

CD 2001/11/1
Original : inglés

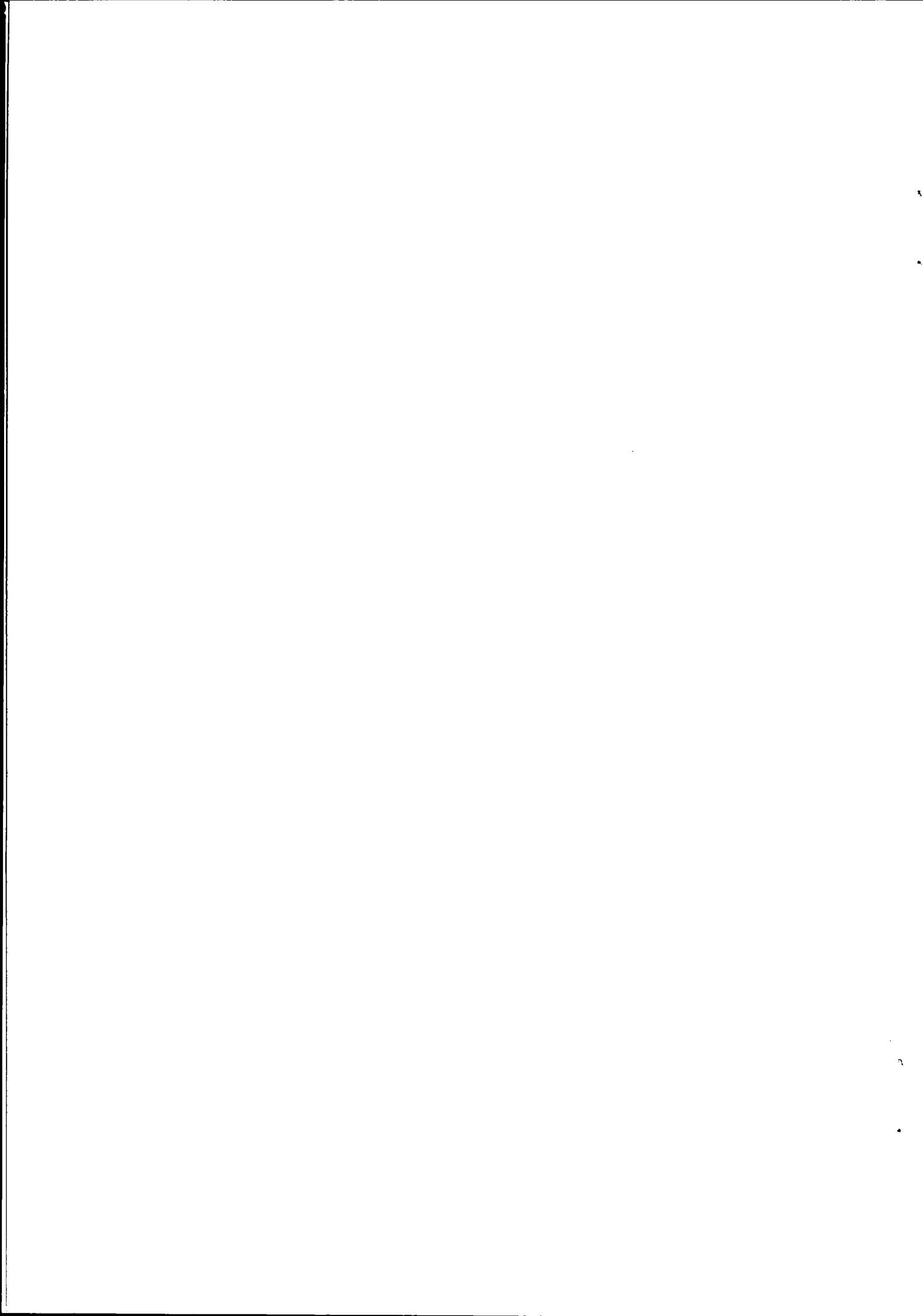
CONSEJO DE DELEGADOS
Ginebra, 11 - 14 de noviembre de 2001

PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

(Punto 11 del orden del día provisional)

Informe preparado por
la Cruz Roja Británica y la Cruz Roja Alemania
en consulta con
el Comité Internacional de la Cruz Roja y
la Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Ginebra, septiembre de 2001



Resumen

La destrucción de los bienes culturales durante los conflictos armados sigue constituyendo un importante problema. Se han destruido bienes culturales irremplazables, como son monumentos históricos, libros y obras de arte, lo que ha supuesto una pérdida no sólo para la comunidad o el país en cuestión, sino también para el patrimonio cultural de todos los pueblos.

