

LA PROTECCION DE BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

Juan M. García Labajo
Teniente Coronel Auditor

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONVENIO DE LA HAYA DE 1954: 1. APLICACIÓN DEL CONVENIO. ORGANOS. 2. BIENES PROTEGIDOS. EMBLEMA. 3. CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN. 4. TRASLADO DE BIENES CULTURALES.—III. LOS PROTOCOLOS DE 1977, ADICIONALES A LOS CONVENIOS DE GINEBRA.—IV. LA PROTECCIÓN PENAL DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO.

I. INTRODUCCIÓN

La protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado es objeto específico de la regulación contenida en el Convenio de La Haya sobre esta materia, de fecha 14 de mayo de 1954, elaborado en el seno de una Conferencia intergubernamental convocada al efecto por el Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura —universalmente conocida mediante la expresión más abreviada que se forma con las siglas iniciales de su denominación en lengua inglesa: UNESCO—, la cual había sido constituida a su vez en virtud del Convenio de Londres de 16 de noviembre de 1945. Bajo la reflexión, expresada en el Preámbulo de este último, de «que, puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz», en el art. I del Convenio, se asignó a la UNESCO el propósito fundacional de «contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones», encomendándosele para la realización de esta finalidad, la función, entre otras, de ayudar a la conservación del saber, velando por la conservación y la protección del patrimo-

nio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico «y recomendando a las naciones interesadas las convenciones internacionales que sean necesarias para tal fin».

Fruto del cumplimiento de estas previsiones contenidas en el Convenio constitutivo de la UNESCO es el precitado Convenio de La Haya de 1954 en el que las Altas Partes contratantes se comprometen, básicamente, a salvaguardar y respetar los bienes culturales en caso de conflicto armado con el fin de otorgarles protección frente a la creciente amenaza de destrucción consecuencia del desarrollo de la técnica de la guerra, bajo la idea, también expresada en el Preámbulo, de que «los daños ocasionados a los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo constituyen un menoscabo al patrimonio cultural de toda la humanidad.»

Junto a este Convenio de La Haya de 1954 constituyen también, parcialmente, instrumento de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado los textos normativos a los que luego se hará mención como precedentes del propio Convenio y los dos Protocolos de 8 de junio de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.

II. EL CONVENIO DE LA HAYA DE 1954

Consta el Convenio, aparte del Preámbulo ya dicho, de un texto articulado con un total de 40 artículos y de un Reglamento para su aplicación que forma parte integrante del mismo y que contiene a su vez otros 21 artículos más. Al tiempo del Convenio se concluyó también un «Protocolo para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado» que tiende, en síntesis, a impedir la exportación de los bienes culturales de un territorio ocupado, así como a garantizar la devolución de los mismos al término de las hostilidades a las autoridades competentes del territorio de procedencia. España, como Estado miembro de la UNESCO desde el 30 de enero de 1953, en virtud de Instrumento de Aceptación de aquel Convenio de Londres de 1945 constitutivo de la Organización, participó en la Conferencia intergubernamental en cuyo seno se concluyó este Convenio de La Haya de 1954, que ratificó mediante Instrumento de fecha 7 de julio de 1960 (BOE. núm. 282, correspondiente al día 24 de noviembre siguiente) y si bien no ratificó inicialmente el Protocolo antes aludido, últimamente se ha adherido al mismo por Instrumento de fecha 1 de junio de 1992 (BOE. núm. 178, de 25 de julio).

1. *Aplicación del Convenio. Organos*

Aparte de las disposiciones del Convenio que, según veremos a continuación, deben entrar en vigor ya en tiempo de paz, el Convenio se aplica en caso de guerra declarada o de cualquier otro conflicto armado que pueda surgir entre dos o más de las Altas Partes contratantes, aun cuando alguna de ellas no reconozca el estado de guerra, así como en todos los casos de ocupación de todo o de parte del territorio de una Alta Parte contratante, aun cuando esa ocupación no encuentre ninguna resistencia militar (art. 18). En caso de conflicto armado que no tenga carácter internacional, cada una de las Partes en conflicto estará obligada a aplicar, como mínimo, las disposiciones relativas al respeto de los bienes culturales (art. 19).

A tenor de las previsiones contenidas en el propio Convenio (art. 21) y en el Reglamento para su aplicación (arts. 1 a 10), las disposiciones del mismo se llevarán a la práctica con la cooperación de las Potencias Protectoras que las Partes respectivamente designen con el fin de salvaguardar sus intereses tan pronto como surja una situación de conflicto de las anteriormente aludidas, procediendo la Potencia Protectora de cada una de ellas a designar unos delegados que actúen acreditados ante la Parte adversa, preferentemente entre los miembros de su cuerpo diplomático. Por otro lado, cada una de las Partes en conflicto designará un representante para todas las cuestiones relativas a los bienes culturales situados en su territorio. Finalmente, de común acuerdo entre la Parte ante la cual haya de estar acreditado y la Potencia Protectora de la Parte adversa se elegirá un Comisario General de Bienes Culturales entre la lista internacional de personalidades que al efecto tiene permanentemente redactada el Director General de la UNESCO. El Comisario General de Bienes Culturales tratará y, en su caso, decidirá todas las cuestiones que plantee la aplicación del Convenio en el territorio de la Parte ante la que se halle acreditado, consultando con el representante de este último para los bienes culturales y los delegados de la Potencia Protectora. Podrá también proceder al nombramiento de inspectores de bienes culturales y de expertos que le auxilien en el cumplimiento de sus funciones, previa aprobación de la Parte interesada, por cuya cuenta correrán la remuneración y los gastos de todos ellos, así como los del propio Comisario General.

