

La protección de los bienes culturales en los conflictos armados

IVETTE MORALES I POCH
Universidad de Barcelona

I. APROXIMACIÓN HISTÓRICA A UNA REALIDAD: LA DESTRUCCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES

Es imposible calcular los daños sufridos por la cultura como consecuencia del ataque indiscriminado a los bienes culturales, por incendios y destrucciones insensatas, llevadas a cabo en ocasiones para facilitar su traslado y otras para venderlos, es decir, convertir en dinero la materia prima (oro, plata...). Posiblemente muchos de los tesoros culturales desaparecidos fueron escondidos con la esperanza de recuperarlos posteriormente, y no han sido encontrados.

El patrimonio cultural de todos los pueblos que se han visto involucrados en un conflicto armado ha quedado de un modo u otro mermado.

El rasgo común de las civilizaciones antiguas era la violencia; la guerra se hacía sin ningún tipo de orden. En estas coordenadas es fácilmente comprensible que los bienes culturales sufrieran los efectos de la confrontación bélica, del incendio, del pillaje, del saqueo. Los bienes de las ciudades conquistadas pertenecían al vencedor.

La inserción de las divinidades en los conflictos hacia las guerras más cruentas sí cabe; paulatinamente fue asentándose una costumbre que tendía a garantizar la inviolabilidad de los templos. Esta ley consuetudinaria era frecuentemente violada, generándose así un nuevo enfrentamiento.

Es necesario señalar que el respeto de los bienes y lugares religiosos estaba motivado por su carácter sagrado, y no por el valor artístico de los templos y los bienes que éstos contenían (¹).

El comienzo de la Edad Media se ve marcado por una serie de invasiones de pueblos llegados del norte y del este, caracterizados por su implacabilidad. "No son episodios esporádicos que finalizan con montones de escombros; son hechos que dominan la civilización de la época" (²). La tendencia seguía siendo la de incendiar y saquear "todo lo que caía en las manos".

En la Baja Edad Media se hacía la distinción entre guerra privada, guerra abierta y guerra mortal (³).

En este período la artillería (integrada por catapultas y ballestas) aumentó su capacidad ofensiva. Hacia el año 1200 se inventó la pólvora; hacia el 1300 se inició la fabricación de bolas

(¹) Polibio, historiador griego del siglo II antes de J.C., condena a Filipo V (220-178) por los graves crímenes cometidos en represalia contra los etolios. Escribe: "Las leyes y el derecho de la guerra obligan a debilitar y destruir las fortalezas, los castillos, las ciudades... para debilitar sus fuerzas, al mismo tiempo que se incrementan las propias. Pero, si no se puede obtener ventaja alguna... nadie puede negar que darse a la destrucción inútil de los templos, estatuas y otros objetos sagrados es una acción de locos".

(²) VISMARA, G. citado por VERRI, Pietro: "La suerte de los bienes culturales en los conflictos armados (I)", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril 1985, n.º 68, p. 75.

(³) En la guerra privada o encubierta debía respetarse a la comunidad, lo mismo que los bienes del adversario, pero no su vida. En la guerra abierta el botín era posible; debía respetarse los bienes eclesiásticos si el clero no había prestado ayuda al enemigo. En la guerra sin cuartel o guerra mortal, hecha por gentes de armas no nobles, todos los bienes estaban a merced del vencedor.

(4) VERRI, Pietro: "La suerte de los bienes culturales...", cit., p. 78.

(5) A pesar de que voces como la de San Agustín predicaban "hacer la guerra por el botín es pecado".

(6) NAHLIK, Stanislaw E.: "La protection internationale des biens culturels en cas de conflit armé", en *Recueil de Cours*, 1967, I, 120. *Académie de Droit International*, p. 68.

(7) "Así, las tropas francesas que estaban a punto de ganar la batalla de Guinegate (1479), entre el ejército de Luis XI y el de Maximiliano de Austria, quedaron en situación de inferioridad porque los hombres se habían dado al pillaje y fueron finalmente derrotadas". VERRI, Pietro: "La suerte de los bienes...", cit., p. 79.

(8) "La víspera de la batalla de Ravena (1512) Gaston de Foix se dirigió a las tropas francesas en estos términos: "Iremos hasta Roma sin encontrar resistencia alguna; allí saquearemos las desmesuradas riquezas de una corte perversa, extraídas durante siglos de las visceras de los cristianos: (tomaréis) gran cantidad de preciosos ornamentos, de plata, de oro, de joyas, ricos prisioneros" (es decir, prisioneros por los que luego pedir un rescate)". VERRI, Pietro: "La suerte de los bienes...", cit., p. 81.

(9) Como las destinadas a las tropas del elector de Brandeburgo (1690).

(10) VERRI, Pietro: "La suerte de los bienes...", cit., p. 81.

(11) NAHLIK, Stanislaw E.: "La protection internationale des biens..." cit., p. 69. *La Protección de los bienes culturales*, en *Las dimensiones internacionales del derecho humanitario*, Edit. Tecnos. S.A., Madrid 1990, p. 203.

de hierro. Las destrucciones ocasionadas por las bolas de hierro y piedra que lanzaban los cañones tenían graves consecuencias para las ciudades y castillos; más aún si tenemos en cuenta que sus disparos eran totalmente imprecisos.

