

LA ARGENTINA Y EL ESQUEMA DE PROTECCIÓN DE BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO: UN DESAFÍO SINGULAR

ARIEL W. GONZÁLEZ *

“Dans aucun cas, sous aucun prétexte, il n'est permis de bombarder les villes ouvertes non fortifiées et qui ne sont pas militairement défendues: agir contre elles comme les nécessités de la guerre autorisent à le faire contre les fortifications, c'est violer tous les principes du droit des gens et placer hors la loi les nations qui marchent à la tête de la civilisation”. **

(Carlos Calvo, 1896)

I. INTRODUCCIÓN

En mayo de 1954, una conferencia diplomática reunida en La Haya bajo los auspicios de la recientemente creada Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), adoptó la Convención sobre la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado. Este instrumento fijó por primera vez, en el plano internacional y de manera específica y vinculante, las reglas de conducta a ser observadas durante un suceso bélico para la preservación de los bienes, muebles o inmuebles, que integran el patrimonio cultural.

De este modo, la comunidad internacional reaccionaba al daño, la destrucción y pérdida de bienes culturales que los dos conflictos mundiales del siglo pasado causaron, particularmente en Europa, a una escala en la que resulta

* Diplomático argentino, miembro de la Delegación Permanente de la Argentina ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de su autor.

** “En ningún caso, bajo ningún pretexto, está permitido bombardear ciudades abiertas no fortificadas y que no estén defendidas militarmente: actuar contra ellas como las necesidades de la guerra justifican hacerlo contra las fortificaciones, es violar todos los principios del derecho de gentes y colocar fuera de la ley a las ciudades que marchan al frente de la civilización”, citado en NAHLIK, Stanislaw: “La protection internationale des bien culturels en cas de conflit armé”, *Recueil des Cours de la Academie de Droit Internationale*, vol. II, A. W. Sijthoff, Leyde, 1967, p. 84.

difícil encontrar ejemplos comparables en la historia ¹. En particular, la Segunda Guerra Mundial representó —quizás paradójicamente— un estímulo determinante para esta reacción. El novedoso recurso en dicha conflagración a los bombardeos aéreos masivos multiplicó la destrucción de lugares y monumentos históricos ². Esta destrucción se vio a su vez agravada por la insuficiencia de reglas claras que permitieran a las partes en un conflicto armado tomar conciencia sobre la importancia de respetar la integridad de tales bienes culturales: el derecho humanitario de aquella época se concentraba en la protección de los prisioneros de guerra y de la población civil ³.

Los conflictos armados no sólo atentan contra la integridad de los bienes culturales, sino que lesionan el vínculo con sus propietarios legítimos. Así, durante las dos guerras mundiales se incautaron obras de arte y se cometieron otros delitos contra la propiedad cultural de particulares e instituciones ⁴. Las poblaciones de los países ocupados —o, anteriormente, de los territorios sujetos al esquema de mandatos establecido por la Sociedad de las Naciones ⁵—

¹ Posiblemente, las invasiones bárbaras de los siglos VI y VII representen un antecedente —conf., en este sentido, CHOAY, Françoise, *L'allegorie du patrimoine*, Seuil, Paris, 1992, ps. 28 y 29—, aunque más dilatado en el tiempo.

² Boylan ejemplifica con la destrucción total del centro de Londres y de las ciudades históricas alemanas de Dresden y Lübeck (conf. BOYLAN, Patrick J., *Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict [The Hague Convention of 1954]*, London City University, London, 1993, ps. 35 a 37). Como medida de represalia a esta última, el gobierno nazi lanzó los “Baedeker raids”, como se los llamó en Inglaterra, en los que fueron bombardeadas las catedrales de las ciudades inglesas de Canterbury, Exeter, Norwich y York.

³ En efecto, si bien las iniciativas para prevenir la destrucción de bienes durante un conflicto armado datan al menos de principios del siglo XIX, las mismas se tradujeron en normas de alcance nacional (Código Lieber de 1963), en textos no vinculantes (Declaración de Bruselas de 1874; Código de Oxford de 1880) o fueron subsumidas en textos generales sobre las llamadas leyes y costumbres de la guerra (el Reglamento en esta materia adoptado en el marco de la Conferencia de La Haya de 1899, las Convenciones Cuarta y Novena adoptadas en el marco de la Conferencia de La Haya de 1907, o la Cuarta Convención de Ginebra de 1949). Todos estos instrumentos prevén la protección de ciudades y monumentos históricos —y, en tal sentido, representan antecedentes importantes en esta materia— pero ponen énfasis en su condición de propiedad privada más que de bien cultural. Cfr. sobre esta temática NAHLIK, Stanislaw, “La protection...”, cit., caps. II y III, y BOYLAN, Patrick J., *Review...*, cit., ps. 23 a 40.

