



Ataques contra bienes culturales

marzo 14, 2022, Acción humanitaria

🕒 10 mins read



Benjamin Charlier



Jonathan Cuénoud



En los últimos años, la destrucción del patrimonio cultural ha sido la más significativa desde la Segunda Guerra Mundial: ha afectado a bienes culturales muebles e inmuebles, así como a bienes culturales intangibles, archivos y patrimonios documentales. En muchos conflictos armados, ya no se trata únicamente de daños colaterales, sino que los bienes culturales son el objetivo deliberado de los ataques.

A casi dos años del hito que marcó la Conferencia Internacional sobre el 20.º aniversario del Segundo Protocolo (1999) de la Convención de la Haya de 1954, Jonathan Cuénoud, asesor jurídico del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (DFAE), y Benjamin Charlier, asesor jurídico del CICR, pasan revista a los logros y a los desafíos que conlleva la aplicación del Segundo Protocolo. Además, alientan a los Estados miembros de la UNESCO a adherirse al Segundo Protocolo de 1999 si todavía no lo han hecho.

ICRC Humanitarian Law & Policy Blog · Cultural heritage under attack

Hace veintidós años, bajo los auspicios de la UNESCO, la comunidad internacional adoptaba el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y reiteraba, de esta forma, su voluntad de preservar los bienes culturales incluso en los

tiempos más tumultuosos.

El Segundo Protocolo es un tratado complementario de la Convención de La Haya de 1954. Representa un gran desarrollo del derecho internacional humanitario con relación a la protección de los bienes culturales y promete un mayor nivel de protección en las áreas administrativa, legal, militar y técnica. Los Estados solo pueden hacerse Partes en él si han ratificado la Convención de 1954 –primer instrumento internacional consagrado a la protección de los bienes culturales durante los conflictos armados–, reforzada por los Protocolos adicionales de los Convenios de Ginebra, de 1977 [1] y por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998. El propósito del Primer Protocolo de la Convención de La Haya de 1954, adoptado ese mismo año, es la prevención de la exportación de los bienes culturales de un territorio ocupado [2].

¿Por qué se adopta el Segundo Protocolo?

Debido a la intensificación de los conflictos armados en Europa a principios de 1990, la eficacia de la Convención de La Haya de 1954 comenzó a ser motivo de preocupación. En respuesta, el gobierno de los Países Bajos inició una reflexión sobre la posibilidad de revisar la Convención. Se consideraron cuatro opciones: enmendar la Convención de La Haya de 1954, adoptar una nueva convención, adoptar un protocolo destinado a la revisión de la Convención de La Haya de 1954 o adoptar un nuevo protocolo adicional a la Convención de La Haya de 1954. Finalmente, se escogió la cuarta opción, ya que conservaba las cláusulas de la Convención de La Haya de 1954 al mismo tiempo que ofrecía la posibilidad de complementarlas para los Estados que ya eran Partes.

Uno de los principales objetivos del Segundo Protocolo fue actualizar la Convención de La Haya de 1954 incorporando los nuevos desarrollos del derecho internacional humanitario. Además, reafirmó los esfuerzos en la lucha contra la impunidad a través de la instalación de un sistema eficaz de sanciones penales y, como reflejo de la evolución de la naturaleza de los conflictos, también extendió su aplicación a los conflictos armados no internacionales. A su vez, estableció un nuevo sistema de la protección reforzada que actualiza el de la Convención de La Haya de 1954: el artículo 10 del Segundo Protocolo establece que el patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad puede ponerse bajo protección reforzada siempre y cuando se encuentre protegido por medidas nacionales adecuadas y no sea utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares. El Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado concede la protección reforzada a los bienes culturales. Esta protección se otorga desde el momento en que el bien cultural ingresa en la Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada.

Mejores prácticas: el ejemplo suizo

Suiza es Parte en la Convención de La Haya de 1954 y de sus dos Protocolos desde 1962 y 2004, respectivamente. En 2014, sancionó la ley federal sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, desastres y emergencias (CPPA) para incluir las novedades introducidas por el Segundo Protocolo, que constituye una revisión completa de la previa ley de 1966. El ámbito de aplicación de la CPPA es más amplio que el del Segundo Protocolo ya que, además de las situaciones de conflicto armado, incluye los desastres y otras emergencias.

Según la Convención de La Haya de 1954 y sus Protocolos, cada Estado debe salvaguardar su propio patrimonio cultural de los ataques armados. Por ejemplo, puede alejar los bienes de las proximidades de acciones militares reales o potenciales o evitar la ubicación de objetivos militares en las proximidades de los lugares históricos. La CPPA permite que Suiza provea lugares seguros para los bienes culturales muebles de otros Estados. Así, Suiza se convierte en el primer país del mundo en ofrecer refugio de este tipo. El 8 de marzo de 2019, Suiza adoptó una estrategia nacional para definir mejor su posicionamiento y campos de actuación sobre la protección de bienes culturales en peligro.

