

La Convención de la Haya de 1954 y el Escudo Azul, en materia de conservación y salvaguarda del patrimonio cultural en España

The Hague 1954 Convention and the Blue Shield, in matters of conservation and safeguarding of cultural heritage in Spain

Pilar BARRACA DE RAMOS*

RESUMEN: La finalidad de este trabajo es aquilatar desde la perspectiva actual la eficacia de los parámetros establecidos por la Convención de La Haya de 1954 y sus dos Protocolos, los motivos que llevaron a España a su ratificación, así como los factores que permiten su aplicación efectiva en países que llevan en paz largos periodos de tiempo, como sucede en el caso español. El objetivo es manifestar cuáles han sido los factores que influyeron decisivamente en la participación española ante la UNESCO, y en particular los que llevaron a esta nación a ratificar la CLH1954 y sus dos Protocolos, destacando que la entrada de España en la ONU fue la pauta principal que permitió después su adhesión a diferentes organizaciones internacionales.

PALABRAS CLAVE: Conflictos bélicos; guerra; patrimonio cul-

* Cuerpo Facultativo de Conservadores de Museos del Estado español. Consejera Técnica, Dirección General de Industrias Culturales y Mecenazgo, Ministerio de Cultura y Deporte de España. Tesis Doctoral en proceso, sobre la protección jurídica del patrimonio cultural, en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. Contacto: <pilar.barraca@cultura.gob.es>
Fecha de recepción:10/06/2021. Fecha de aprobación: 06/09/2021.

tural; expolio; salvaguardia.

ABSTRACT: The aim of this paper is assessing the efficiency of The Hague 1954 Convention and its two Protocols parameters from the current perspective, the causes that motivated the Spanish ratification, as well as the factors that foster its effective application in countries like Spain, in peace during a long time. The objective of this article is to show which have been the factors that decisively influenced Spanish participation before UNESCO, and in particular those that led this nation to ratify the CLH1954 and its two Protocols, highlighting that Spain's entry into the UN it was the main guideline that later allowed its adherence to different international organizations.

KEYWORDS: Armed conflicts; war; cultural heritage; plunder; safeguarding.

I. INTRODUCCIÓN

Tras el desastre producido durante la II Guerra Mundial respecto al patrimonio cultural, quedando este muy maltrecho con antiguas ciudades arruinadas, monumentos muy significativos destruidos, y una gran parte del legado cultural perdido para la posteridad, se debía pronunciar por la recién creada UNESCO algún tipo de normativa jurídica que, asumida por la totalidad o mayoría de sus Estados Parte, garantizase la preservación de los bienes culturales durante los conflictos bélicos o cualquier tipo de conflagración hostil ya fuera de carácter nacional o internacional. Es importante recordar que en el Preámbulo del Convenio constitutivo de 1945 de la UNESCO se señala una máxima de gran profundidad: "(...) 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"¹ y se le asigna en el artículo 1.1, como propósito fundacional, su finalidad de contribuir a la paz y a la seguridad mediante la educación, la ciencia y la cultura, lo que ciertamente hizo plantearse de inmediato a esta organización el estudio de un tratado que implicase a las naciones del mundo en la defensa común del patrimonio histórico y artístico. El primer tratado internacional que se refiere expresamente a la defensa de los bienes culturales, la Convención de La Haya de 1954 (a partir de este momento CLH1954) continúa siendo un referente y uno de los instrumentos del Derecho internacional humanitario más importantes que se hayan constituido para la preservación del patrimonio cultural.

¹ Esta reflexión tan oportuna por su simbolismo militar ha sido repetidamente utilizada en publicaciones realizadas por juristas militares expertos en Derecho Internacional Humanitario, como Generales Consejeros Togados del Cuerpo Jurídico Militar, Juan Manuel García Labajo y Fernando Pignatelli y Meca, pioneros en la difusión de la Convención de La Haya de 1954 en España. A ellos se dedica este trabajo.

En consecuencia, esta convención que podemos considerar como un instrumento jurídico fundamental de carácter preventivo surgió como el resultado natural a la creación de la UNESCO: los diferentes tratados que nacieran de esta organización debían continuar los principales preceptos de esta organización. Este es sin duda uno de los motivos por los que en el texto se ensalzarían conceptos como “tolerancia” y “salvaguardia” en relación al patrimonio, tanto mueble como inmueble, que inevitablemente era expoliado durante los procesos de cualquier contienda, y cuya prevención no había sido prevista jurídicamente por ninguna nación a pesar de que estos conflictos bélicos se habían sucedido durante toda la historia de la humanidad, siendo la guerra una “*vieja enemiga del hombre, del arte y de la cultura*” en palabras de Rosario Domínguez Matés². Esta acertada y empírica frase nos induce a introducir el tema con una breve reflexión sobre las características que ofrece esta Convención como instrumento contra el expolio de bienes que se producen continuadamente durante los conflictos bélicos, no ahondando en las actuaciones precedentes de la Sociedad de Naciones para establecer estrategias de preservación y recuperación de bienes culturales³ en tiempos de guerra, por no sobrepasar los límites de este artículo.

² DOMÍNGUEZ MATÉS, R., “Retos y perspectivas de la protección del patrimonio cultural en periodo de conflicto armado ante el 50º aniversario de la Convención de La Haya (1954-2004)”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 2005, vol. V, p. 124.

³ A este respecto, véase la abundante documentación y publicaciones del Institut International de Cooopération Intellectuelle (antecedente del ICOM), como “La protection des monuments et d’œuvres d’art en temps de guerre”, l’Office International des Musées, 1939.

II. LA DELICADA SITUACIÓN DE LOS BIENES CULTURALES ANTE LOS CONFLICTOS ARMADOS

La expoliación contra el patrimonio cultural se produce al estar amparada por la propia situación bélica, contienda, o de terror, y no siempre son pillajes destinados al provecho personal sino que pueden obedecer a otros motivos como el crimen organizado, el étnico, o el religioso, además del más característico y trascendental como es el atentado contra el Derecho humanitario y el comportamiento asociado con los participantes directos y cómplices cuyo patrón se caracteriza por la ausencia de respeto hacia los valores éticos y derechos fundamentales que propugnan la mayoría de las Cartas Magnas. Al margen de estas apreciaciones sobre la motivación del expolio de los bienes culturales, se ha de meditar sobre otras actividades de interés que desarrollan algunas fuerzas ocupantes ignorando las posibles sanciones y sistemas legales nacionales y las normas del derecho internacional, incluidas las normas y recomendaciones de la UNESCO, para prevenir las actuaciones delictivas. A este respecto es ilustrativo el informe de la UNESCO⁴ donde se alude al Boletín del Secretario General de Naciones Unidas sobre la “Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas”⁵, y que de manera sutil establecía los parámetros de actuación de los popularmente conocidos como “Cascos Azules” ante la posibilidad de que estas fuerzas actuasen indebidamente:

6.6 Se prohíbe a la fuerza de las Naciones Unidas atacar monumentos artísticos, arquitectónicos o históricos, lugares arqueoló-

⁴ UNESCO. “Informe de la Convención de La Haya 1994-2005”. Apartado II. ii) Cooperación con las Naciones Unidas. A) Información de carácter general. Punto 28.

