microfilmes) ♦ El Manual de la Protección de los Bienes Culturales (1999) prevé instrucciones para la creación y el almacenamiento de estos archivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La planificación de la intervención y de la evacuación de los bienes de valor y la protección <i>in situ</i> de los bienes inmuebles incumbe al personal de la protección civil. Los planes de acción se transmiten a los servicios de urgencia de la región. En el Manual de 1999 se incluyó una lista de los procedimientos de empaquetado, transporte y almacenamiento. ♦ Hay un total de 270 refugios repartidos en Suiza. En el Manual de 1999 figuran en particular instrucciones sobre la construcción de los refugios (bajo la responsabilidad del servicio de protección de los bienes culturales), la organización de los bienes en estos refugios, las condiciones climáticas ideales y la asignación de subsidios por la Confederación a los cantones.
Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Se han creado archivos relativos a los fósiles. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Algunos museos, entre ellos el Museo Nacional, están provistos de un refugio en el sitio mismo. 	

Cuadro V Medidas de represión de las violaciones

	En derecho penal	En derecho disciplinario militar
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ No hay ninguna ley que especifique los elementos de las infracciones contempladas en el DIH. ♦ El Código Penal Militar prevé, sin embargo, infracciones relativas al cumplimiento de los deberes militares (<i>Soldatengesetz</i>) pertinentes y se precisan allí las penas que les corresponden. ♦ Las infracciones relativas a la protección de los bienes culturales previstas en el Código Penal son aplicables a los militares cuando no están previstas en el Código Penal Militar (destrucción, destrucción de edificios o bienes culturales, incendio, uso de explosivos, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Las faltas a los deberes generales de los militares, incluido el respeto de las normas de DIH, son punibles por medidas disciplinarias tomadas por el superior o un tribunal disciplinario y por el Tribunal Administrativo Federal (<i>Soldatengesetz</i> y <i>Normas de Disciplina Militar</i>).
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El Código Penal argentino estipula una pena de prisión para el hecho de causar daños intencionales a los archivos, registros, bibliotecas, museos, monumentos, estatuas, cuadros u otros objetos de arte situados en edificios o lugares públicos (art. 184(5)) o de causar un incendio, una explosión o una inundación que ponga en peligro archivos públicos, una biblioteca o un museo (art. 186(3)). ♦ El Código de Justicia Militar sanciona además la destrucción, en ausencia de necesidad militar, de lugares de culto, conventos, bibliotecas, museos, archivos y obras de arte (art. 746(3)). 	
Austria	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Ley federal sobre los monumentos prevé las infracciones de señalamiento ilícito y los abusos de señalamiento (art. 13 (6)) y de destrucción o negligencia intencional de monumentos protegidos (art. 37). Otras infracciones están cubiertas por el Código Penal ordinario. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ En la reglamentación militar se prevén sanciones disciplinarias.
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Se prevén infracciones en el Código Penal (degradación de monumentos, art. 195), el Código de Justicia Militar y la Ordenanza 85-049 (arts. 29-34). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ En el Reglamento de Disciplina General en los Ejércitos se prevén sanciones disciplinarias.

	En derecho penal	En derecho disciplinario militar
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> Los militares son objeto de sanciones penales por la inobservancia de las normas de protección de los bienes culturales. El Código Penal (Ley VI de 1978) prevé ciertas infracciones contra los bienes culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> Se prevé la responsabilidad disciplinaria de los militares en caso de inobservancia de las reglas de protección de los bienes culturales contenidas en el reglamento militar (ej. <i>ítem</i> 614 de las Reglas Generales de Combate).
Italia	<ul style="list-style-type: none"> El Código Penal Militar prevé las infracciones de incendio criminal, destrucción o daño grave a monumentos históricos y edificios dedicados al culto, la caridad, la educación, el arte y la ciencia, cometidas en país enemigo, así como las penas aplicables (art. 187). 	<ul style="list-style-type: none"> Los militares tienen el deber de respetar los bienes protegidos (Manual del Combatiente, n.º 250, regla 8). Tienen la obligación de negarse a ejecutar una orden ilegal y de informar de ello a su superior (Ley n.º 382 del 11 de julio de 1978, art. 4).
Jordania	<ul style="list-style-type: none"> La Ley n.º 21 sobre las antigüedades prevé infracciones tales como la destrucción y la degradación de antigüedades (art. 9), la exportación ilegal (art. 24) y las penas aplicables (arts. 27-28). El Código Penal (Ley Penal n.º 16 de 1950) prevé las infracciones de destrucción o daño intencionales de edificios públicos, de bienes muebles o inmuebles de importancia histórica (art. 443), de destrucción, daño y profanación de lugares de culto (art. 276) y las penas aplicables. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay medidas disciplinarias específicas para la protección de los bienes culturales.
Líbano	<ul style="list-style-type: none"> El Código Penal Ordinario prevé infracciones relativas a la protección de los bienes culturales y las penas aplicables (arts. 73 y 731). Un proyecto de enmienda de la Ley Penal Militar prevé incluir el ataque contra bienes culturales en la categoría de crímenes de guerra. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay medidas disciplinarias específicas para la protección de los bienes culturales.
Países Bajos		
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> Los delitos contra los bienes culturales son punibles sobre la base del Código Penal (Ley del 6 de enero de 1997) y de la Ley sobre la protección del patrimonio cultural. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay medidas disciplinarias específicas para la protección de los bienes culturales.