La Iglesia aunque intentó atenuar las consecuencias de la guerra, no la prohibió. Incluso, y era el caso de las Cruzadas, las consideraba justas cuando eran "lícitas": la primera Cruzada la proclamó Urbao II, al grito de "Dios lo quiere", durante el Concilio de Clermont, en 1095 (4). En las Cruzadas saquear los bienes del enemigo era el objetivo principal de la contienda (5); resulta lógico pensar que todo estuviera permitido a aquel que combate en una "guerra justa", y nada a su adversario. No obstante y puesto que todo el mundo cree en la licitud de su causa, todo medio de conducir la guerra parecía válido (6).

La extensión del cristianismo generó cada vez un mayor respeto por los objetos sagrados —siempre por su carácter sagrado y no en virtud de la calidad artística del objeto—; se saqueaban las Iglesias, pero el botín era entregado a otras Iglesias.

Durante los siglos IX y XV hay que hacer referencia a las compañías de mercenarios, fenómeno que adquirió mayores dimensiones con la guerra de los Cien Años. Eran personas que sólo sabían vivir de la guerra, compensaban su soldada con el pillaje sistemático; al terminar la guerra se dedicaban al bandolerismo.

El saqueo era consecuencia del sistema y de la indisciplina; pero incluso cuando estaba organizado, desembocaba en la pérdida de control sobre las tropas (7).

Durante la Edad Media el oficio de las armas era lucrativo, proporcionaba una vida cómoda en detrimento de los bienes públicos y privados de los que formaban parte los bienes culturales. El soldado únicamente consideraba el va-

lor mercantil del bien (por ejemplo su peso en oro), en cambio el monarca sí que tenía en cuenta el valor individual de la obra, la incluía en sus colecciones.

En los tiempos modernos las guerras seguían siendo igualmente cruentas y devastadoras, pensemos por ejemplo en las guerras de religión (8).

Se promulgaron ordenanzas (9) para prohibir el saqueo indiscriminado, pero apenas se respetaron.

En este resumen por la historia llegamos a la sangrienta Guerra de los Treinta Años. Las personas y los bienes de las ciudades conquistadas pasaban a manos de los vencedores; intentaba evitarse, sin éxito, que las Iglesias y quienes en ellas se refugiaban quedasen a salvo de esa realidad. uno de los hechos característicos de esta época fue el saqueo de Magdeburgo (1631), pero el pillaje realizado ensombreció ante la matanza de 30.000 habitantes.

"Montecuccoli, general italiano al servicio del emperador (1609-1680), aconsejaban en sus Aforismos del arte de la guerra: "Tras haber ganado la batalla, (hay que) sembrar el terror en el país con el fuego, el hierro y el pillaje" (10).

El período que se extiende del Renacimiento al Congreso de Viena supondrá un lento avance hacia la protección de los bienes culturales. A partir del Renacimiento el arte, el artista y la obra de arte adquirirán una nueva dimensión. La obra de arte será algo más que una mera obra de artesanía; se trata de un acto singular, irrepetible (11). La incipiente ciencia del Derecho de gentes va asumiendo poco a poco las consecuencias que se derivan de esta nueva percepción.

En el s. XVIII surgió una tendencia moderada ante las atrocidades ocasionadas por la guerra en el Siglo anterior. El empleo del término "guerra limitada" durante este período no debe, empero, engañarnos: las guerras fueron

más numerosas, y aunque menos violentas durante el Siglo XVII, no puede generalizarse la expresión "guerra galana" (12).

Entre los autores del Siglo de las Luces se defiende la idea de que en caso de confrontación bélica hay que proteger los edificios que "honran a la humanidad y que no contribuyen de manera alguna a hacer que el enemigo sea más fuerte". A partir de la Paz de Westfalia en los tratados de paz aparecen cláusulas en las que se estipula la devolución al lugar de origen, primero sólo de los archivos, y más tarde de las obras de arte desplazadas durante la contienda. No obstante los saqueos continuaron, y en algunas ordenanzas militares se establecen normas en orden al reparto del botín (13).

En lo que a Revolución Francesa se refiere (1789-1799), fue la ideología lo que convirtió la lucha en sangrienta y devastadora. A título de ejemplo podemos citar como la Comuna de París dio orden de derribar las 28 estatuas que formaba la "galería de reyes", en la fachada de Notre-Dame de París, considerándolas como las estatuas de los reyes de Francia (representaban a los reyes de Judá y de Israel) (14).

Las tropas de Napoleón vivían como en tiempos de la Guerra de los Treinta Años, de lo que llamaba "requisas y contribuciones".

En 1794 la Convención instituyó las "Agencias de Evaluación", que fueron luego sustituidas por las "Comisiones de Ciencias y Artes". Por donde pasaban las tropas imperiales aparecía el barón Vivant-Denont, director del Museo de Louvre, para escoger las obras que fueran "dignas" de ser incorporadas; el Louvre devino en poco tiempo el Museo más rico que jamás había existido.