⁵ Organización De Naciones Unidas. Boletín del Secretario General del día 6 de agosto de 1999. Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas. Sección Sexta, 6.6.

gicos, obras de arte, lugares de culto y museos y bibliotecas que constituyan el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos. La fuerza de las Naciones Unidas, en su zona de operaciones, no utilizará este patrimonio cultural o sus alrededores para fines que puedan exponerlo a sufrir daños o destrucción. Quedan terminantemente prohibidos el robo, el pillaje, la apropiación indebida y cualquier acto de vandalismo dirigido contra el patrimonio cultural.

A pesar de lo acertado de estas medidas, lo cierto es que no han sido puestas en práctica de manera generalizada, habiéndose acrecentado en el marco bélico el desarrollo del pillaje y la apropiación indebida como programas de estrategias específicas que tienen como finalidad el robo controlado de bienes culturales, que si bien es un fenómeno generalizado del siglo XX, cuyo paradigma se encuentra en la II Guerra Mundial⁶, a través del crimen organizado se ha convertido en un medio de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo internacional. En palabras de Rodríguez Temiño y González Acuña las causas actuales del expolio producido durante las guerras se deben también a

prácticas encaminadas a valerse del expolio y venta ilícita del patrimonio cultural de las áreas en conflicto como fuente de financiación de grupos insurgentes locales, el pillaje de la población local depauperada a causa de la desestructuración del país en cuestión, la actuación de organizaciones criminales internacionales especializadas en el tráfico de antigüedades, o el

⁶ En España, durante la ocupación de tropas francesas a comienzos del siglo XIX que dio lugar a la llamada Guerra de Independencia, se produjo el precedente de un expolio controlado de bienes artísticos cuyo fin era la creación del Museo Josefino en París, que sirvió como modelo de la estrategia utilizada durante la II Guerra Mundial por los alemanes para el robo, extorsión y apropiaciones indebidas de lo que actualmente conocemos como “expolio nazi”.

incumplimiento de la normativa internacional de protección del patrimonio cultural por parte de empresas de seguridad privadas contratadas por determinados países durante el desarrollo de operaciones concretas.⁷

Como consecuencia de los avances tecnológicos del armamento, durante los múltiples conflictos armados actuales es frecuente comprobar la destrucción casi completa de ciudades por efecto de los bombardeos, y con ellos la pérdida de muchos edificios históricos y monumentos emblemáticos, cuya reconstrucción en el caso de que fuera posible tardaría décadas en producirse y su memoria quedaría por tanto quebrantada para siempre. Por demás, el pillaje durante las contiendas pasadas se caracterizaba por tratarse del habitual saqueo incontrolado, pero también ha sido producido de forma selectiva, en busca y captura de pintura, esculturas y otros ornamentos artísticos, muchos de carácter religioso, y destrucción de instituciones culturales en un afán por acabar con las ramas del saber y la memoria de determinadas culturas, entre ellas bibliotecas y archivos que han sido metódicamente destruidos⁸, todo ello en detrimento de la pervivencia cultural de los distintos pueblos y culturas. De todos es conocido que las actuaciones bélicas han causado sistemáticamente la destrucción y la pérdida de los bienes culturales, lo que siempre viene a suponer

⁷ RODRÍGUEZ TEMIÑO, I. y GONZÁLEZ ACUÑA, D., “La protección del patrimonio cultural en conflictos armados. De las lecciones aprendidas al diseño estratégico”, Instituto español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 15, 2013.

⁸ De todos estos temas hay distintos ensayos bien documentados que sirven para establecer la secuencia de los diferentes expolios. De entre los más significativos, están los siguientes: NICHOLAS, L., “El saqueo de Europa. El destino de los tesoros artísticos durante el III Reich y la II Guerra Mundial”, 2007; PALMER, N., “Museums and Holocaust”, 2000; FELICIANO, H., “El museo desaparecido. La conspiración nazi para robar las obras maestras del arte mundial”, 2004.

un gran menoscabo, no sólo para el país castigado, sino también para el patrimonio mundial y la cultura de todos los pueblos.

Este tipo de actuaciones en realidad deben ser consideradas no solo como actos de expolio contra el patrimonio histórico material, sino también como delitos castigados por las leyes penales nacionales al intentar gravemente contra la memoria de las culturas, aunque no se haya considerado de esta manera ya sea por las altas partes contratantes de la CLH1954 o por los países participantes en los conflictos bélicos.

III. CONSIDERACIONES EN TORNO A LOS COMPONENTES Y OBJETIVOS DE LA CLH1954

En tanto que los conflictos bélicos no eran sino el resultado de la colisión de diversos intereses entre países, el nuevo planteamiento surgido a mediados de siglo por parte de las principales organizaciones internacionales sería establecer los cauces legales que, amparados por el Derecho internacional, fomentasen la cohesión social, la integración, y en definitiva la concordia entre los pueblos, al tiempo que debían estructurarse programas y medidas que garantizaran la protección del patrimonio cultural en tiempos de paz, utilizando sistemas que suministras en oportunidades pacíficas para cambios racionales y objetivos⁹. Estando así las cosas, era lógico que la UNESCO proveyera de algún instrumento de defensa de los bienes culturales, siendo la CLH1954 un tratado innovador en su momento, aunque con un concepto que en 1954 asumía como conflictos bélicos las guerras declaradas oficialmente, con un significado hoy en desuso dado que la consideración que aporta el paso del tiempo a este tipo de conflictos supone eng-

⁹ LLEONART Y AMSÉLEM, A., “España y la ONU: la “cuestión española” (1945-1950)”, Texto literal de la conferencia pronunciada en la Sociedad de Estudios Internacionales en el marco de su XXIII Curso académico en Madrid, el 4 de mayo de 1977, p. 44.

lobar también al terrorismo organizado y a las revueltas de carácter político, o bien al modelo que se ha dado en llamar asimétrico provocado, en su mayor parte, por motivos étnicos, religiosos o político-ideológicos.

Con el fin de prevenir la pérdida de la mayor cantidad posible de bienes culturales, UNESCO ha recogido convenientemente el reto de implementar inicialmente su principal propósito, lo que se percibe como uno de los objetivos de la CLH1954 y su I Protocolo de 1954, cuyas redacciones proporcionarían las bases de actuación de las partes contratantes, aunque el convenio se vería especialmente reforzado en el II Protocolo de 1999. A tenor de sus preceptos se observa en las tres normas la mención específica a la cultura material, y no al concepto de inmaterialidad de las culturas.

La CLH1954 presenta en consecuencia una redacción propia de su época donde se abordaban una serie de elementos relativos a la protección de los bienes culturales desde una perspectiva parcial, ya que todavía no se había afrontado el estudio de la compleja relación existente entre la defensa jurídica del patrimonio histórico y el Derecho Penal¹⁰ Internacional, cuando aun no existiendo la Corte Penal Internacional¹¹ se habían constituido Tribunales Penales Internacionales para juzgar crímenes de guerra, entre los que no constaban los delitos contra el patrimonio cultural. Hasta tiempos muy recientes, la destrucción de cualquier manifestación cultural como método para eliminar la memoria de los pueblos, su identidad colectiva y, en definitiva, la posibilidad de perpetuar su legado no ha sido tratada por el Derecho Penal como un delito

¹⁰ Me he permitido la licencia de recurrir, adaptándolas al contexto internacional, a las reflexiones de Jesús GARCÍA CALDERÓN que trata este complejo tema en varios de sus artículos, aunque quizás el más adecuado en este caso es “La relación del patrimonio histórico con el Derecho penal”.