2. Bienes protegidos. Emblema

En cuanto a los bienes objeto de la protección establecida en el Convenio, hay que decir con el General Sánchez del Río (1) que si bien ha sido constante en la historia la preocupación por los efectos devastadores de la guerra en relación con las obras de arte, por los saqueos, destrucciones y botines a que han venido siendo sometidas a lo largo de los siglos, unas normas concretas para la protección de las mismas no aparecen sino prácticamente hasta nuestro siglo, citándose siempre como precedentes, cuyos principios expresamente se invocan como inspiradores en el Preámbulo de este Convenio de La Haya de 1954, las II y IV Convenciones de La Haya y el llamado Pacto de Washington. En efecto, entre las prescripciones contenidas en el «Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre», anejo a la II Convención de La Haya, relativa a las «leyes y usos de la guerra en tierra», de 29 de julio de 1899, firmada también por España y ratificada mediante Instrumento de fecha 4 de septiembre de 1900, se halla la establecida en su art. 27, a cuyo tenor en los sitios y bombardeos deberán tomarse todas las medidas necesarias para librar, en cuanto sea posible, «los edificios consagrados al culto, a las artes y a las ciencias» siempre que no se utilicen con un fin militar. A esta enumeración se le añadió además la mención de «los monumentos históricos» en la redacción del art. 27 del nuevo Reglamento de la guerra terrestre, anejo a la Convención IV de La Haya, de 18 de octubre de 1907. El principio del respeto a esta clase de bienes resultó también reafirmado más adelante en el Pacto firmado en Washington en el año de 1935 por los miembros de la Unión Panamericana, que más tarde daría origen a la actual Organización de Estados Americanos (OEA), Pacto también conocido con el nombre de «Pacto Roerich», en homenaje al Profesor Nicolas Roerich, de Nueva York, que fue quien lo ideó y donde se proclama la neutralidad y consiguiente respeto y protección de «los monumentos históricos, los museos y las instituciones dedicadas a las artes, a la educación y a la cultura» (2).

(1) SÁNCHEZ DEL RÍO Y SIERRA, Javier, «La protección de los bienes culturales en tiempo de guerra». Cuadernos de difusión interna del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Oficina Central de la Cruz Roja Española.

(2) Al hablar sobre los precedentes del Convenio de La Haya de 1954 debe también hacerse mención, como señalan los autores, del art. 5 de la Convención IX de La Haya, de 18 de octubre de 1907, sobre bombardeo por fuerzas navales en época de guerra, de redacción similar a la del art. 27 del Reglamento de la guerra terrestre. En cambio constituye injusto olvido de los tratadistas hacer si quiera referencia a los arts. 25 y 26 de las Reglas de la guerra aérea o «Proyecto de Código para la reglamentación de la guerra aérea», elaborado por la Comisión de Juristas que se reunió en el Palacio de la Paz

Todos estos bienes se engloban en el Convenio de La Haya de 1954 bajo la denominación unitaria de «bienes culturales», concepto este más amplio que los que habían venido utilizándose en los precedentes anteriores y comprensivo no sólo de bienes inmuebles, como hasta entonces pa-