Amparándose en el hecho de que Francia era el primer país "libre" de Europa y París la "capital de la libertad", entendían que era el único empla-

zamiento digno para las obras de arte europeas de cierto nivel. El "traslado" generó un verdadero expolio (15).

En Italia no puede hablarse propiamente de saqueo sino que el expolio se llevaba a cabo de un modo más sutil. En los convenios de armisticio se establecían cláusulas que preveían la entrega de obras de arte como "indemnización de guerra" (16). Puede aducirse que estos traslados no eran ilegales puesto que estaban estipulados en convenios "libremente" suscritos.

El 27 de julio de 1798 las obras de arte llegadas de Italia desfilaron por las calles de París. Esta actitud levantó numerosas voces de indignación no sólo en Italia sino también en la misma Francia (17).

A principios de la segunda mitad del Siglo XIX se inicia y desarrolla la codificación internacional del derecho de la guerra (adquiriendo tras la Segunda Guerra Mundial mayor relevancia); y en estas coordenadas es fácilmente comprensible que se hiciera referencia al tratamiento que en tiempos de guerra debía darse a las obras de arte, los monumentos históricos, etc...

II. REGLAMENTACIONES OCASIONALES RESPECTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES

La protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado debe enmarcarse en el ámbito de la moderna concepción acerca del establecimiento de zonas bajo protección especial; se trata de una medida susceptible de ser adoptada en orden a limitar convencionalmente las zonas de las operaciones militares (18).

La medida relativa a la protección de los bienes culturales es reciente y responde a la idea de que los bienes

(12) Ciudades enteras fueron demolidas; bibliotecas, archivos, colecciones de obras de arte integramente saqueadas. En 1622 las tropas de la Liga católica apoderándose del Palatinado "sacaron" de Heidelberg la célebre biblioteca para ofrecérsela al Papa. NAHLIK, Stanislaw E.: "La protection internationale...", cit., p. 70.

(13) Por ejemplo: Reglamento de 1793 del Rey de Cerdeña. La parte correspondiente del botín era proporcional a la graduación.

(14) Fueron encontradas durante unos trabajos de construcción de un inmueble, y actualmente se encuentran en el Museo de Cluny de París.

(15) NAHLIK, Stanislaw E.: "La protection internationale...", cit., p. 78. VERRI, Pietro: "La suerte de los bienes culturales...", cit., p. 84.

(16) Entre estas cláusulas podemos citar a título de ejemplo, como en el armisticio de Bolonia, de 23 de junio de 1796, se establecía: "Le Pape livrera à la République française cent tableaux, bustes, vases ou statues, au choix des commissaires qui seront envoyés à Rome... et cinq cents manuscrits...".

(17) Un historiador francés escribe "que sin duda alguna, estas "razzias" de obras de arte, así como las requisas y los rescates (...) ofuscan los principios de libertad, de independencia y de soberanía nacional que habían sido la gloria y el prestigio de Francia al comienzo de la Revolución (...) e hicieron que se convirtieran en adversarios de la Gran Nación muchos de quienes un día habían aplaudido su misión emancipadora". GODECHOT, J. en "La Grande Nation", París 1956 citado por VERRI, Pietro en "La suerte de...", cit., p. 85.

(18) CALZADA, Manuel: "La protección jurídica internacional del patrimonio cultural en caso de guerra" en *Revista de Estudios Políticos*, 1952, n.º 63, p. 141 y ss.; NAHLIK, Stanislaw S.: "Las Dimensiones internacionales...", cit.,

p. 202 y ss.; VERRI, Pietro: "La suerte de los bienes culturales en los conflictos armados -De la segunda mitad del s. XIX a la 2.ª Guerra Mundial- en *RICR*, mayo-junio 1985, n.º 69, p. 127 y ss.

(18) "La noción de patrimonio común de la humanidad se proyecta igualmente a otros ámbitos específicos como el cultural (patrimonio arqueológico y artístico) y el natural (especies salvajes y medio ambiente), en lo que se ha venido a llamar "el patrimonio común de la humanidad por afectación", desde el momento en que la práctica totalidad de éste se encuentra bajo competencia estatal, faltando por lo tanto el elemento fundamental de la exclusión de soberanía.

No obstante (...), presentan un interés que concierne a toda la humanidad, por lo que su conservación y protección debe abordarse desde la cooperación internacional cuando los esfuerzos unilaterales de los Estados sean insuficientes a tal fin, desde el momento en que se trata de preservar y transmitir a las generaciones venideras un bien que le es común". BLANC ALTEMIR, Antonio: "El Patrimonio común de la humanidad", Edit. Bosch, 1.ª Edición, Barcelona, mayo 1992, p. 167.

(20) No pueden incautarse los bienes de los ayuntamientos y los edificios dedicados al culto, a la caridad, a la instrucción, a las artes o a las ciencias. Está formalmente prohibido destruir o deteriorar intencionadamente estos bienes, los monumentos históricos, los archivos, las obras artísticas o científicas, si no lo imponen imperativamente las necesidades militares (art. 53).

culturales son, en tanto que base y memoria de la civilización, patrimonio común de la humanidad (19). Al iniciarse la codificación de las leyes de guerra, se pensó en el destino que debía darse a estas obras en tiempos de guerra (monumentos históricos, bibliotecas, museos...).