¹¹ La Corte Penal Internacional fue creada por iniciativa de la ONU en julio de 1998 mediante el Estatuto de Roma y entró en vigor el 1 de julio de 2002.

y mucho menos como un crimen de guerra, a pesar de que se haya producido de manera recurrente.

Por otra parte, teniendo en cuenta que una de las bondades de la CLH1954 fue la de establecer una tipología del concepto de bienes culturales protegidos además de definir las clases de protección¹², en la tesis de que esta convención debía ser implementada especialmente en los momentos de paz como planificación de las estrategias a adoptar en caso de situaciones bélicas, tampoco se le puede achacar como defecto el que no definiese el concepto de “expolio” y los delitos derivados del mismo contra esos bienes especialmente protegidos que propugna. De facto, esa percepción no aparece sino hasta la redacción del II Protocolo, ya en 1999, y de una forma que podríamos llamar encubierta, en tanto que aborda la situación de protección de los bienes en los propios conflictos, reclamando su condición de neutralidad y prohibiendo “*cometer actos de hostilidad, respecto de tales bienes.*” lo que realmente incluye cualquier tipo de actuaciones que impliquen el uso de la fuerza contra los bienes culturales¹³.

Por lo que respecta al I Protocolo, éste ampliaba la CLH1954 en cuanto a la protección de los bienes culturales, prohibiendo expresamente la apropiación de bienes culturales a título de reparación de guerra, además añadía una serie de medidas que no todas las Altas Partes Contratantes incluían en su legislación ni han aplicado correctamente, como eran el impedimento de la exportación de bienes culturales de los territorios ocupados por ellos; el secuestro de los bienes culturales importados en sus territorios que procedieran directa o indirectamente de cualquier territorio ocupado; y al término de las hostilidades, la devolución a las autoridades competentes del territorio anteriormente ocupado de

¹² PIGNATELI MECA, F. “La protección de los bienes culturales en los conflictos armados”. Jornadas La lucha contra el tráfico ilícito de Bienes Culturales, 2006, Madrid, Ministerio de Cultura, 2007, pp. 134-135.

¹³ UNESCO. Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La Haya, 1954, artículo 4.1.

los bienes culturales que hubieren sido exportados ilícitamente, contraviniendo el principio establecido en el párrafo primero del protocolo, añadiendo además una indemnización a los poseedores de buena fe de dichos bienes.

Con todo, es difícil establecer hasta qué punto la protección de los bienes culturales se ha ajustado idealmente a los preceptos de la CLH1954 y su I Protocolo, problema que, aunque planteado a lo largo del tiempo por todos los países del mundo, no ha sido afrontado sobre la realidad en tiempos de guerra, ni tampoco las disposiciones señaladas han entrado en vigor en tiempos de paz. Hay que acudir a otras medidas que han sido abordadas en otros instrumentos jurídicos como los dos Protocolos de 8 de junio de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, cuyo objetivo era el de concretar medidas en el derecho internacional humanitario en relación con los conflictos armados, pero que de alguna forma hay que tenerlos en cuenta ya que se complementaban con las disposiciones del CLH1954 en cuanto se referían a la “protección de bienes culturales y a los lugares de culto” (artículos 38, 53 y 85 del Protocolo I y 16 del Protocolo II)¹⁴.

A lo largo de los años, después de la entrada en vigor de esta convención, las guerras se han seguido sucediendo y con ellas la continua violación de los derechos humanos, no siendo un aspecto prioritario el de la defensa de los bienes culturales, y así las cosas, el resultado obtenido es que sus disposiciones no se han aplicado sistemáticamente por razones obvias, entre ellas la prioridad de la defensa del derecho a la vida y otros derechos fundamentales. Los diferentes conflictos en Oriente y en Europa durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, ocasionaron un fuerte impacto con trágicas consecuencias para la cultura en general y desastrosas para su manifestación, el patrimonio material e inmaterial. En realidad, estos conflictos todavía recientes en el tiempo pusieron de manifiesto el ensañamiento con que se intentaba hacer desaparecer culturas que habían perdurado durante milenios,

¹⁴ PIGNATELLI MECA, F., *op. cit.*, pp. 132 y ss.

con la destrucción de monumentos e instituciones culturales, con el pillaje de bienes culturales y el aumento de su tráfico ilícito en todo el mundo, y sobre todo dejaron en evidencia la escasa por no decir nula protección jurídica de esos bienes en la mayor parte de los países en que se produjo la merma patrimonial, así como la inexistencia de planes de actuación para la protección de museos, archivos, bibliotecas y yacimientos arqueológicos¹⁵.

La cantidad de conflictos armados que se sucedieron en esas décadas fueron más que suficiente para que la UNESCO iniciara el estudio jurídico de una reforma y actualización de esta convención que sirviese para paliar este problema. Aún más, pese a las medidas y a los informes sobre la implementación de este convenio, es totalmente incuestionable el hecho de que los preceptos de la propia CLH1954 carecen de suficiente fuerza para su aplicación en muchos de los países que la habían ratificado desde un principio, pero yendo más lejos, es totalmente incomprensible que con el desarrollo de las técnicas bélicas y nuevos tipos de armamento, cuarenta años después de su entrada en vigor no se hubiese llegado a un acuerdo para establecer desarrollos reglamentarios que supliesen sus lagunas. Lo cierto es que pocos años después de su entrada en vigor se hizo notar un vacío en la aplicación de la convención por lo que en la primera Reunión de las Altas Partes Contratantes en 1962 se requirió de la UNESCO la creación de un comité de expertos que llevara a cabo un seguimiento de las actuaciones realizadas, pero este órgano sería creado más de

¹⁵ Sin el ánimo de focalizar en determinadas naciones la problemática de la protección del patrimonio cultural durante las contiendas, de carácter civil en algunos casos, hay que señalar sin embargo algunos ejemplos notables de países que pasaron las guerras sin aplicar la CLH1954 aunque la hubiesen ratificado: la República islámica de Irán ratificó la CLH1954 y su I Protocolo en 1959, entrando en vigor el mismo año; Irak ratificó la CLH1954 y su I Protocolo 21.12.1967 el cual entró en vigor el siguiente año 1968; la desaparecida Yugoslavia cuyo conflicto se extendió por todos los Balcanes había sido uno de los primeros países en ratificar la CLH1954 y su I Protocolo en 1956.

treinta años después en virtud del II Protocolo. Lo cierto es que la CLH1954 es suplementaria a las disposiciones de carácter humanitario de La Haya de 1899 y 1907 y del Pacto de Washington de 1935, y la UNESCO no parece disponer de una capacidad operativa sobre el rastreo de esta convención, que ni siquiera es mencionada en el último Informe del Comité de Convenciones y Recomendaciones¹⁶.