de La Haya entre diciembre de 1922 y febrero de 1923, siguiendo el encargo que al efecto había recibido en la Conferencia de Washington de 1922. Para que no caigan otra vez en el olvido, transcribimos a continuación dichos artículos: Art. 25. «En el bombardeo por aeronaves, el Jefe deberá adoptar todas cuantas medidas sean necesarias para evitar en cuanto sea posible que aquél alcance a los edificios consagrados a los cultos, a las artes, a las ciencias o a la beneficencia, los monumentos históricos (...), a condición de que tales edificios, objetivos y lugares no sean al mismo tiempo utilizados para fines militares. Dichos monumentos, objetos y lugares deben ostentar durante el día señales visibles por las aeronaves. El empleo de estas señales para indicar otros edificios, objetos o lugares que los que quedan especificados será considerado como un acto de perfidia. Las señales que se empleen serán(...) una gran superficie rectangular, partida, siguiendo la dirección de una de sus diagonales, en dos triángulos, uno de ellos blanco y otro negro. El beligerante que desee asegurar de noche la protección de los hospitales y demás edificios privilegiados que quedan enumerados deberá adoptar las medidas necesarias para que las señales especiales con que los indique sean suficientemente visibles.» Art. 26. «Serán adoptadas las reglas siguientes para permitir a los Estados asegurar una protección más efectiva a los monumentos de gran valor histórico situados sobre su territorio, siempre que estén dispuestos a abstenerse de utilizar para fines militares ni tales monumentos ni la zona que los rodee y a aceptar un régimen especial de intervención sobre este punto: 1.º El Estado tendrá la facultad de establecer, si lo considera conveniente, una zona de aire de protección alrededor de los monumentos de este género situados sobre su territorio. En tiempo de guerra, estas zonas quedarán libres de bombardeos. 2.º A tal efecto, en tiempo de paz, el Estado notificará a las Potencias por la vía diplomática los monumentos alrededor de los cuales haya de establecerse la zona de aire protectora, expresando al mismo tiempo los límites de la zona. Esta notificación no podrá ser revocada en tiempo de guerra. 3.º La zona de aire podrá comprender, además el espacio ocupado por el monumento o el grupo de monumentos, una faja alrededor, de anchura que no pase de 500 metros, a contar desde la periferia de aquel espacio. 4.º Se emplearán señales bien visibles por las aeronaves, tanto de día como de noche, para asegurar la identificación de los límites de la zona por parte de los aeronautas beligerantes. 5.º Las señales colocadas sobre los monumentos serán las mismas expresadas en el artículo 25. Las señales establecidas para marcar las zonas de protección serán fijadas por cada Estado que acepte los preceptos de este artículo y serán notificadas a las demás Potencias, al mismo tiempo que les sea notificada la lista de los monumentos y de sus zonas de protección. 6.º Todo uso abusivo de las señales a que se refiere el número anterior será considerado como un acto de perfidia. 7.º El Estado que acepte las estipulaciones de este artículo se abstendrá de utilizar los monumentos históricos y las zonas que los rodean para fines militares en provecho de su organización militar, de cualquier manera que sea, y abstenerse igualmente de realizar en el interior de tales monumentos y zonas ningún acto que tenga un fin militar. 8.º Se constituirá una Comisión de vigilancia, integrada por tres representantes de Estados neutrales acreditados cerca del Estado que haya aceptado las estipulaciones de este artículo o por delegados de aquéllos, para comprobar que no se comete ninguna violación de los preceptos del párrafo 7.º Uno de los miembros de esta Comisión será el representante (o su delegado) del Estado al cual haya confiado sus intereses el otro Estado beligerante». Sobre la aplicación espontánea de estas Reglas de la guerra aérea en algunos

recía haber venido ocurriendo, sino también de bienes muebles (3), caracterizados unos y otros por su interés artístico, histórico, científico o religioso. Se establece así en el art. 1 del Convenio que se considerarán como tales «cualquiera que sea su origen y propietario»:

a) En primer lugar, «los bienes muebles o inmuebles que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos», tales como los que a continuación se enumeran a título meramente ejemplificativo: los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, «religiosos o seculares», los yacimientos arqueológicos, las obras de arte, y los manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico, artístico o arqueológico.

b) En segundo lugar, los edificios destinados a la conservación de los bienes culturales anteriormente expresados, como los museos, grandes bibliotecas y depósitos de archivos, así como los refugios destinados a su protección en caso de conflicto.

c) Y, por último, los llamados «centros monumentales», es decir los centros o lugares que comprendan un número considerable de bienes culturales.

En el seno de la Conferencia intergubernamental, tan repetida, convocada para la elaboración del Convenio, aparecieron dos tendencias encontradas en cuanto a la definición de los bienes que debían ser objeto de protección en el mismo, a saber: la de quienes consideraban que esta última debía extenderse al mayor número posible de bienes y la de otros Estados que mantenían la tesis de restringir la protección, como medio de hacerla más eficaz, solamente a determinados bienes de especial importancia, no ya sólo para el país detentador, sino para la humanidad entera. Fruto del compromiso alcanzado entre ambas tendencias fue la solución de distinguir entre unos bienes culturales de protección general, que hemos visto definidos de la manera amplia que ha quedado expresada y otros «bienes culturales de protección especial», definidos de la siguientes manera en el art. 8 del Convenio: «Podrán colocarse bajo protección especial un

conflictos de la época, entre ellos en nuestra pasada contienda civil, véase TAPIA SALINAS, Luis, «Cuestiones de Derecho Aeronáutico de Guerra», *Revista de Aeronáutica* núms. 19 y 20, junio y julio 1942.

(3) Parece ser que durante la II Guerra Mundial la Alemania nazi llegó a crear un servicio, el «Sonderauftrag», destinado a centralizar los cuadros, estatuas, tapices, armaduras y monedas recogidos en los diferentes países ocupados. FURET, Marie Françoise-MARTÍNEZ, Jean Claude-DORANDEU, Henri, *La Guerre et le Droit*, Paris, 1979.

número restringido de refugios (...), de centros monumentales y de otros bienes culturales inmuebles de importancia muy grande» mediante el cumplimiento de un triple requisito: a) a condición, en primer término, desde un punto de vista positivo, de que se encuentren a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante considerado como punto sensible —como, por ejemplo, un aeródromo, un puerto, una estación ferroviaria de cierta importancia o una gran línea de comunicaciones—; b) a condición también, naturalmente, desde un punto de vista negativo, de que tales bienes no sean utilizados para fines militares; y c) a condición, por último, desde un punto de vista formal, de que tales bienes se inscriban en el «Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial» a petición del Estado en cuyo territorio se encuentre.