En el ámbito de la protección jurídica-internacional de los bienes culturales hay que distinguir dos momentos cuya frontera se sitúa en el año 1954. Con anterioridad a 1954 sólo existían disposiciones ocasionales sobre la materia.

El documento que marca el inicio de una nueva actitud en el desarrollo de los conflictos armados es un reglamento interno: son las *Instrucciones de Lieber*, promulgadas por Lincoln en 1863. Las Instrucciones del Lieber influyeron notablemente en las últimas décadas del s. XIX en las ordenanzas militares de otros Estados; así por ejemplo las ordenanzas españolas (1882) establecían que durante los bombardeos -tal como prescribían los artículos 34 y 35 de las Instrucciones-, los bienes pertenecientes a instituciones de beneficencia, religiosas, científicas y artísticas debían ser respetados, dentro de lo posible. Los militares aislados no tenían derecho a tomar botín, etc.

En 1874 el Instituto de Derecho Internacional inició la preparación de una normativa que regula la conducción de las hostilidades. El 9 de septiembre de 1880 se aprobaron por unanimidad las *Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre* ("*Manual de Oxford*"). El Manual de Oxford adoptó gran parte de la normativa de un fallido proyecto de acuerdo internacional relativo a las leyes y costumbres de la guerra (Conferencia de Bruselas, 27 julio - 27 agosto 1874). En el Manual se introdujo formalmente la reserva de la necesidad militar en sentido estricto (20); los responsables de la violación de su normativa debían ser castigados por la ley penal (art. 84).

Un paso importante hacia la protección de los bienes culturales se produjo con la aprobación el 29 de julio de 1899 y el 18 de octubre de 1907, en La Haya, entre otros documentos, de dos Reglamentos sobre Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre (*II Convenio de La Haya de 1899, IV Convenio de La Haya de 1907*). Al partir de la base de que únicamente las fuerzas militares y los objetos utilizados en la contienda podían sufrir las consecuencias de la batalla, parece lógico que no se elaborara un Convenio específico para objetos que no tuvieran ese carácter militar. Sólo algunas normas se ocuparán ocasionalmente de la protección de los bienes culturales: unas lo harán de manera indirecta y otras expresamente.

Entre las normas que protegían de un modo indirecto los bienes culturales podemos citar todas aquellas que tenían por objeto la protección de los bienes civiles en general; así por ejemplo prohibición de "destruir o apoderarse de las propiedades enemigas".

Hay normas que contribuyen expresamente a la protección de los bienes culturales.

La primera norma positiva general la encontramos en el artículo 27 del *Convenio de La Haya de 1907, relativo a los usos y costumbres de la guerra terrestre*.

"En los bombardeos y asedios se tomarán las medidas necesarias para evitar en lo posible daños a los edificios destinados al culto, a las artes y ciencias, a la beneficencia, a los monumentos históricos (...) con la condición de que al mismo tiempo no sean empleados con una finalidad militar".

El artículo 56 del *Reglamento anejo al Convenio de La Haya relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre*.

"Los bienes comunales, los de establecimientos consagrados al culto, a la

caridad y a la enseñanza, a las artes y a las ciencias, aunque pertenezcan privativamente al Estado, serán tratados como propiedad privada. Se prohíbe y se perseguirá todo embargo, destrucción o depredación intencional de dichos establecimientos, monumentos históricos, obras científicas o de arte”.

El IX Convenio de La Haya, sobre bombardeo naval, dispone que

“en el bombardeo por las fuerzas navales el comandante adoptará todas las precauciones necesarias para respetar hasta donde sea posible los edificios destinados al culto, al arte, a las ciencias (...), siempre que al mismo tiempo no se empleen para fines militares. Los habitantes deberán dar a conocer estos monumentos, edificios o lugares por medio de signos visibles, que consistirán en grandes superficies rectangulares divididas diagonalmente en dos triángulos, negro el de arriba y blanco el de abajo”.

Los elementos que se establecen para que un objeto goce de la protección del Convenio son los siguientes: en primer lugar, por las cualidades intrínsecas del objeto; en segundo lugar, por la institución a la que pertenece y en tercer lugar, por la finalidad a la que está destinado (no debe tener finalidad militar alguna). A pesar del avance que supone esta normativa, no es menos cierto que la enumeración de lo que se protege es confusa: hace referencia a edificios y monumentos, pero no a las obras de arte que éstos puedan contener; no establece criterios que permitan establecer cuándo estos edificios o monumentos son utilizados para fines militares, etc.

Es importante precisar que esta normativa quedaba reducida en función de determinadas reservas o límites contenidos en el texto normativo ⁽²¹⁾. En virtud de la cláusula si omnes el convenio sólo era aplicable si todas las partes en conflicto eran parte del mismo. Todos los Convenios se refieren a “gue-

rras”, de modo que cualquier conflicto que no merezca esta denominación quedará al margen de esta reglamentación (así por ejemplo si una de las Partes no se declarara en estado de guerra). Establece también la cláusula de la necesidad: “militar” o de “guerra”.