Esta importante reforma que presentaba ya entonces un articulado mayor que el de la propia convención, no con el ánimo de sustituirla, sino de crear los mecanismos adecuados, especialmente penales y sancionadores, que frenasen de alguna manera los desmanes contra la memoria colectiva de la cultura, fue aprobada en 1999 bajo la forma de un Segundo Protocolo (en adelante II Protocolo), que “crea una nueva categoría de protección reforzada para aquellos bienes culturales de suma importancia para la humanidad”, asimismo “se definen las sanciones que han de imponerse en caso de atentados graves perpetrados contra los bienes, así como las condiciones en que se incurre en una responsabilidad penal individual”. Sin embargo, este II Protocolo no entró en vigor sino hasta septiembre de 2004 cuando Brasil, el vigésimo país necesario, entregó su instrumento de ratificación, pero se consolida la opinión de una aceptación lenta y paulatina por las Altas Partes Contratantes, actualmente 82 países. Aun así, este II Protocolo llegaría tarde para determinados atentados del patrimonio cultural, como fue la destrucción deliberada de los Budas de Bamiyán, en 2003, que motivó la aprobación de urgencia por la UNESCO de

¹⁶ Sobre los métodos de trabajo del Comité, véanse el Informe 207 EX/53 de 2019 del Comité de Convenciones y Recomendaciones al Consejo Ejecutivo de UNESCO, y las Decisiones 177 EX/35.I y 196 EX/20, relativas al Procedimiento específico por etapas para el seguimiento de la aplicación de los convenios y recomendaciones de la UNESCO para los que no se ha previsto ningún mecanismo institucional específico, aprobado por el Consejo Ejecutivo en su 177^a reunión.

la Declaración Relativa a la Destrucción Intencional del Patrimonio Cultural¹⁷.

De hecho, los conflictos bélicos, aunque no alcancen la categoría de mundiales, se producen en todo el globo terrestre de forma continuada. Si para el año 2011, tuvieron lugar 186 conflictos violentos en el mundo, 13 de ellos se localizaron en países con lugares inscritos en la lista del patrimonio mundial de UNESCO, contando igualmente los restantes con un rico patrimonio cultural de muy alto nivel, diez años después, en 2021 con el agravante de la terrible pandemia que asola el mundo continúan en activo unas 10 guerras¹⁸. Con estos ejemplos se viene a señalar que el impacto negativo sobre los bienes culturales continúa siendo de impredecibles consecuencias respecto a su salvaguarda y para su resguardo como legado cultural.

¹⁷ Actas de la Conferencia General 32ª reunión París, 29 de septiembre - 17 de octubre de 2003. Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural, Resolución aprobada, previo informe de la Comisión IV, en la 21ª sesión plenaria, el 17 de octubre de 2003, pp. 66-68. Las disposiciones referentes a la *responsabilidad del Estado* (VI) y a la *responsabilidad penal individual* (VII), subrayan respectivamente la *necesidad de que los Estados se declaren jurídicamente competentes y prevean penas efectivas que sancionen a las personas que cometan u ordenen actos de destrucción intencional, y en la medida en que la legislación internacional contempla esa responsabilidad, el principio de la responsabilidad de los Estados por la destrucción intencional de patrimonio cultural si el Estado de que se trate lo destruye intencionalmente o se abstiene de adoptar las medidas necesarias para evitar esa destrucción.*

¹⁸ Para este año 2021 solo se cuenta con la información de los medios de comunicación y ONGs implicadas en los conflictos. Se pueden señalar como zonas conflictivas con un fuerte impacto en el patrimonio histórico material al Oriente Próximo (Siria y Yemen), a Marruecos con el Sáhara Occidental, y respecto al impacto sobre el patrimonio cultural inmaterial a varios países africanos como Mozambique, Etiopía, República Centroafricana, y la poco recordada guerra de Sudán del Sur.

En el ínterin hasta los años noventa, hubo que adecuarse al régimen jurídico que establecían los Protocolos Adicionales I y II de la Convención de Ginebra de 1949, cuyos artículos 53 y 16, respectivamente, recogen la prohibición de “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, utilizar tales bienes en apoyo del esfuerzo militar; y hacer objeto de represalias a tales bienes”¹⁹.

El II Protocolo de 1999 venía pues a resolver parcialmente la situación, con la creación en el Capítulo 6 de un entramado con participación de las Altas Partes Contratantes, el Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, y el Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. Pero a pesar de las mejoras introducidas en el II Protocolo, estas ya eran tardías porque en 1999 ya existían otros instrumentos internacionales como la Convención de París de 1970 y la Convención de Patrimonio Mundial de 1972, así como varias Recomendaciones de la UNESCO, que en conjunto vienen a suplir parcialmente la implementación de algunos de los preceptos de la CLH1954 y ambos Protocolos, como los relativos al tráfico ilícito de los bienes culturales o al control de importaciones y exportaciones ilegales. Por otra parte, la no aplicación generalizada de la CLH1954 es patente en los informes quinquenales²⁰ que se efectúan sobre su práctica, y pone de manifiesto la inoperancia general del régimen jurídico de este importante tratado interna-

¹⁹ PIGNATELLI Y MECA, Fernando., *op. cit.*... 2007, p. 136. Sobre la finalidad tuitiva para el patrimonio cultural de estas disposiciones.

²⁰ UNESCO. “Informe sobre la aplicación de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, La Haya, 1954, y sus dos Protocolos de 1954 y 1999. informe sobre las actividades de 1995 a 2004. (CLT-2005/WS/6).

cional que, o bien es ignorado. o apenas es mencionado ante los Tribunales Penales internacionales²¹.

IV. EL ESCUDO AZUL Y SUS COMITÉS INTERNACIONAL (ICBS) Y NACIONALES (NCBS)

El Escudo Azul, o BS en sus siglas en inglés, es el símbolo o emblema que se define en el artículo 16 de la CLH1954, para ser empleado aislado en bienes culturales que no gocen de protección especial; por las personas encargadas de las funciones de vigilancia, según las disposiciones del Reglamento para la aplicación de la Convención; por el personal perteneciente a los servicios de protección de los bienes culturales; y con tarjetas de identidad previstas en el Reglamento de aplicación de la Convención. Pero también puede ser utilizado en tres veces en formación de triángulo (un escudo en la parte inferior), de acuerdo con las circunstancias siguientes: en los bienes culturales inmuebles que gocen de protección especial según designen las Partes Contratantes y que pueden ser museos, archivos, bibliotecas, monumentos, conjuntos históricos y yacimientos arqueológicos; en los transportes de bienes culturales bajo protección policial y en casos de urgencia; en los refugios improvisados en las condiciones previstas en el Reglamento para la aplicación de la Convención. Este emblema fue designado como señal distintiva para identificar y proteger los sitios culturales en territorios en los que se están produciendo contiendas bélicas o conflictos armados de cualquier tipo, debiendo entender que su uso corresponde al momento del conflicto y no a los tiempos de

²¹ DOMÍNGUEZ MATÉS, R., *op. cit...* 2005, p. 137. Donde se refiere a la obligación de los Estados Parte a sancionar penalmente por infracciones fuera de jurisdicciones territoriales del estado en cuestión y al escaso desarrollo en el ámbito penal internacional, poniendo como ejemplo el Estatuto del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia de 1993, donde se mencionan expresamente las Convenciones de Ginebra de 1949, pero no la CLH1954.

paz, y además que dicho uso debe estar autorizado por las autoridades nacionales del territorio en estado de guerra.