En cuanto a la primera de las condiciones expresadas, la consistente en la lejanía de cualquier objetivo militar importante, previene el Convenio que, no obstante, si uno de aquellos bienes está situado cerca de un objetivo militar importante se le podrá colocar, empero, bajo protección especial siempre que la Parte que lo pida se comprometa a no hacer uso ninguno en caso de conflicto armado del objetivo en cuestión y, especialmente, si se tratase de un puerto, de una estación ferroviaria o de un aeródromo, a desviar del mismo todo tráfico. En cambio los refugios podrán colocarse bajo protección especial cualquiera que sea su situación, con tal de que estén contruidos de tal manera que con toda probabilidad no hayan de sufrir daños como consecuencia de bombardeos.

Advierte también el Convenio en relación con la segunda condición de carácter negativo consistente en la neutralización del bien, que no se considerará como utilización para fines militares su custodia por guardias armados especialmente habilitados para dicho fin ni la presencia en sus inmediaciones de fuerzas de orden público.

Por lo que se refiere a la inscripción en aquel Registro Internacional existente en la UNESCO, en el Reglamento para la aplicación del Convenio (arts. 12 a 16) se prevé con detalle el procedimiento para efectuar la solicitud y para dirimir la oposición que eventualmente pueda encontrar esta última entre los demás Estados, por no reunirse las condiciones prescritas en el Convenio, bien a través de un sistema de arbitraje internacional o bien, caso de pedirlo alguno de los Estados interesados en la controversia, por votación entre todos los Estados Partes en el Convenio, manteniéndose la oposición «si las Altas Partes contratantes lo deciden por una mayoría de dos tercios de votantes».

Para facilitar su identificación, prevé el Convenio que los bienes culturales puedan ser señalados con un emblema consistente en un escudo en punta con su campo partido en aspa y de color azul ultramar —azul el triángulo superior y el cuadrado que queda en la parte inferior; blancos los dos triángulos laterales—. En caso de conflicto armado obligatoriamente se usará dicho emblema, repetido además tres veces en formación de triángulo, cuando se trate de bienes culturales colocados bajo protección especial (arts. 6, 10, 16 y 17). Por lo demás, previene el Reglamento que la colocación del emblema y su grado de visibilidad quedan a la apreciación de cada una de las Partes, de manera que el mismo podrá figurar en banderas, o estar pintado sobre el objeto o representado en el mismo de cualquier otra forma apropiada, con tal de que en caso de conflicto resulte al menos bien visible durante el día, tanto desde el aire como en tierra (art. 20).

3. *Contenido de la protección*

La protección general de los bienes culturales entraña dos obligaciones básicas a cuyo cumplimiento se comprometen las Altas Partes contratantes, que son, como antes dijimos, la salvaguardia y el respeto de dichos bienes (art. 2), o la inmunidad de los mismos cuando se trata de bienes culturales bajo protección especial (art. 9). Junto a ellas, pueden considerarse obligaciones complementarias las de formación de personal y difusión del propio Convenio. Consideración aparte merece la obligación de sancionar las infracciones de este último.

En cuanto a la obligación de salvaguardia, no señala el Convenio en qué acciones u omisiones concretas ha de materializarse su cumplimiento, imponiendo tan solo a los Estados en su art. 3 el deber «in genere» de adoptar «las medidas que consideren apropiadas» a fin de «preparar en tiempo de paz la salvaguardia de los bienes culturales situados en su propio territorio contra los efectos previsibles de un conflicto armado». Hay, pues, un compromiso de tener ya preparadas desde tiempo de paz las medidas de protección que se consideren necesarias para caso de guerra —por ejemplo: colocación de sistemas de extinción de incendios, aprobación de planes especiales de protección, de evacuaciones y traslados, etc...—.

Por lo que se refiere a la obligación de respeto de los bienes en caso de conflicto armado, la misma afecta tanto al Estado en cuyo territorio se hallen aquéllos como a la Parte adversa. En cuanto al primero, ha de abstenerse el mismo de utilizar esos bienes, sus sistemas de protección o

sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a su destrucción o deterioro. La otra Parte en conflicto, por su lado, ha de abstenerse principalmente de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes; aparte de ello, deberá también esta Parte prohibir, impedir y hacer cesar, en caso necesario, cualquier acto de robo, de pillaje, de ocultación, de apropiación o de vandalismo respecto de dichos bienes, quedándole igualmente prohibido requisarlos y tomar medidas de represalia contra ellos. Es decir que, abstracción hecha de esto último, la obligación de respeto significa, básicamente, que una Parte no puede utilizar los bienes culturales para fines militares ni la otra atacarlos. Mas he aquí, sin embargo, que el propio Convenio admite, a sensu contrario, que una y otra Parte pueden dejar de cumplir sus obligaciones respectivas «en el caso de que una necesidad militar impida de manera imperativa su cumplimiento» (art. 4).