El párrafo 2.º del artículo 56 del Reglamento de La Haya de 1907 establece que “Toda apropiación, destrucción o daño intencionado de dichos establecimientos, de monumentos históricos, obras de arte y de ciencia están prohibidos y deben ser perseguidos”. Podemos decir que se establece ⁽²²⁾ un principio de responsabilidad penal del individuo por violación de las leyes de guerra sin precisar la modalidad; a pesar de la vaguedad del precepto se trata de un precedente de cierta importancia. El texto de 1907 añadía una cláusula según la cual la parte que viole las normas del Reglamento está obligada a pagar una indemnización, por ser responsable de todos los actos cometidos por las personas pertenecientes a sus fuerzas armadas (art. 3).

Cuando en 1914 se produjo el estallido de la Primera Guerra Mundial, la humanidad estaba en posesión de una reglamentación convencional de las leyes de guerra terrestre, aunque en menor grado disponía también de una reglamentación de materia de guerra marítima, y muy vagamente se tenía una noción en relación con la guerra aérea. Sea como fuere, los resultados de la batalla evidenciaron la insuficiencia de esta normativa para la protección de los bienes culturales; era necesario que se creara un sistema de reglas autónomo para la protección de los bienes culturales.

III. NECESIDAD DE UNA REGLAMENTACIÓN ESPECÍFICA

El tratamiento dado a los bienes culturales en la normativa de los Convenios de La Haya es parcial, confuso e

⁽²¹⁾ CALZADA, Manuel: “La protección jurídica internacional...”, cit., p. 146 y ss.; NAHLIK, Stanislaw E.: “La protection internationale...”, cit., p. 94 y ss.; Id.: “Protección de los bienes culturales”, cit., p. 205.

⁽²²⁾ NAHLIK, Stanislaw E.: “La protection internationale...”, cit., p. 96

(23) CALZADA, Manuel: "La protección jurídica...", cit., p. 146 y ss.

(24) La Sociedad Holandesa de Arqueología en un informe que presentó en 1918 a su Ministro de Negocios Extranjeros, decía "la protección de las obras de arte necesita de una verdadera movilización que no puede improvisarse, como tampoco puede improvisarse una movilización militar".

incompleto; prueba de ello fue lo acontecido en las dos guerras mundiales que tuvieron lugar después de la vigencia de estos convenios. La única solución posible (23) es la exigencia de responsabilidades a aquellos que han infringido las normas si se trata de Estados obligados por el Convenio. Pero esto no soluciona el problema; la responsabilidad es exigida siempre por el vencedor, siendo en casos de conflictos bélicos perfectamente posible que el vencedor haya también incurrido en ella. La responsabilidad no es posible sin voluntariedad o sin culpa, y en el plano militar ello entorpece la determinación de quiénes son los responsables. Y por encima de todo hay que tener presente que cuando se exige una responsabilidad el daño ya sido causado, y la desaparición del bien cultural es ya insalvable.

Era imprescindible que se estableciera positivamente un sistema completo para la protección de los bienes culturales, y ya no sólo para los tiempos de guerra sino desde antes de la contienda (24). Se sucedieron las iniciativas.

La Conferencia de Washington sobre limitación de armamentos (1922) aprobó una resolución para la constitución de una comisión que se encargaría de preparar normas relativas a la guerra aérea. Esta Comisión (diciembre 1922 - febrero 1923) redactó las *Normas de La Haya*. Aparecieron dos ideas nuevas: la del área neutral y la del control; alrededor de los monumentos de valor artístico se establecía un área neutralizada a efectos militares, y que durante el conflicto debía quedar sujeta al control internacional. En cualquier caso estas Normas no llegaron a ser un instrumento internacionalmente obligatorio.

El 15 de abril de 1935 se firmó en Washington el llamado *Pacto Roerich* para la protección de los monumentos históricos en las guerras entre estados americanos.

Entre las iniciativas privadas podemos citar la de la *Oficina Internacional de Museos*; esta Oficina elaboró un proyecto de convenio y de reglamento de ejecución sobre la protección debida a los monumentos y a las obras de arte durante los conflictos armados. El estallido de la Segunda Guerra Mundial impidió que se llevaran a cabo los trámites necesarios para su entrada en vigor.

Durante la Segunda Guerra Mundial el único Derecho positivo existente era el de los Convenios de La Haya y el Reglamento anejo a uno de ellos. Se intentó proteger a los bienes culturales a través de la institución de "ciudades abiertas" contenida en el Reglamento del IV Convenio de La Haya y en el IX Convenio de La Haya, pero la declaración de "ciudad abierta" no siempre fue reconocida por el adversario. Las consecuencias devastadoras de la Guerra superaban todo lo que había visto hasta entonces. El convencimiento de que era necesario proteger los bienes culturales motiva las *Instrucciones* que dan los mandos militares a sus ejércitos para que eviten en la medida de lo posible la destrucción del patrimonio cultural.