El emblema del Escudo Azul dio su nombre al Comité internacional del Escudo Azul (ICBS) que, habiendo sido fundado en 1996 poco antes de la promulgación del II Protocolo, constituye el sistema guardián de la CLH1954 velando por su cumplimiento, visto el escaso éxito de su implementación. El trabajo vital del ICBS fue reconocido en el II Protocolo a la CLH1954, aprobado en abril de 1999. De hecho, fue este II Protocolo el que aportó un impulso nuevo al papel del ICBS y de sus organizaciones constitutivas, siendo reconocido como organización internacional consultiva ante el Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Cultural en caso de conflicto armado, tal como señala el Artículo 11.3 del II Protocolo, referido a la concesión de la protección reforzada y a la tarea de elaborar los instrumentos para el reconocimiento de los bienes a incluir en la Lista de Bienes en Protección reforzada, asunto este último que todavía es objeto de debate internacional.

El Comité Internacional del Escudo Azul (en adelante ICBS en sus siglas del inglés) es una red internacional de carácter asociativo no gubernamental que se rige por tanto por el Derecho privado internacional, creada exprofeso para actuar en nombre de la CLH1954 y sus dos Protocolos, promoviendo el uso de sus preceptos, en particular los que afectan a su difusión, a la realización de inventarios, a la señalización de monumentos, y al establecimiento de estrategias para la protección del patrimonio en situaciones de emergencia. Para su funcionamiento reúne a profesionales de distintos sectores relacionados con el patrimonio cultural, aunando y aprovechando las sinergias existentes a través de distintas redes internacionales con una larga trayectoria, formada por importantes organizaciones no gubernamentales relacionadas con la UNESCO como el ICA (Consejo internacional de archivos), el ICOM (Consejo internacional de museos), el ICOMOS (Consejo internacional de monumentos y sitios), la IFLA (Federación internacional de asociaciones e instituciones biblio-

tecarias), y el CCAA (Consejo de coordinación de las asociaciones de archivos audiovisuales).

Además, y como no podía ser menos, el ICBS es consejero y colabora directamente con la UNESCO, en cumplimiento del artículo 23 de la CLH1954, en cuyo Punto Primero se estipula que “las Altas Partes Contratantes podrán recurrir a la ayuda técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura para organizar la protección de sus bienes culturales o en relación con cualquier otro problema derivado del cumplimiento de la presente Convención y del Reglamento para su aplicación. La Organización prestará su ayuda dentro de los límites de su programa y de sus posibilidades”. Asimismo, la colaboración es estrecha con otras organizaciones de índole cultural o humanitaria como el ICCROM (Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales), y el CICR (Comité internacional de la Cruz-Roja). España forma parte activa de todas estas organizaciones.

En este contexto, el ICBS forma grupos de trabajo que tienen como misión el estudio de posibles medidas de carácter preventivo y por tanto no vinculante, aunque su posición es extraordinaria ya que las administraciones públicas de los Estados Parte de la CLH1954 forman parte de las asociaciones internacionales de la red, obrando en consecuencia a favor del patrimonio cultural siguiendo los cauces de las perspectivas y normativas nacionales, y concentrando la profesionalidad y la experiencia de cada una de ellas. En consecuencia, reúne a museos y archivos entendiendo como tales aquellas instituciones que conservan los bienes culturales de cualquier tipología, ya sean bienes arqueológicos, artísticos, antigüedades, audiovisuales, gráficos o cualquier soporte documental, a bibliotecas, y también a monumentos y sitios históricos o arqueológicos.

A partir de este esquema general, el ICBS se ha desdoblado en diferentes Comités Nacionales del Escudo Azul (NCBS en sus siglas en inglés).

V. ANTECEDENTES DE LA DEFENSA DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ESPAÑA EN LOS AÑOS ANTERIORES A 1960

Aunque no es el objetivo principal de estas líneas, es esencial reseñar brevemente la situación política y jurídica de España en los años precedentes a la ratificación de la CLH1954, así como la participación internacional en el conflicto bélico 1936-1939 y la protección del patrimonio cultural durante el mismo.

Sin extendernos en una larga exposición sobre la legislación vigente en España durante los años treinta y cuarenta del siglo pasado, sí se debe señalar que muchos de los preceptos que se encuentran incluidos en la CLH1954 ya tenían su sitio en la normativa jurídica española. En este contexto cabe citar el Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926²² sobre protección y conservación de la riqueza artística, que se pronunciaba sobre el concepto del Tesoro Artístico Nacional, en la elaboración de inventarios sobre bienes inmuebles, y sobre la regulación de los principios más destacados en cuanto a la exportación de los bienes muebles y el mercado del arte y antigüedades.

²² España. Real Decreto-Ley de 15 de agosto de 1926. Gaceta de Madrid, núm. 227, pp. 1026-1032. Esta normativa ya plantea aspectos muy interesantes como en el artículo 2º la definición previa del paisaje como componente del Tesoro: "(...) sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco (...)". Cien años después el paisaje es parte incorporada a nuestra legislación, desde el derecho internacional como la Convención del Paisaje del Consejo de Europa, o la legislación nacional del medio ambiente y del patrimonio natural, habiendo sido incluida en el Anteproyecto de reforma de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, actualmente en proceso previo a su debate por las Cortes Españolas.

Pocos años después, el Decreto de 3 de julio de 1931²³ determinaba la prohibición temporal de exportar bienes artísticos, y la articulación de medidas sancionadoras para los casos en que no se comunicasen las transmisiones de los bienes, ya que se percibía cómo esas transmisiones llevaban aparejadas exportaciones ilícitas. Estas normativas convergen en la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico artístico nacional²⁴, que surgía en el marco de la Constitución Española de 1931²⁵, incluyendo preceptos relacionados con las recomendaciones hechas por organizaciones internacionales, como la Carta de Atenas de 1931. Esta ley sería la norma jurídica determinante en la defensa del patrimonio histórico y de los bienes culturales, considerada unánimemente como una magnífica regulación jurídica que incluía una serie de preceptos muy avanzados para la época, razón por la que no fue derogada durante el período 1939-1978 y llegó vigente hasta la transición política a la democracia y la normativa que la sustituyó, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en la actualidad en vigor.

La situación obligada que se planteó durante la Guerra Civil Española (1936-1939) condicionó el establecimiento por el Gobierno de la II República de un programa de protección y conservación de los principales monumentos, de conformidad a la legislación entonces vigente que presentaba una larga tradición histórica de preservación del patrimonio histórico y artístico. Sin embargo, a pesar de que no existía una normativa específica para

²³ España. Decreto declarando temporalmente prohibida la exportación de objetos artísticos, arqueológicos o históricos; y que las enajenaciones de dichos objetos, entre particulares, son libres, pero comunicando los cambios de posesión al Gobernador civil y por éste a la Dirección General de Bellas Artes. “Gaceta de Madrid» núm. 185, de 4 de julio de 1931, p. 109.

²⁴ España, “Gaceta de Madrid», núm.145, 25 de mayo de 1933.