En el derecho internacional humanitario (DIH) se contempla la protección de los bienes culturales durante los conflictos armados. Los tratados específicos sobre bienes culturales son la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos de 1954 y 1999. Estos tratados no son tan conocidos ni se han ratificado como deberían serlo. También debería mejorarse la aplicación de sus disposiciones.

El CICR, en colaboración con la UNESCO, obra cada vez más para promover la adhesión a estos tratados y su eficaz aplicación. Dado el especial cometido que desempeñan las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la difusión y la aplicación del DIH, éstas también podrían contribuir a la promoción y a la aplicación de la Convención de La Haya de 1954 y de sus Protocolos.

Se recomienda que los componentes del Movimiento reconozcan el cometido del CICR y de las Sociedades Nacionales en materia de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Se recomienda, asimismo, que se aliente al CICR y a las Sociedades Nacionales a continuar sus actividades en este ámbito del DIH al que a veces no se presta la debida atención y, llegado el caso, a ampliarlas.

PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

1. ASUNTO

La destrucción de los bienes culturales sigue siendo un grave problema en muchos conflictos armados. Monumentos, lugares de culto y demás lugares son el blanco para destruir la identidad y la moral del adversario y, en particular, de su población civil. La eliminación de bibliotecas y museos es un medio de imponer la voluntad de un régimen y la visión de la historia. Aunque la destrucción deliberada de bienes valiosos para el patrimonio de la humanidad también puede acontecer en tiempo de paz, esos bienes corren especial riesgo en tiempo de guerra. Dado que los componentes del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja desempeñan un notorio papel en materia de derecho internacional humanitario, es posible que esos temas revistan un interés especial para ellos, tanto en nombre propio como de la comunidad internacional.

2. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO PERTINENTE

En el derecho internacional humanitario, tanto en el derecho consuetudinario (vinculante para todos) como en el derecho convencional (vinculante únicamente para las partes en el tratado en cuestión), se dispone la protección de los bienes culturales. Las normas más importantes forman parte del derecho sobre medios y métodos de hacer la guerra (la rama del DIH conocida con el nombre de "Derecho de La Haya"). En una norma fundamental de ese derecho se estipula que los bienes de carácter civil no han de ser objeto de ataque: los bienes culturales constituyen una subcategoría de los bienes de carácter civil, a los que se aplican estas normas.

Asimismo, hay normas especiales relativas a los bienes culturales, que se aplican a aquellos Estados que han ratificado los correspondientes tratados, en particular la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos de 1954 y 1999.

La protección de los bienes culturales no es absoluta: hay distintos niveles de protección, pero se pueden perder todos, especialmente si los bienes culturales se usan con fines militares.

Hay tres grupos principales de normas: medidas preventivas antes del conflicto armado; medidas de protección durante el conflicto armado y medidas punitivas para sancionar las violaciones tras el conflicto armado.

La protección comienza en tiempo de paz, es decir con la identificación y el señalamiento de los bienes protegidos y la instrucción de soldados y civiles de cómo hay que protegerlos.

La obligación de proteger los bienes culturales incumbe a todas las Partes en conflicto, tanto atacantes como defensores.

Las infracciones graves de las normas del DIH relativas a la protección de los bienes culturales pueden dar lugar a enjuiciamientos por crímenes de guerra en un tribunal nacional o internacional, según el tipo de infracción y la obligación contraída por el(los) Estado(s) en cuestión.

La mayoría de las normas figuran en tratados que vinculan únicamente a aquellos Estados que son Partes en ellos. En los Protocolos adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 figuran normas generales para la protección de los bienes culturales.

3. PRÁCTICA

La Convención de La Haya de 1954 ha sido violada en muchas acciones militares por Estados Partes en ella. La mayoría de las veces, los mecanismos de aplicación de la Convención, como son la designación de Potencias protectoras y de Comisarios Generales, han brillado por su ausencia. Pocos Estados han señalado sus edificios con el emblema para la protección de los bienes culturales, que consiste en un escudo de color azul y blanco. Asimismo, son relativamente pocos los Estados que cumplen la obligación de la Convención de La Haya de presentar periódicamente informes relativos a la observancia de la Convención por los Estados Partes. Es evidente que la Convención de 1954 tiene algunos vacíos, como son el vago concepto de necesidad militar, que se han subsanado con la aprobación del Segundo Protocolo, el año 1999.

También cabe señalar casos en los que Estados que no son Partes en un tratado específico han respetado las normas de protección de los bienes culturales en la práctica, haciendo esfuerzos por señalar y proteger de los ataques los bienes culturales de la Parte adversa.