	En derecho penal	En derecho disciplinario militar
Eslovenia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El Código Penal (1994) prevé que la destrucción de bienes culturales, en violación de las normas del DIH, está sujeta a una pena de prisión de 1 a 10 años y de un mínimo de 3 años para los bienes bajo protección reforzada (art. 384). El uso abusivo de los emblemas protectores está sujeta a una pena de prisión máxima de 3 años (art. 386). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Ley sobre la defensa prevé la responsabilidad de los militares por toda falta al respeto de los principios del DIH en toda forma de defensa militar o civil (art. 4) y la prohibición de ejecutar una orden contraria al DIH (art. 43 (8)). En el Ejército, las Reglas de Participación en el Combate exigen el respeto de las normas del DIH (1, 15).
Suiza	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Ley federal de 1966 prevé las infracciones penales de obstaculización a la ejecución de medidas de protección, uso abusivo del signo protector, así como la responsabilidad de las personas morales (arts. 26-31). ♦ La destrucción de bienes culturales y el uso abusivo del signo distintivo son reprimidos por el Código Penal Militar suizo (arts. 109-111). El hecho de dirigir ataques contra un bien cultural protegido es un crimen de guerra según el manual militar suizo, «Leyes y Costumbres de la Guerra, 1987» (art. 193). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ En los artículos 180 a 194 del Código Penal Militar se prevén faltas de disciplina y sanciones disciplinarias.
Tanzania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Ley sobre las antigüedades de 1964, enmendada por la Ley de 1979, prevé las infracciones de obstrucción intencional al director de antigüedades en el ejercicio de su mandato (art. 4(2)), de búsqueda, excavación o recolección de objetos y monumentos protegidos sin permiso (art. 14), de exportación y de venta sin permiso (art. 15). Esas infracciones son punibles con multas (art. 24). ♦ El Código Penal prevé el delito de daños intencionales (<i>malicious damage</i>) a la propiedad, punible con una pena de prisión de 7 años. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Las leyes militares prevén medidas disciplinarias relativas a la violación de las normas sobre la protección de los bienes culturales.

Cuadro VI Medidas de formación y sensibilización

	Fuerzas armadas	Profesionales de la protección de los bienes culturales	Sensibilización del público
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los militares tienen la obligación de seguir una formación en derecho internacional (incluidos los derechos y deberes de los militares según el DIH) adaptada según el rango (<i>Soldatengesetz</i>, § 33 y <i>Memorando de Ratificación de los Protocolos adicionales</i>). La protección de los bienes culturales se considera en estos documentos como un aspecto de la protección de los bienes civiles. • El Manual Militar de DIH comprende capítulos específicamente dedicados a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. El Manual es obligatorio para todos los militares. 	<ul style="list-style-type: none"> • El personal de rango superior de los museos, lugares de archivos y bibliotecas es formado por la OFPC. Para estos efectos se ha publicado material. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado federal, los Länder y la Sociedad Nacional tienen la obligación de promover y difundir el DIH. • Los principales destinatarios son los Gobiernos federal y de los Länder, otras instituciones públicas, el personal concernido de la Sociedad Nacional, los delegados del Movimiento, los jóvenes abogados, los periodistas y los profesores.
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • El personal de las fuerzas armadas y de seguridad recibe una formación relativa a las obligaciones que se desprenden de la Convención de 1954 y adaptada a las exigencias operacionales específicas de cada servicio. • El DIH (incluida la Convención de 1954) se enseña en las academias militares. 		<ul style="list-style-type: none"> • A falta de programa específico, hay una política constante de las autoridades competentes nacionales, provinciales y locales para sensibilizar al público en general sobre el valor de los bienes culturales argentinos.
Austria	<ul style="list-style-type: none"> • Los oficiales asignados a la protección de los bienes culturales enseñan la materia a diferentes niveles de la jerarquía de las fuerzas armadas en el marco de una formación general en DIH. 		<ul style="list-style-type: none"> • La Sociedad Austriaca de Protección de los Bienes Culturales organizó una exposición itinerante.
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los oficiales reciben una formación en DIH (incluida la protección de los bienes culturales) impartida por la unidad de difusión y seguimiento del DIH adscrita al Jefe de Estado Mayor de los Ejércitos (Ministerio de Defensa). 	<ul style="list-style-type: none"> • Esta formación se ofrece igualmente a los civiles, entre ellos los funcionarios de los Ministerios concernidos. 	