²⁵ España, Constitución de 1931, “Gaceta de Madrid» de 10 de diciembre de 1931, núm. 344, pp. 1578-1588.

la protección de los bienes culturales en caso de conflicto bélico, el Gobierno de la República española en cumplimiento de la Leyes de 1926 y 1933 dispuso una serie de medidas en la protección del entonces llamado Tesoro Artístico, con ayuda internacional y una destacada influencia en la creación de comisiones para el estudio de un instrumento jurídico internacional²⁶. Esta defensa improvisada con los escasos medios existentes durante la guerra, no solo se limitó al conocido traslado de los cuadros del Museo Nacional del Prado, sino que especialmente estableció un plan de acción que supuso la actuación de ingenieros, arquitectos y otros expertos en la programación y ejecución de estructuras que soportasen los bombardeos. Particularmente en Madrid, durante este conflicto civil se produjeron interesantes modelos de preservación para las fuentes monumentales, los museos y Biblioteca Nacional, así como algunos monumentos palaciegos²⁷.

En lo que se refiere a la alta política, la entrada en 1953 de España en la UNESCO supuso uno de los primeros pasos de acercamiento a las organizaciones internacionales, por tanto un hito destacado para este país en un horizonte político y cultural que se encontraba bastante alejado de la realidad internacional, inmerso en un largo estado de postguerra y aletargado por el bloqueo impuesto por la Organización de Naciones Unidas (en adelante

²⁶ CAMPS MIRABET, N., “La Protección Internacional del Patrimonio Cultural, Universitat de Lleida, Departament de Dret Públic, mayo de 2000, tesis doctoral, p. 23, Nota 44: “Sobre el encargo que la Oficina Internacional de Museos realizó a un grupo de expertos... consistente en la elaboración de un proyecto de Convenio sobre la protección de los monumentos y obras de arte en caso de conflicto armado. Uno de los acontecimientos que contribuyó a poner de manifiesto la necesidad de adoptar un Convenio al respecto fue la Guerra Civil Española, la amplitud de las destrucciones que en el transcurso de la misma se llevaron a cabo”.

²⁷ Véase al respecto una de las mejores publicaciones sobre esta temática: ÁLVAREZ LOPERA, J. “La política de bienes culturales del Gobierno republicano durante la Guerra Civil española”. Madrid, Ministerio de Cultura, 1982.

ONU) en lo que se llamó la “Cuestión española”²⁸, situación que duró entre 1945 y 1955, fecha esta última en la que se permitió a España unirse al conjunto de naciones como miembro de la ONU. Previamente, en 1950 la situación de la política mundial había cambiado con la llamada “Guerra Fría” posicionando dos bloques antagónicos liderados por Estados Unidos y la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), lo que favoreció la tolerancia hacia España por dos motivos esenciales: la animadversión del régimen franquista hacia la URSS, y la estratégica situación geográfica de este país para el establecimiento de bases militares anti-comunistas. Este nuevo escenario político conllevaría a una nueva Resolución de 1950²⁹ que abriría las puertas al Estado español para unirse a varias organizaciones especializadas de la ONU, como la FAO, la OMS y especialmente la UNESCO, de suerte que pocos años después se hizo efectiva, tras firmar una serie de acuerdos

²⁸ “Resolución 39(I) de la Asamblea General de la ONU sobre la cuestión española”, GA Res. 39(I), Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante la primera parte de su primer período de sesiones, Quincuagésima nona reunión plenaria, 12 de diciembre de 1946, pp. 57-58, que plasma el repudio de las organizaciones internacionales ante el régimen fascista de Franco y recomienda la exclusión del Gobierno español en cualquiera de los organismos y conferencias relacionados con la ONU. A este respecto véase también LLEONART Y AMSÉLEM, A., “España y la ONU: la “cuestión española” (1945-1950)». Texto literal de la conferencia pronunciada en la Sociedad de Estudios Internacionales en el marco de su XXIII Curso académico en Madrid, el 4 de mayo de 1977. Disponible en: <<http://www.cepc.gob.es>>.

²⁹ La Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución 386, de 4 de noviembre de 1950, de Relaciones de los Estados Miembros y de los organismos especializados con España (aprobada con 38 votos a favor, 10 en contra, y 12 abstenciones), mediante la cual se revocaba la recomendación de retiro de embajadas acreditadas ante el gobierno español, al mismo tiempo que se revocaba la recomendación que impedía a España ser miembro de los organismos internacionales establecidos por las Naciones Unidas o vinculados por éstas.

militares en 1953³⁰, no sin antes acreditar una serie de condiciones como la formulada en el artículo 4º de la Carta Constitutiva de la ONU en referencia a los “Estados amantes de la paz”.

Cuando se crea en 1954 la CLH1954 y su I Protocolo que entrarían en vigor en 1956, toda vez que se buscaba la mejor manera de adherirse a los tratados internacionales, la situación española, muy inestable en el horizonte internacional, provocaba prioridades políticas ante la ratificación de los mismos. Apenas hubo un periodo de reflexión y estudio del interés español en ratificar esta convención que hoy, con una perspectiva alejada en el tiempo, se percibe por la voluntad política de un Gobierno focalizado en salir del bloqueo político y diplomático internacional, aunque por otra parte este país podía justificar plenamente el interés cultural de la convención y aportar su experiencia en la materia. Efectivamente, la defensa de los bienes culturales durante la contienda civil (1936-1939) fue uno de los puntales de ambos bandos que conscientes de la gran pérdida del patrimonio cultural que supuso esta guerra, trabajaron para evitarlo, aunque de forma desigual y separadamente.

En consecuencia, y tanto si se diesen supuestos de conflicto armado o períodos de paz, respecto a la situación jurídica de la protección de los bienes en España, en relación con la legislación comentada en líneas anteriores, hay que reflexionar sobre dos aspectos fundamentales de la situación española ante la CLH1954. El primero es que, con bastante anterioridad a la preocupación internacional sobre la custodia y preservación de los bienes culturales, y aunque la perspectiva cultural de la sociedad no estaba aún dirigida a una protección efectiva de los bienes históricos y artísti-

³⁰ Acuerdos con Estados Unidos, de 26 de septiembre de 1953, por los que se le autorizaba a “desarrollar, mantener y utilizar para fines militares, juntamente con el Gobierno de España”, zonas e instalaciones en territorio español. Uno de los mejores artículos al respecto es GONZÁLEZ CAMPOS, J. D. “La admisión de España en la ONU”, 2005, *Derecho internacional, Historia*, 2020.

cos, en España ya existía una abundante normativa, de corte vanguardista en cuanto a las líneas jurídicas planteadas que respondía a las ideas más innovadoras del horizonte europeo en cuanto a la preservación de estos bienes, aunque con la perspectiva actual podamos considerarla muy proteccionista para el cuantioso patrimonio cultural español, y que prácticamente perduraría durante todo el período franquista y estaría vigente nada menos que hasta los años ochenta del siglo pasado, momento en que se produjo un importante avance en todo el sistema legislativo español y, como no, también en el aspecto cultural. El segundo aspecto, ya explicado previamente, está en relación con el conflicto bélico 1936-1939, que provocó una situación extraordinaria y sin precedentes como respuesta fundamental al afán protector de las autoridades de Bellas Artes, con la aplicación de medidas urgentes amparadas por la legislación vigente para el salvamento de dichos bienes.