Con vistas al futuro

Desde su adopción, hace veintitrés años, el Segundo Protocolo, ha traído importantes avances en materia de protección. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer para lograr la protección adecuada de los bienes culturales en conflictos armados internacionales.

Por ejemplo, el amplio marco jurídico existente –cuya pieza central es el Segundo Protocolo de 1999– brinda a los Estados todas las herramientas necesarias para proteger el patrimonio cultural de la destrucción y el saqueo durante los conflictos armados. Sin embargo, aún se necesitan esfuerzos para lograr la implementación de esas medidas, una mayor sensibilización sobre el tema y, finalmente, el cambio de comportamiento de los partes en los conflictos.

Esto significa que, en primer lugar, se debe conocer mejor el marco jurídico para incrementar el número de ratificaciones de la Convención de La Haya de 1954 y su Segundo Protocolo. En segundo lugar, se deben seguir brindando herramientas adecuadas y novedosas y actividades de formación a los Estados y otros interesados para ayudarlos a adoptar políticas nacionales y medidas internas concretas en los planos jurídico y administrativo. También se los debe impulsar a traducir sus intereses por la protección de los bienes culturales en la doctrina militar. En tercer lugar, además de los aspectos preventivos, la protección de los bienes culturales debe verse como una parte integral de la acción humanitaria cuando surgen conflictos y no considerarse simplemente como un efecto secundario desafortunado de los conflictos. Si queremos afrontar este problema seriamente, el riesgo que corren los bienes culturales bajo protección durante las hostilidades y en las situaciones de ocupación debe convertirse en un tema de conversación con los Estados y con los grupos armados no estatales.

El CICR y otras organizaciones e instituciones importantes, como la UNESCO, el Comité Internacional del Escudo Azul (ICBS), la Fundación ALIPH y muchas otras, tienen un papel activo al respecto, dentro del alcance de sus respectivos mandatos, campos de experiencia y cobertura operacional. Para concretar las ambiciones del Segundo Protocolo de 1999, las ONG, las organizaciones intergubernamentales y los otros actores humanitarios internacionales y nacionales importantes (como las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja) deben no solo encontrar la forma de

optimizar los efectos colectivos de sus acciones, sino también tener la capacidad de aplicar la mayoría de las prácticas, políticas y marcos normativos más apropiados y positivos que algunos Estados han implementado, con el fin de ayudar a otros Estados a orientar sus acciones en la misma dirección.

En las Actas de la Conferencia sobre la protección de los bienes culturales: Conferencia internacional sobre el vigésimo aniversario del Segundo Protocolo de 1999 del Convenio de La Haya de 1954, se enumeran tres recomendaciones principales para la mejora de la aplicación de la Convención de La Haya de 1954 y sus dos Protocolos:

- En primer lugar, los Estados que todavía no son Partes en la Convención de La Haya de 1954 y/o de sus Protocolos, deben considerar su ratificación o adhesión sin demoras.
- En segundo lugar, los Estados Partes en el Segundo Protocolo deben asegurarse de que este implemente adecuadamente a nivel nacional, especialmente a través de la adopción de una legislación penal adecuada.
- En tercer lugar, los Estados Partes en el Segundo Protocolo deben presentar solicitudes de protección reforzada al Comité para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado con el fin de transformar la lista de bienes culturales bajo protección reforzada en un inventario internacional. El Comité debe partir del principio de que la condición establecida por el artículo 10 (a), es decir, la mayor importancia para la humanidad, se cumple cuando un Estado presenta una solicitud.

Como primer paso, Suiza y el CICR alientan a los Estados que todavía no lo han hecho a considerar la ratificación de o la adhesión a la Convención de La Haya de 1954 y/o sus Protocolos. Cada nueva ratificación será una señal muy necesaria e importante en favor de la protección de los bienes culturales.

Nota del editor: este artículo ha sido escrito a título personal y no necesariamente refleja los puntos de vista del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (DFAE) o del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

[1] Protocolo adicional I, artículos 38, 53 y 85 y Protocolo adicional II, artículo 16.

[2] La Convención de 1954 y su Primer y Segundo Protocolo han sido ratificados respectivamente por 133, 110 y 83 Estados.

Véase también:

- Jennifer Price-Jones, *Cultural property protection: a humanitarian concern*, 13 de febrero de 2020
- Ellen Policinski, *Just out! 'Conflict in Syria', a new issue of the Review*, 11 de abril de 2019