	Fuerzas armadas	Profesionales de la protección de los bienes culturales	Sensibilización del público
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La enseñanza del DIH es obligatoria para todos los soldados, los cuales tienen la obligación de aplicar sus normas. ♦ En las escuelas militares se imparten ejercicios en los que se insiste sobre el reconocimiento, la identificación en los mapas y el procedimiento que ha de seguirse respecto del signo distintivo. ♦ Se organiza un seminario anual de DIH (de 3 a 5 días de duración) para los comandantes y el personal de formación militar 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Ordenanza n.º 27/1997 (VII 15) del Ministerio de Cultura relativa a las tareas de la protección civil en materia de educación y de cultura es obligatoria para las instituciones de estudios superiores. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los folletos y la página de bienvenida del sitio del Departamento del Patrimonio Cultural hacen la promoción de la protección de los bienes culturales. ♦ La facultad de derecho de la Universidad Nacional de Defensa está encargada de la difusión y de la enseñanza del DIH.
Italia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ A todos los miembros de las fuerzas armadas se les imparte una formación en DIH (en la que se incluye la protección de los bienes culturales) adaptada a cada rango. ♦ El Manual del Combatiente prevé reglas de protección de los bienes culturales (Regla 245). ♦ Las unidades italianas en el seno de las fuerzas multinacionales siguen una formación previa a su despliegue sobre la aplicación de los Convenios Internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La formación de asesor jurídico en el seno de las fuerzas armadas está abierta al personal de la Sociedad Nacional, de los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores. 	
Jordania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Especialistas (universitarios, delegados del CICR en Ammán) imparten a los miembros de las fuerzas armadas una formación en DIH (en la que se incluye la protección de los bienes culturales). 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El Departamento de Arqueología ofrece a su personal, con la ayuda de la UNESCO, una formación sobre la protección de los bienes culturales. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Se organizan jornadas culturales y se distribuyen mapas de los sitios arqueológicos (Consejo del Turismo) y carteles (Amigos de la Arqueología). ♦ En las escuelas secundarias se llevan a cabo actividades de sensibilización (realizadas entre otras organizaciones por la UNESCO).

	Fuerzas armadas	Profesionales de la protección de los bienes culturales	Sensibilización del público
Líbano	<ul style="list-style-type: none"> En todos los niveles de la jerarquía se imparte una formación en DIH (Programa de la Dirección de Enseñanza de la Escuela Militar. Con el apoyo del CICR se organizan conferencias, seminarios y trabajos prácticos. 		
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> En los institutos militares, oficiales de la reserva adscritos a las instituciones académicas imparten cursos de sensibilización a la cultura. Las tropas que toman parte en las operaciones de la OTAN y de la ONU están sujetas a la Convención de 1954. 		
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> En la Academia de Defensa Nacional se imparte una formación. El conocimiento y la aplicación de las normas del DIH (incluida la protección de los bienes culturales) están integrados en los ejercicios a todos los niveles del mando. 	<ul style="list-style-type: none"> El personal de la protección civil recibe también una formación. 	<ul style="list-style-type: none"> En los cursos de DIH en la universidad y en las escuelas secundarias se imparte formación sobre las normas de protección de los bienes culturales.
Eslovenia	<ul style="list-style-type: none"> Las normas de base de la Convención de 1954 se enseñan a los miembros de las fuerzas armadas (manuales y folletos publicados por el CICR, traducidos en esloveno). En la educación militar se incluye la sensibilización al patrimonio cultural nacional y extranjero. 	<ul style="list-style-type: none"> El personal de la protección civil recibe también una formación en DIH (introducción, principios básicos, ejercicio de salvamiento de bienes), en la que se incluye la protección de los bienes culturales (Ley sobre la protección de los bienes culturales en caso de desastre natural de 1994). 	<ul style="list-style-type: none"> El Servicio de Protección del Patrimonio Cultural ha elaborado un programa general de sensibilización para las Jornadas del Patrimonio Cultural Europeo (campaña de carteles, publicaciones, mesas redondas, reuniones, representaciones). En colaboración con el Comité Interdepartamental de DIH, se han elaborado programas de DIH (en los que se incluye la protección de los bienes culturales) para las escuelas elementales.