La triste experiencia extraída de la Segunda Guerra Mundial aceleró los esfuerzos para redactar un convenio en el que se reglamentara el destino de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Los trabajos preparatorios, que fueron en primer lugar impulsados por Italia, se desarrollaron bajo los auspicios de una nueva organización intergubernamental: la UNESCO. En la V Conferencia General de la UNESCO, celebrada en Florencia en junio de 1950, los delegados italianos sometieron a la misma un proyecto de Convenio para la protección de los bienes culturales. Finalizados los trabajos preparatorios se convocó en 1954 una Conferencia Diplomática en la que el día 14 de mayo de se mismo año se firmaron una serie de documentos que constituyen un código para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado: un *Convenio para la protección de los*

bienes culturales en caso de conflicto armado (entró en vigor el día 7 de agosto de 1956), un *Reglamento* para su aplicación (suscrito en la actualidad por 72 Estados) y un *Protocolo* para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (suscrito por 63 Estados). Este Protocolo es un documento separado del que se puede ser parte o no; el Reglamento, en cambio, es un anexo al Convenio ⁽²⁵⁾.

IV. CONVENIO DE 1954 PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO.

En el preámbulo del Convenio se establece la necesidad de proteger los bienes culturales, que no es privativa de los Estados individuales considerados, sino de toda la comunidad, solución que requiere de una cooperación internacional y una perfecta organización ⁽²⁶⁾.

La codificación de 1954 establece por vez primera una noción uniforme de qué debe entenderse por "bienes culturales", cuáles son los bienes susceptibles de beneficiarse de esta protección en caso de conflicto armado.

Según el art. 1, para los fines del Convenio, se considerarán bienes culturales, cualquiera que sea su origen y propietario:

a) 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 gran interés histórico o artístico, las obras de arte, 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 de reproducciones de los bienes antes definidos;

b) los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar y anteponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a), tales como los museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales muebles definidos en el apartado a);

c) los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a) y b), que se denominan "centros monumentales".

La noción de bien cultural definida en el Convenio comprende tres grupos de objetos: 1) los que tienen en sí valor artístico, científico, histórico o arqueológico ⁽²⁷⁾; 2) objetos que careciendo de los valores indicados en el apartado 1), sirven para exponer o guardar los objetos que sí revisten esos valores (p. ej. archivos, bibliotecas); 3) los que incluyen un número considerable de objetos mencionados en 1) y 2) y que se denominan "centros monumentales" (se trata normalmente de barrios o de ciudades enteras, p. ej. Florencia, Santillana del Mar, etc.).

El Convenio extiende también su protección a una serie de objetos que no están comprendidos en la noción convencional de "bien cultural". Nos referimos a los transportes utilizados para trasladar bienes culturales tanto en el interior del país como en dirección a otro país, a fin de garantizar su seguridad ⁽²⁸⁾. Por otro lado, el art. 15 del Convenio establece la protección del personal encargado de la protección de los bienes culturales.

Todo objeto (o persona) que goce de esta protección especial del Convenio deberá ir convenientemente identificado; en relación a la protección de

⁽²⁵⁾ El Convenio entró en vigor para España el 7 de octubre de 1960. El Protocolo anejo al Convenio no ha sido firmado por España.

⁽²⁶⁾ "Las Altas Partes contratantes, (...) Convencidas de que los daños ocasionados a los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo constituyen un menoscabo al patrimonio cultural de toda la humanidad, puesto que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial; (...) conviene que ese patrimonio tenga una protección internacional; (...) Considerando que esta protección no puede ser eficaz a menos que se organice en tiempos de paz, adoptando medidas tanto en la esfera nacional como en la internacional; (...)".

⁽²⁷⁾ Los objetos artísticos son los relativos a las bellas artes (resultan del acto mediante el cual, valiéndose de la materia, la imagen o del sonido, imita o expresa el hombre lo material o lo inmaterial, y crea copiando o fantaseando).

Los objetos científicos son los relativos a las ciencias (conocimientos objetivos acerca de la naturaleza, la sociedad, el hombre).

Los objetos históricos son los pertenecientes a la historia (acontecimientos del pasado relativos al hombre y la sociedad).

Los objetos arqueológicos son los relativos a la arqueología (objetos y monumentos que han sobrevivido al paso del tiempo y que permiten el estudio y conocimiento de civilizaciones antiguas).

(28) Artículos 12 y 13 del Convenio de 1954.

(29) Artículo 16,1 del Convenio de 1954.

(30) NAHLIK, Stanislaw E.: "Las Dimensiones internacionales de...", cit., p. 208.

las personas el signo distintivo reviste cierta complejidad, consiste en "un escudo en punta, partido en aspa, de color azul ultramar y blanco (el escudo contiene un cuadro azul ultramar, uno de cuyos vértices ocupa la parte inferior del escudo, y un triángulo también azul ultramar en la parte superior; en los flancos se hallan sendos triángulos blancos limitados por las áreas azul ultramar y los bordes laterales del escudo)" (29).

1) La protección de los bienes culturales: protección general y protección especial.

La protección establecida por el Convenio puede ser de dos tipos: general o especial.