La sustracción de determinados bienes culturales a esta posible excepción de la obligación de respeto por causa de necesidad militar imperativa fue otra de las razones determinantes de la previsión que se hace en el propio Convenio de unos bienes culturales colocados bajo protección especial, con respecto a los cuales las Altas Partes contratantes se comprometen a garantizar su inmunidad en caso de conflicto armado, absteniéndose desde el momento de la inscripción en el Registro Internacional antes aludido de cualquier acto de hostilidad respecto a ellos y de toda utilización de dichos bienes o sus proximidades con fines militares (art. 9). He aquí, sin embargo, que los términos absolutos de esta obligación de inmunidad quedaron al final relativizados, con la introducción de una cláusula de suspensión de la misma «en casos excepcionales de necesidad militar ineludible», establecida en el texto del Convenio, merced a la insistente reclamación de los países anglosajones (4) y en contra de la oposición mostrada por algunos otros países, entre ellos España. No obstante y como triple garantía reveladora de la mayor protección que se dispensa a esta otra clase de bienes culturales frente a los de protección general, se establece en el Convenio: que la necesidad en cuestión no podrá ser determinada más que por el Jefe de una formación igual o superior en importancia a una División; que, siempre que las circunstancias lo permitan, la decisión de suspender la inmunidad se notificará a la Parte adversa con una antelación razonable; y que la Parte que suspenda la inmunidad deberá, en el plazo más breve posible, notificarlo por escrito, especificando las razones, al Comisario General de Bienes Culturales (art. 11).

(4) ROUSSEAU, Charles, *Le Droit des Conflits Armés*, París, 1983, p. 133.

En cuanto a la obligación de formación, a la que el Convenio se refiere literalmente bajo la expresión «deberes de carácter militar», consiste la misma en el doble compromiso que contraen las Altas partes contratantes: de introducir en sus Reglamentos y Ordenanzas militares disposiciones encaminadas a asegurar la observancia del presente Convenio y a inculcar en el personal de las Fuerzas Armadas un espíritu de respeto a los bienes culturales; y de preparar o establecer en el seno de las mismas servicios o personal especializado en tales cuestiones (art. 7). A propósito de todo ello cabe decir en el caso de España que la Ley 85/1978, de 28 de noviembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, las cuales constituyen como es sabido la regla moral de la Institución Militar, al referirse a las funciones del militar en el combate prescribe literalmente en su art. 139 que el mismo «respetará, de conformidad con las leyes y usos de la guerra, hospitales y edificios de carácter religioso, cultural o artístico, siempre que no estén destinados a fines militares»; y que, de otra parte, en virtud de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, por el que se desarrolla la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, se creó en la Dirección General de la Policía un Grupo de Investigación para la Protección del Patrimonio Histórico Español, cuyo personal, según se prevé, recibirá la formación científica adecuada que le será facilitada por el Ministerio de Cultura. No parece, sin embargo, que con la creación de este Grupo pueda darse por cumplido el compromiso internacional contraído por España, pues dicho Grupo no constituye sino una unidad policial especializada en los delitos contra el Patrimonio Histórico Español, orientada a la protección de este último y a su recuperación en el supuesto de expolio (5), en tanto que a lo que el precitado art. 7.2 del Convenio obliga a los Estados es a preparar o establecer en tiempo de paz y en el seno de sus unidades militares servicios o personal especializado cuya misión consista en velar por el respeto a los bienes culturales y colaborar con las autoridades civiles encargadas de la salvaguarda de dichos bienes. He aquí una demanda organizativa a la que deben responder nuestras Fuerzas Armadas ya en tiempo de paz.

Cabe también decir, por último, en relación al personal encargado de la vigilancia y protección de los bienes culturales que, en interés de estos últimos, el mismo ha de ser también respetado por la Parte adversa, de manera que si cayere en sus manos se le permitirá que continúe ejerciendo

(5) PÉREZ DOMÍNGUEZ, Marcial, «Aspectos técnico-policiales de la protección del Patrimonio Histórico Español». Conferencia pronunciada en las «Jornadas sobre protección legal del Patrimonio Histórico», organizadas conjuntamente por el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior. Madrid, 16-18 de febrero de 1994.

sus funciones. Por lo demás, dicho personal se identificará por medio de un brazalete y una tarjeta especial de identidad con arreglo al modelo anexo al Reglamento, en los que figurará el escudo emblema del Convenio (arts. 15 y 17).

Por lo que se refiere, finalmente, a la obligación de difusión, determina el Convenio que las Altas Partes contratantes asumen y tienen la obligación de difundir lo más ampliamente posible en sus respectivos países, tanto en paz como en guerra, el texto del propio Convenio y de su Reglamento, comprometiéndose de manera especial a introducir su estudio en los programas de instrucción militar y, de ser posible, en los de instrucción cívica, de tal manera que sus principios puedan ser conocidos por el conjunto de la población (art. 25).

4. *Traslado de bienes culturales*

En otro orden de cosas determina también el Convenio (arts. 12 y 14), con remisión al Reglamento en este punto (art. 17), que el traslado de bienes culturales podrá efectuarse igualmente bajo protección especial, con la consiguiente inmunidad de ataque, así como de embargo, de captura y de presa y con uso igualmente del escudo emblema del Convenio repetido tres veces sobre los vehículos de transporte, a petición de la Parte interesada que se cursará con todo detalle al Comisario General de Bienes Culturales, el que de estimar justificada la petición, previa consulta con los delegados de las Potencias Protectoras, notificará el traslado a la Parte adversa con todos los datos de fecha, itinerario, medios de transporte, etc... y designará uno o varios inspectores que acompañarán a los bienes hasta el punto de destino.