Por consiguiente, sobre los principales articulados de la CLH1954, con anterioridad a su ratificación por España ya se había promulgado una extensa legislación que cumplía los preceptos de esta convención y que en algunos aspectos ya se había adelantado a su II Protocolo. Entre ellos se pueden destacar la regulación de las exportaciones de bienes muebles e inmuebles, el inventario de los bienes inmuebles que poseían un valor artístico, arquitectónico o histórico, así como su protección jurídica como monumentos que es iniciada por una declaración global efectuada en 1931³¹.

VI. LA RATIFICACIÓN DE LA CLH1954 EN 1960 POR EL ESTADO ESPAÑOL

A la Conferencia intergubernamental de 1954 en que fueron adoptados la CLH1954 y su I Protocolo, fueron invitados a en-

³¹ España, Decreto de 3 de junio de 1931, declarando monumentos Históricos-Artísticos, pertenecientes al Tesoro Artístico Nacional, los que se indican. *Gaceta de Madrid*, núm. 155, de 4 de junio de 1931, pág. 1181-1185.

viar delegaciones todos los Estados Miembro de UNESCO con poderes para firmar acuerdos internacionales, entre ellos España, así como varios Estados no miembros, tal como había decidido el Consejo Ejecutivo de UNESCO. En total estuvieron representados 56 de los 86 Estados invitados.

El 26 de noviembre de 1959 aparecía publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Españolas (BOCE)³² el texto del convenio que había sido remitido a la Presidencia de las Cortes para su estudio, remitiéndola a su vez a la Comisión de Asuntos Exteriores y dando un plazo de quince días para la emisión y propuesta de enmiendas por los Procuradores en Cortes. En esta publicación oficial se detecta una errata que es, sin embargo, importante ya que el mandato de las Cortes está fechado en 1949. Por otra parte, se da fe de la asistencia de una delegación española a la Conferencia General en que fue adoptado el Convenio, y de su voluntad de adhesión al convenio como se refleja en el siguiente texto: “Remitido a esta Presidencia el texto del Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y su Protocolo, firmado por España en La Haya el 14 de mayo de 1954, se ordena su envío a la Comisión de Asuntos Exteriores...”.

Sin embargo, este asunto no sería visto por la citada Comisión hasta su sesión del día 17 de marzo de 1960, en la que, a juzgar por las cuartillas mecanografiadas del ACD³³, no se produjo debate alguno sobre la posible adhesión del CLH1954, ya que en uno de los primeros asuntos del orden del día se priorizó el informe del Ministerio de Asuntos Exteriores cuya lectura reflejaba que, siendo favorable a dicha adhesión, dejaba en suspenso la afectada al Protocolo. Esta decisión de no adherirse al I Protocolo1954 estuvo marcada por un informe que, previsiblemente, a su vez estaba

³² España, *BOCE*, 26 de noviembre de 1959, núm. 648, pp. 13496-13507.

³³ Octavo Gobierno de España durante la dictadura franquista (1957-1962). Comisión de Asuntos Exteriores de las Cortes Españolas, 17 de marzo de 1960. “Cuartillas Taquigráficas”. Archivo del Congreso de los Diputados ACD. Serie General, legajo 758, número 17.

condicionado por el protocolo habitual y había sido enviado para informe³⁴ de los Ministerios afectados, el de Educación Nacional y el de Defensa Nacional, de los cuales el Ministerio de Defensa Nacional no consideraba oportuna la adhesión a este I Protocolo, mientras que el Ministerio de Educación Nacional no oponía ningún obstáculo. Desde la óptica actual se presume que, al tratarse de una convención que promovía la protección de los bienes culturales en tiempos de guerra, España quería demostrar que el estado de paz duraría bastantes años y que no era preciso establecer mecanismos de protección ante un posible conflicto bélico, pese a lo cual se plegaba a los dictámenes de la UNESCO. Por este motivo, se puede considerar que la etapa inmediatamente previa a la ratificación del segundo tratado internacional en materia de cultura³⁵ que efectuaba España respondía más a motivos de índole política que cultural.

Finalmente, el convenio fue firmado³⁶ y el Instrumento de Ratificación de España fue entregado en la sede de UNESCO el 7 de junio de 1960. No obstante, esta adhesión fue en cierto modo ineficaz ya que España ratificó tardíamente los dos Protocolos de esta Convención, en 1992³⁷ y 2004³⁸, respectivamente.

³⁴ Dichos informes no constan en el expediente del Archivos del Congreso de los Diputados, razón por la que se debería acudir para su investigación al Archivo General de la Administración (AGA) española.

³⁵ El primer tratado internacional ratificado por España fue, en 1956, el Convenio Cultural Europeo del Consejo de Europa.

³⁶ España, Convenio para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954. “BOE» núm. 282, de 24 de septiembre de 1960, pp. 16189-16194.

³⁷ España. Instrumento de Adhesión del Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el 14 de mayo de 1954. “BOE» núm. 178, de 25 de julio de 1992, pp. 25844-25845. Este Protocolo entró en vigor el 7 de agosto de 1956 y para España el 26 de septiembre de 1992.

³⁸ España, Instrumento De Ratificación del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en

Durante los años que transcurrieron entre los dos Protocolos de la CLH1954, España ratificó la Convención de París de 1970³⁹, la Convención de Patrimonio Mundial de 1972⁴⁰, así como los Protocolos de la Convención de Ginebra de 1949⁴¹, en los que se determinaron diferentes medidas para la salvaguarda del patrimonio cultural.

VII. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CLH1954 Y SUS PROTOCOLOS EN ESPAÑA

Puesto que desde 1939, en España no se han producido otros conflictos bélicos, esta convención ha pasado bastante desapercibida y poco o nada se ha tratado por los diferentes estudiosos sobre la motivación que indujo a proceder con intervalos de tiempo muy largos entre sí a la ratificación de la CLH1954 y de sus dos Protocolos, se ha creído necesario introducir brevemente las condiciones socio jurídicas existentes en este país en el momento de

caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el 26 de marzo de 1999. “BOE» núm. 77, de 30 de marzo de 2004, pp. 13410-13417.

³⁹ España, Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, hecha en París el 17 de noviembre de 1970. “BOE» núm. 31, de 5 de febrero de 1986, pp. 4869-4872.

⁴⁰ España, Instrumento de aceptación de 18 de marzo de 1982, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, hecha en París el 23 de noviembre de 1972. “BOE» núm. 156, de 1 de julio de 1982, pp. 17883-17887.

⁴¹ España, Instrumentos de ratificación de los Protocolos I y II adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y sin carácter internacional, hechos en Ginebra el 8 de junio de 1977. “BOE» núm. 241, de 7 de octubre de 1989, pp. 31590-31595.

su adhesión y entrada en vigor. Las circunstancias en las que se produjeron, especialmente la adhesión a la convención, sin duda habían estado fuertemente influidas por el interés general del Gobierno español respecto a su integración en el sistema internacional que se hizo a partir de estos primeros años cincuenta. No obstante, respecto a los instrumentos internacionales relacionados con la cultura y el patrimonio histórico y artístico en esos años la aplicación de esta convención no iba a suponer ningún beneficio adicional, puesto que este país contaba con una trayectoria jurídica bien contrastada y los aspectos fundamentales que presentaba la CLH1954 en muchos de sus preceptos ya estaba reflejada en la legislación española vigente en los años cincuenta y posteriores. En consecuencia, la adhesión de España a diferentes tratados internacionales no ha contribuido especialmente a la aplicación del Derecho internacional en la normativa nacional de forma efectiva, sino que realmente su implementación era ya directa o marcadamente indirecta, siempre en aplicación de la legislación nacional vigente.