Los objetos susceptibles de ser calificados, según las directrices del Convenio, de "bienes culturales" se benefician automáticamente (30) de la *protección general* dispensada por el Convenio de 1954. El artículo 2 del Convenio dispone que "la protección de los bienes culturales, a los efectos del presente Convenio, entraña la *salvaguardia* y el *respeto* de dicho bienes".

La *salvaguardia* supone, según el Convenio, la adopción de medidas apropiadas, ya en tiempos de paz, para proteger los bienes culturales de los efectos previsibles de un conflicto armado (art. 3).

El respeto implica una doble abstención. Por un lado una de las Partes se abstiene de utilizar el objeto protegido para fines que pudieran exponer dicho bien "a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado", es decir, esencialmente con una finalidad militar. La otra Parte se compromete a abstenerse "de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes" (art. 4,1).

La *salvaguardia* de los bienes culturales, tal y como ya hemos indicado, se realizará en tiempos de paz, suponiendo consecuentemente una medida de

prevención. Las obligaciones de respeto, por el contrario, coinciden con el inicio del conflicto.

En relación con la responsabilidad en materia de protección es también necesario distinguir entre la *salvaguardia* y el respeto. En materia de *salvaguardia* y según prescribe el artículo 3 será responsable el Estado en cuyo territorio se encuentre el objeto susceptible de esa protección especial ("bienes situados en su propio territorio"), ya que sólo las autoridades de ese Estado son competentes para adoptar las medidas necesarias para la *salvaguardia* del bien.

En lo que al respeto de los bienes culturales se refiere, y según se ha expuesto, la responsabilidad es compartida por las Partes en conflicto (art. 4,1). A las obligaciones anteriormente señaladas, pueden añadirse otras de carácter específico: las Partes aceptan el compromiso de no tomar medidas de represalia contra los bienes culturales (art. 4,4); ninguna de las Partes puede desligarse de sus obligaciones con respecto a la otra Parte, salvo que ésta no hubiera adoptado las medidas de *salvaguardia* pertinentes (art. 3 y 4,5).

Los bienes bajo *protección especial* gozan de inmunidad. Ello implica para el país poseedor de ese bien la prohibición de utilizarlos (así como sus proximidades inmediatas) con fines militares, y para la otra Parte en litigio, la abstención de "cualquier acto de hostilidad" (art. 9).

El "transporte exclusivamente destinado al traslado de bienes culturales" (a petición de la Alta Parte contratante), así como, bajo ciertas reservas, "los refugios improvisados a lo largo de un conflicto armado" (31) gozan de *protección especial*.

La concesión de *protección especial* es objeto de un riguroso control. Debe tratarse de un objeto de una "importancia muy grande" (art. 8,1); no ser "utilizados para fines militares" (art. 8,1 b); encontrarse a "suficiente distancia

de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante considerado como punto sensible”⁽³²⁾ (art. 8,1 a) y estar inscrito “en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo protección especial” de la UNESCO (art. 8,6). Cuando un objeto está inscrito en el Registro, el país del que depende deberá señalarlo con tres signos distintivos (art. 17,1). Las inscripciones practicadas en el Registro son escasas; a los Estados les resulta difícil comprometerse formalmente a renunciar a toda utilización con fines militares de uno u otro bien. Un ejemplo interesante es la Ciudad del Vaticano, cuyo territorio entero ha sido inscrito.

2) Reservas a la protección de los bienes culturales.

Las limitaciones a la eficacia de la normativa convencional son en el Convenio de 1954 menos numerosas que en los de 1907⁽³³⁾.

Desaparece la cláusula *si omnes*. La protección no es exclusiva de las guerras formalmente declaradas entre naciones “civilizadas”, ni de un género determinado de hostilidades. Se prohíben las represalias.

La reserva de la posibilidad (“en la medida de lo posible”) aparece muy raramente.

Subsisten dos limitaciones importantes: la conducta del adversario y la necesidad militar.

Conducta del adversario. Si una de las partes contraviene las obligaciones del Convenio utilizando un bien cultural con una finalidad militar, “la Parte queda desligada, mientras la violación subsista, de su obligación de asegurar la inmunidad de dicho bien” (art. 11,1). La reserva de la conducta del enemigo sólo puede ser invocada en las siguientes condiciones: 1) “con relación a un bien bajo protección especial”; 2) “utilización de dichos bienes o de sus proximidades inmediatas con fines mi-

litares”; 3) a título temporal: “mientras la violación subsista”; 4) después de haber pedido “que cese dicha violación dentro de un plazo razonable”; 5) indicando por escrito los motivos a los órganos internacionales de control.

Esta reserva, como ya hemos indicado, se prevé sólo para los bienes bajo protección especial; el mayor número de bienes bajo protección general hace que excluir sus utilización de cualquier finalidad militar resulte muy difícil. Los bienes bajo protección especial son menos numerosos y más conocidos (inscripción en el Registro).

Necesidad militar. Ninguna de las cuestiones debatidas en 1954 dio lugar a opiniones tan diametralmente opuestas como la cláusula de la necesidad militar.