De manera especial se previene (art. 13 del Convenio) que en caso de urgencia, especialmente al estallar el conflicto, si la seguridad de los bienes exigiese su traslado y no pudiese aplicarse el procedimiento anterior, podrá efectuarse también dicho traslado bajo el amparo del emblema protector, notificándolo dentro de lo posible a la Parte adversa, la cual tomará en la medida de sus posibilidades las precauciones necesarias para que los transportes no sean objeto de actos de hostilidad.

Cuando los traslados de estos bienes culturales se hagan al extranjero, «a fin de protegerlos contra los peligros de un conflicto armado» como dice el Protocolo, previene el art. 18 del Reglamento que el Estado «ad quem» será depositario de los mismos y prestará a tales bienes iguales cuidados

que a sus propios bienes culturales de importancia similar, no devolviéndolos al Estado «a quo» sino hasta el término del conflicto, dentro del plazo de seis meses a contar de la fecha en que se pida «por las autoridades competentes del Estado de procedencia», según especifica el Protocolo (Sección II, párrafo 5). Por lo demás, en la Sección I de este último (párrafos 1 a 4) las Partes se comprometen a impedir la exportación de bienes culturales de territorios ocupados, a colocar bajo secuestro los que no obstante se hayan importado procedentes de dichos territorios y a devolverlos al término de las hostilidades a las autoridades competentes de estos últimos, sin que en ningún caso puedan retenerse a título de reparaciones de guerra y reconociendo por otra parte a los poseedores de buena fe el derecho a ser indemnizados con cargo al Estado que tuviese la obligación de impedir su exportación de territorios por él ocupados.

III. LOS PROTOCOLOS DE 1977, ADICIONALES A LOS CONVENIOS DE GINEBRA

A este instrumento específico de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado que constituye el Convenio de La Haya de 1954 han venido a sumarse últimamente, con idéntica finalidad protectora, ciertas disposiciones contenidas en los Protocolos relativos a la Protección de las Víctimas de Conflictos Armados, ambos de 8 de junio de 1977, Adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, el Protocolo I relativo a los conflictos armados internacionales y el Protocolo II relativo a los conflictos armados sin carácter internacional.

Dada la finalidad de los Protocolos, que no es otra que la de reafirmar y desarrollar las disposiciones de aquellos cuatro Convenios de Ginebra—I Convenio «para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña», II Convenio «para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar», III Convenio «sobre el trato a los prisioneros de guerra» y IV Convenio «sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra»—, en un primer momento no se habían incluido en el proyecto inicial, elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, disposición alguna relativa a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. He aquí, sin embargo, que el grado de aceptación del Convenio de La Haya de 1954 entre la comunidad internacional, con ser ciertamente notorio, pues eran entonces unos setenta Estados los que lo habían firmado y ratificado o se habían adherido al mismo, no alcanzaba ni muchísimo menos el grado de

aceptación prácticamente universal de los Convenios de Ginebra (6). De otro lado, por las causas que fueran, los Estados Parte en el Convenio de La Haya apenas habían acudido al sistema de protección especial previsto en el mismo, de manera que únicamente la Ciudad del Vaticano en su conjunto, un refugio en la Alta Austria, otro en Alemania y seis en Holanda figuraban inscritos en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial, en tanto que una petición presentada por Kampuchea Democrática para la inscripción del Templo de Anghork había sido rechazada, más que nada por razones políticas.

Así las cosas, una enmienda patrocinada precisamente por las delegaciones de España, Grecia y Jordania dio lugar al precepto contenido en el art. 53 del Protocolo I y al de similar redacción e idéntico sentido contenido en el art. 16 del Protocolo II. Sin pretender derogar ni sustituir para nada las disposiciones del Convenio de La Haya, sino antes bien recordando expresamente su aplicación y vigencia —«sin perjuicio de las disposiciones de la Convención de La Haya de 14 de mayo de 1956, para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y de otros instrumentos internacionales aplicables», se dice en aquel art. 53— «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».

De manera que se confiere así protección selectivamente a determinados bienes culturales de importancia, no a todos —«los monumentos históricos, obras de arte y lugares de culto que constituyen el patrimonio

(6) Aun hoy son todavía, hasta donde se nos alcanza, tan sólo ochenta y cuatro los Estados Partes en este Convenio de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, a saber: Albania, Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Belarús, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Costa de Marfil, Croacia, Cuba, Chipre, Ecuador, Egipto, Eslovenia, España, Francia, Gabón, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Hungría, India, Indonesia, Irak, Irán, Israel, Italia, Jordania, Libia, Kuwait, Líbano, Liechtenstein, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malí, Marruecos, Méjico, Myanmar, Mónaco, Mongolia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Qatar, República Checa, República Dominicana, República Eslovaca, Rumanía, Rusia, San Marino, Santa Sede, Senegal, Siria, Sudán, Suecia, Suiza, Tailandia, Tanzania, Tayikistán, Túnez, Turquía, Ucrania, Yemen, Yugoslavia y Zaire. Fuente: Revista Internacional de la Cruz Roja, núm. 125. Septiembre-Octubre 1994.

cultural o espiritual de los pueblos»—, análogamente a lo que se previene en el Convenio de La Haya con respecto a los bienes culturales bajo protección especial, pero sin necesidad de su inscripción en aquel Registro Internacional. Por lo demás, con la mención del requisito, de apreciación harto subjetiva, por cierto, de que los bienes formen parte del patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, parece que se está exigiendo, como en el art. 8 del Convenio de La Haya para los de protección especial, que se trate de bienes de importancia muy grande, por presentar un carácter singular dentro de los de su género, que les liga a la historia, al arte o a la religión de un pueblo. De otra parte, la cláusula de suspensión de la inmunidad del bien ante la ineludibilidad de una necesidad militar no juega aquí: en tanto la Parte en cuyo territorio se encuentren no utilice tales bienes «en apoyo del esfuerzo militar» los mismos no podrán ser atacados por ninguna causa ni bajo ningún concepto (7).