Aun así, hemos de señalar algunos aspectos entre las dificultades que conlleva su aplicación, expresadas sucintamente por Domínguez Matés⁴², que menciona las relativas a la catalogación y señalización de los bienes, la difusión de su contenido, y las sanciones por posibles infracciones. De estos tres aspectos, el que más afecta a una aplicación eficaz es, sin duda, el primero porque la catalogación de los bienes en categorías más especiales que las establecidas por la legislación española supone un procedimiento paralelo para el que no existe la infraestructura necesaria, y establecer cuáles serían los bienes sujetos a la protección reforzada es prácticamente imposible porque el número de estos es excesivamente cuantioso. Por demás, como aduce esta autora, muchos bienes culturales protegidos jurídicamente por la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español como Bienes de Interés Cultural (BIC) son instalaciones o centros militares, o se encuentran ubi-

⁴² Véase DOMÍNGUEZ MATÉS, R, *op. cit.* 2005, p. 132.

cados en centros urbanos y rodeados de objetivos militares potenciales. Este sería el caso de los Cuarteles Generales del Ejército y de la Armada, o del Museo Nacional del Ejército. Pero el principal motivo aducido ante la UNESCO para no señalar los bienes culturales con el emblema para protegerlos, ha sido por la creencia de que, al no existir un conocimiento generalizado de la Convención, se alarmaría innecesariamente a la población civil⁴³.

En líneas generales, la responsabilidad de comunicar a la UNESCO las actuaciones realizadas es mixta, tanto del ámbito militar como del civil, y queda reflejada en el informe de actividades 1995-2004 de la CLH1954 y sus dos Protocolos, donde se destaca entre otros aspectos de su implementación en España que el artículo 78 del Código Penal Militar español contiene disposiciones relativas a la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado⁴⁴. En cuanto a la difusión, la incorporación de España al ICBS fue un poco tardía ya que el Comité Nacional del Escudo Azul (NCBS) no fue creado sino hasta noviembre de 2013, estando formado por el Ministerio de Cultura, y los comités nacionales de ICOMOS, del ICA, del ICOM, del ICOMOS y de la IFLA, con el fin de seguir las pautas marcadas por el ICBS en la

⁴³ UNESCO, "Informe sobre la aplicación de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, La Haya, 1954, y sus dos Protocolos de 1954 y 1999. informe sobre las actividades de 1995 a 2004". (CLT-2005/WS/6), p. 17.

⁴⁴ UNESCO, *Ibidem*, pp. 12, 17: "En España, la Ley 85/1978 establece la regla moral de la institución militar al prescribir expresamente (...) el militar (...) respetara los edificios de carácter religioso, cultural o artístico que no estén destinados a fines militares. La publicación titulada "Orientaciones. El derecho de los conflictos armados", de uso interno entre los militares, reconoce y subraya el carácter de bienes especialmente protegidos de los bienes culturales durante los conflictos armados y las restricciones que al respecto deben observarse (...) abstenerse de cometer actos hostiles contra esos bienes o de utilizarlos o sus proximidades inmediatas en apoyo de operaciones militares, así como restricciones a la aplicación del principio de necesidad militar".

filosofía de planificar las estrategias de emergencias en caso de catástrofes naturales.

Se ha de destacar que en España se ha evitado el uso de los términos “conflictos bélicos” o conflictos armados”, sino que este NCBS ha preferido escoger la finalidad cautelar de la convención relativa a las situaciones de emergencias, dedicando por tanto la planificación de los programas a establecer medidas preventivas ante situaciones antrópicas como daños al patrimonio relacionados bien con la negligencia o el descuido, o bien a evitar fallos en los sistemas de vigilancia o seguridad que provoquen incendios o inundaciones, y en otros casos que pudieran ser delictivos con el agravante de la intencionalidad como los incendios, robos, actos vandálicos, atentados por motivaciones políticas o religiosas, etc. Entonces, su propósito y objetivos son, además de promover la protección de los bienes culturales frente a las catástrofes naturales y artificiales, el fomento de la conservación preventiva y de la precaución de riesgos, así como la cooperación entre los distintos sectores nacionales y la formación de expertos, difusión, y sensibilización social en estas materias. Como inicio de sus actividades, uno de los objetivos ya cumplido ha sido la elaboración de un Plan Nacional de Emergencias en Patrimonio, aprobado por el Consejo de Patrimonio Histórico⁴⁵ en 2013 y publicado en 2015⁴⁶. Por tanto, la implementación en España de la CLH1954 y sus dos Protocolos se sitúa en el ámbito civil, no militar.

⁴⁵ Máximo organismo colegiado en materia de cultura que reúne periódicamente al Estado y a las Comunidades Autónomas para establecer de forma unánime la estrategia global para la protección y difusión del patrimonio cultural en aplicación de la legislación vigente.

⁴⁶ España, Ministerio de Cultura y Deporte. Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural. 2015. Disponible en: <<https://www.culturaydeporte.gob.es/planes-nacionales/dam/jcr:7271e79b-5637-4cff-8a51-9baf9aedadc5/13-maquetado-emergencias.pdf>>.

VIII. A MODO DE CONCLUSIONES

Sin duda, queda pendiente describir exhaustivamente los antecedentes de la propia CLH1954 así como el conjunto de actividades y desarrollo jurídico en España, no solo sobre la convención sino sobre aquellos aspectos que contribuyen efectivamente a la protección y salvaguarda de los bienes culturales. Igualmente, somos conscientes de la necesidad de establecer una correcta planificación preventiva sobre el patrimonio cultural en su conjunto y mejorar lo ya hecho hasta ahora, pues ninguna nación está exenta de caer en el entramado de cualquier tipo de conflicto armado.

En este artículo se ha intentado manifestar cuáles han sido los factores que influyeron decisivamente en la participación española ante la UNESCO, y en particular los que llevaron a esta nación a ratificar la CLH1954 y sus dos Protocolos, destacando que la entrada de España en la ONU fue la pauta principal que permitió inicialmente, y sin la cual no hubiera sido posible, su adhesión a diferentes organizaciones internacionales como la UNESCO y la consiguiente ratificación de sus convenciones. Pero, aunque esta adhesión estuvo condicionada por la situación política internacional, y en el hipotético caso de que no se hubiera producido, se ha querido dejar patente que el Derecho nacional español, administrativo y penal, no ha dejado en ningún momento de contemplar las medidas jurídicas y penales correspondientes para la defensa del abundante y rico patrimonio cultural de este país.

En cuanto se refiere a aplicación efectiva de la CLH1954 y sus dos Protocolos, si bien es cierto que en España no se ha trabajado especialmente este campo jurídico, también es manifiesta la dificultad de aplicar esta normativa internacional en el momento en que se suceden esos conflictos armados, y en tiempos de paz en que la sociedad ha evolucionado largamente hacia un estado de bienestar, es prioritario atender a una protección efectiva de los bienes culturales ante cualquier tipo de expoliación que se pueda cometer contra ellos.