La posibilidad de esta reserva en virtud de la “necesidad militar” no figuraba en el proyecto de Convenio presentado en la Conferencia de 1954; el delegado militar de los Estados Unidos —coronel Perhman—⁽³⁴⁾, secundado posteriormente por el delegado británico y turco, insistió en la inserción de esta cláusula en el texto. A pesar de la oposición de numerosos Estados⁽³⁵⁾ (todos los Estados del grupo socialista, España, Francia, Grecia...) fue finalmente aceptada ya que los países anglosajones hicieron de esta cláusula una *conditio sine qua non* para participar en el Convenio.

En relación a los bienes bajo protección general y según dispone el artículo 4,2 debe tratarse de “una necesidad militar que impida de manera imperativa su cumplimiento (se refiere a las obligaciones del art. 4,1)”. El adjetivo “imperativo” es el único obstáculo contra la destrucción de un bien cultural que goce de la protección general del Convenio.

Las reservas relativas a los bienes bajo protección especial aparecen contempladas en los apartados 1 y 2 del art. 11. En primer lugar debe tratarse

⁽³¹⁾ Art. 11 del Reglamento.

⁽³²⁾ La interpretación de qué debe entenderse por “suficiente distancia” deberá hacerse caso por caso ya que ni el Convenio ni el Reglamento establecen nada al respecto.

⁽³³⁾ EUSTATHIADES, Constantin Th.: “La réserve des nécessités militaires et la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé”, en *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Editions A. Pedone, Paris 1960, p. 183-209. NAHLIK, Stanislaw E.: “La protection internationale...”, cit., p. 127 y ss. Id. “Protección de los...”, cit., p. 209 y ss.

⁽³⁴⁾ La concepción de esta cláusula por la delegación norteamericana, y a diferencia de la vieja concepción prusiana, era que “la necesidad sólo se admitiría en el supuesto de que estuviera expresamente prevista en la ley”.

⁽³⁵⁾ M. Kemenov, jefe de la delegación soviética, estableciendo un caso hipotético en el que las bombas caerían sobre la Acrópolis, o Versailles, o Westminster, ponía la siguiente cuestión: “¿Será un consuelo pensar que esas destrucciones fueron hechas legalmente, en aplicación del Convenio de La Haya?”. La actitud más extremista fue la del delegado de San Marino que pidió el reforzamiento del principio de respeto a los bienes culturales añadiendo las palabras “por imperiosas que puedan ser las necesidades militares”.

(36) NAHLIK, Stanislaw W.: "La protection internationale...", cit., p. 132.

(37) Artículos 3, 4, 7 y * 25 del Convenio.

(38) Protocolo de 1954, párr. 5.

de un supuesto excepcional y la necesidad militar ha de ser ineludible. En segundo lugar, y "siempre que las circunstancias lo permitan" deberá notificarse la suspensión de la inmunidad a la Parte adversaria. En tercer lugar, la suspensión será temporal ("mientras subsista dicha necesidad"). En cuarto lugar la suspensión de la inmunidad sólo podrá ser determinada por un oficial superior. Las precauciones previstas por el Convenio parecen más que numerosas; no obstante Stanislaw W. Nahlik no duda, entre otras, en cuestionarse "¿El adjetivo "ineludible" es un obstáculo más eficaz que el adjetivo "imperativo"?", ¿Un general de división estará siempre mejor informado que un coronel ante una decisión de estas consecuencias". "Qui vivra verra" (36).

3) El cumplimiento de los compromisos adquiridos.

El Convenio de 1954 dispone que el cumplimiento de los compromisos derivados de sus disposiciones incumbe a los Estados Parte que deberán adoptar las medidas oportunas (37). Se recomienda a los gobiernos que instituyan comités consultivos nacionales de expertos para que preparen medidas para asegurar la aplicación del Convenio. Las Partes pueden recurrir "a la ayuda técnica" de la UNESCO para organizar la protección de sus bienes culturales (art. 23).

Las funciones internacionales resultantes del Convenio han sido con-

fiadas a la UNESCO; realiza en este sentido funciones múltiples y variadas: depositaria, redactora del Registro internacional de bienes bajo protección especial, intermediaria entre las Partes en todos los contactos, notificaciones, organizadora de reuniones.

La Conferencia no hizo un listado exhaustivo de las posibles infracciones al Convenio. Redactó el artículo 28 en estos términos:

"Las Altas Partes contratantes se comprometen a tomar, dentro del marco de su sistema de derecho penal, todas las medidas necesarias para descubrir y castigar con sanciones penales o disciplinarias a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad que hubieren cometido y ordenado que se cometiera una infracción de la presente Convención".

Este artículo establece el principio general de que no pueden violarse impunemente los compromisos suscritos referidos a las medidas protectoras de los bienes culturales.

En el Protocolo de 1954 (párrs. 1 a 3) las Partes se comprometen a impedir que se exporten bienes culturales de los territorios ocupados, a mantenerlos bajo custodia oficial en caso de que se importen a su territorio y devolverlos, finalizando el conflicto, a las autoridades competentes del territorio de origen. Un compromiso similar (38) incumbe a los países que no intervienen en la contienda.