	Fuerzas armadas	Profesionales de la protección de los bienes culturales	Sensibilización del público
Suiza	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los oficiales de difusión del ejército forman a los miembros de las fuerzas armadas con el material elaborado por la OFPC. ♦ A los miembros de la OFPC se les pide que expliquen los principios de protección de los bienes culturales durante los entrenamientos militares. ♦ Se distribuye a los militares tarjetas en las que se resume el DIH, incluido el respeto de los bienes marcados con el signo distintivo. ♦ En 1989 se distribuyó a los comandantes el inventario de los bienes de importancia nacional y regional. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El Manual de 1999 se distribuye al personal de rango superior de la protección civil. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Se organizan, por una parte, cursos, ejercicios prácticos (inventario, evaluación) y manifestaciones destinados al público en general y, por otra parte, congresos y coloquios destinados a especialistas ♦ La OFPC distribuye material didáctico (plegables, folletos, carteles temáticos). Se realizaron dos videos documentales sobre la protección de los bienes culturales a nivel nacional y comunal. ♦ El director cantonal de la protección de los bienes culturales visita a veces las escuelas.
Tanzanía	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La protección de los bienes culturales se ve en el marco de una formación general sobre el DIH, los derechos humanos y la legislación nacional. La formación se adapta según el rango a todos los niveles del mando. 		<ul style="list-style-type: none"> ♦ La política cultural (1997) comprende la sensibilización del público en general (incluidas las organizaciones públicas y privadas) hacia el patrimonio cultural. Los programas de enseñanza y de formación deberían tenerla en cuenta.

Cuadro VII Responsabilidad financiera en la aplicación de las medidas de protección

Alemania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los costos corren a cargo de la autoridad encargada de la protección. Por ejemplo, las actividades de las fuerzas armadas son financiadas por el Estado federal y las medidas de identificación y de señalamiento aplicadas por los Länder por cuenta del Estado federal son financiadas por este último (Ley federal sobre la protección civil).
Argentina	
Austria	♦ La autoridad encargada asume los costos de las medidas (OFMH, Ministerios de Defensa, del Interior, Cancillería Federal).
Burkina Faso	♦ Esencialmente el Estado se encarga de los costos.
Hungría	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La responsabilidad financiera incumbe al propietario del bien protegido. ♦ Los costos de protección de las colecciones públicas corren a cargo de los Ministerios de los gobiernos nacional (Ministerio del Patrimonio Cultural), regional y local. ♦ Los costos relacionados con el registro los asume el Consejo del Patrimonio Cultural.
Italia	
Jordania	♦ El presupuesto anual del Estado asigna sumas a las autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales. El financiamiento proviene igualmente de donaciones y de fondos del extranjero (Francia, Italia, Canadá, Alemania, Estados Unidos y la Unión Europea).
Líbano	♦ El financiamiento proviene del presupuesto de la Dirección General de Antigüedades.
Países Bajos	
Polonia	♦ Los costos corren a cargo de la autoridad responsable de la protección (gobierno y órganos estatales, autoridades locales autónomas) y, subsidiariamente, de la protección civil, el ejército y el Ministerio de Cultura y del Patrimonio Nacional.
Eslovenia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ El servicio público de protección está financiado por el Estado (identificación, señalamiento, registro, evacuación y actividades de difusión). ♦ Los costos de mantenimiento, reconstrucción y renovación de los bienes registrados corren en general a cargo de su propietario (individuos, personas morales, entidades gubernamentales nacionales o locales).