IV. LA PROTECCIÓN PENAL DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

Queda finalmente referirse a las normas internacionales e internas relativas a la protección penal de los bienes culturales en caso de conflicto armado, extremo este con respecto al cual dispone el Convenio de La Haya que las Altas Partes contratantes se comprometen, en síntesis, a sancionar en sus leyes penales o disciplinarias, tipificándolas como constitutivas de delito o falta, las infracciones del Convenio, y a perseguir y castigar a las personas que las hayan cometido u ordenado, cualquiera que sea su nacionalidad (art. 28).

Por su parte el art. 85.4 del Protocolo I ha avanzado un tanto más en la cuestión al determinar que constituye una infracción grave, que habrá de ser considerada en todo caso como crimen de guerra:

- d) «el hecho de dirigirse 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 acuerdos especiales celebrados, por ejemplo, dentro del marco de una organización

(7) Véase «Commentaire des Protocoles Additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949». Comité International de la Croix-Rouge. Martinus Nijhoff Publishers. Genève, 1986, pp. 657-667. El comentario a este art. 53 del Protocolo I corre a cargo de Claude F. Wenger.

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».

O sea que, para explicarnos, siempre que estén claramente señalizados y no hayan sido utilizados probadamente para fines militares ni estuvieran situados en la proximidades inmediatas de objetivos militares, constituirá crimen de guerra el hecho de atacar y causar daños graves a aquellos bienes culturales de importancia contemplados en los Protocolos, cuando se trate de bienes «a los que se haya conferido protección especial», lo que puede haberse hecho bien en virtud del Convenio de La Haya, con la consiguiente inscripción en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial, bien en virtud de otros «acuerdos especiales», como los celebrados, por ejemplo, «dentro del marco de una organización internacional competente», cual es señaladamente el caso de la UNESCO.

En efecto, bajo los auspicios de esta última se concluyó en 1972 la «Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural», hecha en París el 23 de noviembre de 1972, donde se prevé la existencia de una «Lista del patrimonio mundial», a cargo de un organismo que se instituye en el propio Convenio, con representación de los diversos Estados, denominado «Comité del Patrimonio Mundial», en la que podrán inscribirse monumentos, conjuntos y lugares «de un valor universal excepcional», los cuales quedarán así sometidos a un sistema de protección internacional, consistente básicamente en la cooperación y asistencia internacionales para la conservación del bien. De manera especial se prevé que en caso de conflicto armado que haya estallado o amenace estallar, el Estado de que se trate podrá efectuar una petición de asistencia para la protección del bien, incluyéndolo entonces el Comité en una «Lista del patrimonio mundial en peligro» y dando a la petición la prioridad correspondiente. España es parte en dicha Convención, aceptada por Instrumento de fecha 18 de marzo de 1982 (B.O.E. núm. 156, de 1 de julio) y en la Lista del patrimonio mundial figuran inscritos diversos monumentos y ciudades de nuestra Patria (8).

(8) Por lo que nos consta, son éstos los siguientes: La Mezquita de Córdoba. La Alhambra y el Generalife en Granada. Catedral de Burgos. Monasterio y sitio de El Escorial. Parque y Palacio Güell y Casa Milá en Barcelona. Cueva de Altamira. Ciudad vieja de Segovia y su Acueducto. Iglesias prerrománicas del antiguo reino de Asturias.

Todavía dentro del plano internacional debe señalarse, por otra parte, que en el Estatuto del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991 (9), aprobado en virtud de la Resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de fecha 25 de mayo de 1993, se ha otorgado también protección penal internacional a los bienes culturales en el marco de los conflictos desarrollados en aquel territorio. En efecto, en el art. 3 del Estatuto se tipifica como una de las violaciones de las leyes o usos de la guerra atribuidas «ratione materiae» a la competencia del Tribunal:

«d) La apropiación o destrucción de instituciones consagradas al culto religioso, la beneficencia y la educación o las artes y las ciencias, monumentos históricos, u obras de arte y científicas, o los daños deliberados a éstos».

El precepto aparece sustancialmente recogido del art. 27 del Reglamento de la guerra terrestre, anejo a la Convención IV de La Haya, de 18 de octubre de 1907, que constituye, como se explica en el Informe del Secretario General (S/25704), aprobado en la propia Resolución 827(1993), uno de los instrumentos de Derecho Internacional Humanitario convencional que fuera de toda duda han pasado a formar parte del Derecho Internacional consuetudinario aplicable en los conflictos armados. Como quiera que ni el Convenio de La Haya de 1954 ni el Protocolo Adicional I de 1977 alcanzan esta condición según el párrafo 35 del Informe, se ha optado por incorporar únicamente al Estatuto el contenido de aquel art. 27 del Reglamento de la guerra terrestre.