4. PROMOCIÓN DE LA ADHESIÓN A LOS TRATADOS DE DIH PERTINENTES

Los tratados de DIH pertinentes, en particular la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos de 1954 y 1999, no son tan conocidos ni se han ratificado como deberían serlo.

En comparación con la adhesión casi universal a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, sólo 100 Estados son Partes en la Convención de 1954, y 83 en el Primer Protocolo de 1954. Únicamente 6 Estados son Partes en el Segundo Protocolo de 1999. (Estos datos corresponden a agosto de 2001).

Asimismo, la distribución geográfica de los Estados Partes en la Convención de 1954 es desigual, dado que el 43% corresponde a Estados europeos y el resto está repartido más o menos por igual entre las demás regiones del mundo. También cabe señalar el número mucho menor de Estados con una tradición de *common law* que son Partes en la Convención de 1954, respecto del número de los que tienen una tradición jurídica romanista.

En el Plan de Acción de la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1999) se insta a los Estados a que, con el fin de reforzar el carácter universal del derecho internacional humanitario, estudien o vuelvan a estudiar la posibilidad de adherirse a los tratados pertinentes concertados desde la aprobación de los Convenios de Ginebra de 1949 (Objetivo final 1.3, párrafo 12). En la Declaración Final de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra (1993), refrendada por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1995), encontramos una formulación parecida, en la que se hace específicamente referencia a la Convención de La Haya de 1954 como uno de los tratados pertinentes.

En consecuencia, el CICR, en colaboración con la UNESCO, ha adquirido últimamente un papel preponderante para fomentar la adhesión a esos tratados y su eficaz aplicación. El CICR participó asimismo como experto en las negociaciones que dieron lugar a estos tratados. En octubre de 2000, el Servicio de Asesoramiento en DIH del CICR organizó una reunión de expertos sobre la aplicación de los tratados y se están elaborando pautas prácticas a raíz de esa reunión.

5. COMETIDO PARA LAS SOCIEDADES NACIONALES DE LA CRUZ ROJA Y DE LA MEDIA LUNA ROJA

Habida cuenta del cometido especial de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en la difusión y la aplicación del DIH, éstas también podrían contribuir a la promoción de la Convención de La Haya de 1954 y sus Protocolos. Esta tarea se inscribiría naturalmente en las funciones que desempeñan con respecto al DIH, es decir, ayudar a proteger el emblema para la protección de los bienes culturales y quizás aceptar otros cometidos, como son contribuir a que se apliquen la Convención de La Haya de 1954 y sus Protocolos, ya sea por sí solas o en colaboración con terceros. Eventuales copartícipes a nivel nacional –cuando existen esos organismos– son, entre otros, las comisiones nacionales de DIH y los comités nacionales del Escudo Azul, instituidos en algunos países.

Asimismo, se puede estudiar la posibilidad de ampliar la experiencia de los componentes en materia de intervención y recuperación tras las catástrofes, a fin de incluir la asistencia relacionada con bienes culturales dañados, o para que organicen la asistencia prestada por terceros.

6. RECOMENDACIONES PARA LOS COMPONENTES DEL MOVIMIENTO

El tradicional cometido del Movimiento por lo que respecta al DIH siempre ha sido obrar para que se aplique y se mejore la protección de las víctimas de los conflictos armados. Normalmente, y por razones muy válidas, la atención se ha centrado en la protección de seres humanos, en su salud y bienestar general, y no tanto en la protección de sus bienes. No obstante, acontecimientos pasados y recientes han demostrado que el patrimonio cultural de los pueblos reviste una importancia vital en la vida de la comunidad, su historia y su identidad, y, a menudo, esos bienes culturales son valiosos para la comunidad internacional en general. Se pueden acelerar la reconstrucción y la reconciliación tras un conflicto si se han respetado y preservado los bienes culturales durante las hostilidades.

El Consejo de Delegados es el órgano en el que los representantes de todos los componentes del Movimiento se reúnen para debatir temas y solucionar cuestiones de interés común. Uno de los temas permanentes es el DIH, incluidos los cometidos específicos del CICR y de las Sociedades Nacionales para contribuir al respeto del derecho vigente y a su desarrollo.

Se recomienda que los componentes del Movimiento apoyen las crecientes tareas del CICR, que realiza en cooperación con la UNESCO, por lo que respecta al fomento de la ratificación y la aplicación de la Convención de La Haya de 1954 y sus Protocolos de 1954 y 1999.

Se recomienda, asimismo, que se aliente a las Sociedades Nacionales a incluir la Convención de La Haya de 1954 y sus Protocolos en sus actividades relacionadas con la promoción, la difusión y la aplicación del derecho internacional humanitario, sea por propia iniciativa, sea en cooperación con el Gobierno del respectivo país.