<p>Suiza</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ La Confederación asume los costos de los bienes que le pertenecen y concede subsidios a los cantones y comunas para la construcción de refugios, la creación de archivos documentados y otras medidas de protección (Ley federal de 1966, arts. 22 a 25). ♦ La OFPC suministra cada año a cantones subsidios por una suma del orden de 1.700.000 francos suizos.
<p>Tanzanía</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Los costos los asume el gobierno, que moviliza y promueve la participación de particulares, organizaciones y público en general en actividades de financiamiento.

Cuadro VIII Planes para el futuro

Alemania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ratificar el Segundo Protocolo de la Convención de 1954, antes del otoño de 2002. ♦ Señalar los 2.200 bienes culturales inmuebles con el emblema protector en los Länder de la ex RDA en 2000 y proseguir con el señalamiento en los Länder de la ex RFA a partir de 2001. ♦ Completar la restauración de las películas de archivos de la ex RDA de aquí al 2003. ♦ Proseguir con la producción de microfilmes de los libros de gran valor y agrandar el refugio «<i>Barbarastollen</i>» a fin de albergar en él todos estos documentos.
Argentina	
Austria	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Reestructurar los mecanismos de aplicación de la Convención de 1954 para dar seguimiento a la modificación de la Ley federal sobre los monumentos. Se trata en particular de reducir el número de bienes protegidos.
Burkina Faso	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Crear una comisión nacional de aplicación nacional del DIH. ♦ Crear una comisión superior burkinabesa para los sitios y monumentos.
Hungría	
Italia	
Jordania	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Crear una Unidad de gestión de los sitios en el seno del departamento de Antigüedades. El mandato de la unidad y la formación de su personal futuro los examina la UNESCO en el marco de un programa financiado por Italia.
Líbano	
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Integrar las actividades de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado en la planificación general de las actividades de socorro en caso de catástrofe natural. ♦ Reevaluar y actualizar la lista existente de bienes culturales protegidos. ♦ Reforzar la utilización de los supervisores (<i>Monitors</i>) del patrimonio cultural. ♦ Trabajar para la armonización de la formación en los diferentes ejércitos, para la sensibilización de los militares a la cultura y reforzar la red de contactos con los colegas del extranjero.
Polonia	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Proseguir con la participación del gobierno en el programa «Catástrofes naturales y reconstrucción del territorio» de la OCDE cuyo objetivo es la cooperación internacional en la neutralización de los riesgos, incluida la protección de los bienes culturales.

<p>Eslovenia</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Proseguir con los proyectos bilaterales y multilaterales para la preservación del patrimonio cultural de Europa central (<i>programas de faro Cross-Border</i>, la revitalización de la región de Karst, la restauración del Castillo Grad (Hungría), el centenario de Gorica/ Gorizia (Italia), el mantenimiento de los cementerios de guerra (Austria e Italia), los proyectos Alpes/Adriático para los centros históricos y la arquitectura vernacular (Austria, Italia, Alemania, Hungría y Croacia) y el centro de formación de Izola para el patrimonio de la región litoral (Italia).
<p>Suiza</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Reforzar la difusión por Internet. ♦ Publicar en 2005 el Inventario revisado y corregido (nuevos ámbitos considerados: jardines históricos, arquitectura contemporánea, arqueología industrial) y difundirlo por Internet. ♦ Realizar un video sobre la planificación de la evacuación. ♦ Durante los servicios militares, formar un equipo de expertos regionales sobre la protección de los bienes culturales. ♦ Organizar en 2002 un congreso sobre la aplicación práctica de las medidas de protección de los bienes culturales con los Estados signatarios de la Convención de 1954.
<p>Tanzania</p>	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Impartir regularmente cursos de formación sobre la protección de los bienes culturales destinados al personal de la Dirección de Antigüedades, del Museo Nacional y de las fuerzas armadas.

MISIÓN

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), organización imparcial, neutral e independiente, tiene la misión exclusivamente humanitaria de proteger la vida y la dignidad de las víctimas de la guerra y de la violencia interna, así como de prestarles asistencia. En las situaciones de conflicto, dirige y coordina las actividades internacionales de socorro del Movimiento. Procura, asimismo, prevenir el sufrimiento mediante la promoción y el fortalecimiento del derecho y de los principios humanitarios universales. Del CICR, fundado en 1863, nació el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.