Ya para finalizar, en el plano de nuestra legislación penal interna, hay que subrayar que el vigente Código Penal Militar, promulgado por Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, dedica el Título II de su Libro Segundo (arts. 69 a 78) a la regulación de los «delitos contra las leyes y usos de la guerra», tipificándose entre ellos una figura delictiva que tiene

Ciudad vieja de Santiago de Compostela. Ciudad vieja de Avila y sus iglesias extramuros. Arquitectura mudéjar de Teruel. Ciudad histórica de Toledo. Centro histórico de Cáceres. Catedral, Alcázar y Archivo de Indias de Sevilla.

(9) Sobre el Tribunal Internacional, véase el estudio serio, riguroso y profundo de PRONATELLI MECA, Fernando, «Consideraciones acerca del establecimiento del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991». *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 64, julio-diciembre, 1994, pp. 41 a 146.

por específico objeto la protección penal de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Se trata del art. 77, núm. 7.º, a cuyo tenor:

«Será castigado con la pena de dos a ocho años de prisión el militar que:

7.º Destruyere o deteriorare, sin que lo exijan las necesidades de la guerra, el patrimonio monumental y bibliográfico, los monumentos arquitectónicos y los conjuntos de interés histórico o ambiental, los bienes muebles de valor histórico, artístico, científico o técnico, los yacimientos en zonas arqueológicas, los bienes de interés etnográfico y los sitios naturales, jardines y parques relevantes por su interés histórico-artístico o antropológico y, en general, todos aquellos que formen parte del patrimonio histórico.

Cualquier acto de pillaje o apropiación de los citados bienes culturales, así como todo acto de vandalismo sobre los mismos y la requisita de los situados en territorio que se encuentre bajo la ocupación militar, será castigado con igual pena.»

Como puede observarse, el legislador español incrimina aquí, básicamente, en este precepto de «inconcreta redacción», como ha dicho de él críticamente el General Fernández Flores (10), el incumplimiento de la obligación de respeto a los bienes culturales pertenecientes a la Parte adversa, tal como aparece configurada en el sistema de protección general establecido en el Convenio de La Haya de 1954 (11), sin tener en cuenta el criterio más restrictivo usado internacionalmente en el Protocolo I de 1977 a la hora de la definición de lo que constituye crimen de guerra en relación con los bienes culturales, lo que se explica por el hecho de ser el Código Penal Militar anterior a la ratificación del Protocolo I por parte de España, que tuvo lugar mediante Instrumento de fecha 21 de abril de 1989 (B.O.E. núm. 177, de 26 de julio). Por lo demás, a la hora de la descripción legal del objeto material del delito, no ha seguido el legislador, sin embargo, la definición de los bienes culturales contenida en el art. 1 del Convenio de La Haya de 1954, sino que, como observa acertadamente el General

(10) FERNÁNDEZ FLORES, José Luis, *Delitos contra las leyes y usos de la guerra*. En «Comentarios al Código Penal Militar». Varios autores. Editorial Civitas. Madrid, 1988, p. 839, nota 107.

(11) A su vez, esta obligación de respeto establecida en el Convenio de La Haya aparece recogida en nuestro Derecho Militar interno por el art. 139 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, más arriba transcrito.

Sáenz Sagasaeta de Ilúrdoz, se ha basado más bien en un texto de nuestro Derecho interno, cual es la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (12).

De otra parte, en el tipo residual y genérico del art. 78 donde se incriminan —con pena menor lógicamente— las demás infracciones o actos contrarios al Derecho Internacional aplicable en los conflictos armados se contiene igualmente una referencia a los bienes culturales:

«El militar que llevare a cabo o diere orden de cometer cualesquiera otros actos contrarios a las prescripciones de los Convenios Internacionales ratificados por España y relativos a (...la) protección de bienes culturales en caso de conflicto armado será castigado con la pena de tres meses y un día a dos años de prisión».

Quedan así incriminadas todas las demás infracciones del Convenio o de los Protocolos en relación con los bienes culturales, cualesquiera que sean la importancia de la obligación infringida y la entidad de su incumplimiento, lo que puede resultar un tanto riguroso y llevar a consecuencias no queridas por el legislador, como ha señalado con su siempre autorizado criterio el mismo General Fernández Flores (13). Quizá hubiese resultado técnicamente más perfecto haber sancionado en nuestro Derecho Militar tales actos contrarios como integrantes meramente de infracción disciplinaria en la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. De una manera análoga se expresa también el General Sáenz Sagaseta de Ilúrdoz, quien entiende incluso que las infracciones de gravedad escasa pueden sin más sancionarse como simples faltas disciplinarias, encuadrándolas en las figuras de redacción más genérica y amplia (14).

(12) SÁENZ SAGASETA DE ILÚRDOZ, Miguel, «La protección de los bienes culturales». En «Sociedad civil y Fuerzas Armadas». Ponencia presentada por el Grupo Español en el XII Congreso de la Asociación Internacional de Derecho Militar y Derecho de la Guerra. *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 56-57, julio-diciembre 1990, y enero-junio 1991, p. 335. Dice así el art. 1.º, apartado 2, de nuestra Ley 16/85: «Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico».

(13) Op. cit., p. 845.

(14) Op. cit., p. 335.