⁴ Para una breve pero ilustrativa reseña de estos actos ilícitos, conf. NAHLIK, Stanislaw, “La protection...”, cit., ps. 98/102 (para la Primera Guerra Mundial) y ps. 105/114 (para la Segunda). Fiedler se concentra específicamente en el “tesoro nazi” formado por los saqueos que llevó a cabo dicho régimen, que tienen repercusiones hasta nuestros días (conf. FIEDLER, Wilfried, “Safeguarding of cultural property during occupation modifications of the Hague Convention of 1907 by World War II?”, en *Legal aspects of international trade in art*, Briat/Freberg, La Haya, 1996).

⁵ Se denomina generalmente así al esquema regulado en el art. 22, Parte I, del Tratado de Versalles de 1919, que marca el fin de la Primera Guerra Mundial. Se aplicaba a las colonias y territorios que habían pertenecido a Alemania, a la que se consideraba “moralmente incapaz” de administrarlos, y que estaban habitados por pueblos que, según la lógica de la época, no estaban preparados para dirigirse a sí mismos. Estos mandatos, ejercidos en nombre de la Sociedad de Naciones por una potencia con experiencia colonial, recursos o posición geográfica favorable, debían cumplir “una misión civilizadora”.

también sufrieron estos actos ilícitos, principalmente a través del saqueo de sus museos. Los bienes culturales así obtenidos eran considerados como reparaciones de guerra y/o rápidamente comercializados. Como una primera respuesta a estas prácticas ilícitas, la Convención de 1954 se vio complementada, desde el momento mismo de su adopción, por un Primer Protocolo ⁶.

Casi medio siglo más tarde, los representantes diplomáticos se reunían nuevamente en La Haya, bajo los auspicios de la Unesco y con la participación activa del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), para adaptar la Convención de 1954 a las nuevas exigencias impuestas por el derecho internacional contemporáneo. Surge así el Protocolo de 1999, o Segundo Protocolo. Cuando el mismo entre en vigor ⁷, se habrá alcanzado una etapa significativa en el proceso de elaboración de un esquema normativo relativamente completo y actualizado para prevenir y sancionar los actos ilícitos contra el patrimonio cultural en un conflicto armado.

La Argentina mantuvo, en el referido proceso, una posición que a primera vista podría parecer contradictoria. En efecto, durante más de un cuarto de siglo de vida del esquema normativo inaugurado por la Convención de 1954, nuestro país evidenció desinterés en dicho esquema. Ello, a pesar de que, en esa misma época, la construcción de hipótesis de guerra, los episodios de tensión bilateral o regional, y los conflictos armados internos eran moneda corriente en un continente latinoamericano en el que predominaban los gobiernos *de facto*. Este panorama, sumado a la tradicional defensa argentina de los principios del derecho internacional —que inspiró a juristas renombrados como el que prologa estos párrafos— y a la ausencia de normativa interna específica en la materia, hubiera debido bastar para convencer a las autoridades competentes de la necesidad de recurrir al derecho internacional a fin de proteger nuestros bienes culturales.

Nada de ello, sin embargo, ocurrió. De los catorce países latinoamericanos que se obligaron a la Convención de 1954, más de la mitad lo hicieron varios años antes que la Argentina. Nuestro país adhirió a la Convención recién en 1989 ⁸, pero no hizo dicha adhesión extensiva a su Primer Protocolo ⁹. No

⁶ Algunos años después, la Conferencia General de la Unesco extendería esta protección fuera del marco de los conflictos armados, al adoptar la Convención de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales. A este último instrumento nos referiremos más adelante.

⁷ A la fecha de elaboración del presente trabajo, quince países se obligaron al Segundo Protocolo, que requiere un mínimo de veinte ratificaciones o adhesiones para entrar en vigor.

⁸ Previa aprobación del Congreso de la Nación, por ley 23.618 del 28 de septiembre de 1988. La Convención entró en vigor para nuestro país el 22 de junio de 1989.

⁹ Los motivos de esta conducta no parecen del todo claros, particularmente si se tiene en cuenta que varios países de la región, como Brasil y México, son Partes de la Convención y del Protocolo. Una explicación posible es que la transferencia ilícita de bienes culturales a la que se refiere el Protocolo

surge, por otra parte, que en los primeros años de vigencia de la Convención se haya presentado información sobre la puesta en práctica de la misma en el ámbito nacional —incluyendo la identificación de una institución específica para asegurar su seguimiento—. Tampoco se cuentan con antecedentes que muestren de qué manera se cumplieron las obligaciones principales que entraña la condición de Estado Parte de la Convención.

Puede afirmarse que esta situación varió significativamente a partir de mediados de la década del '90. En junio de 1994 se creó la Comisión Argentina de Derecho Internacional Humanitario (CADIH)¹⁰. Este organismo interministerial —que cuenta con escasos precedentes en la región— tiene a su cargo, entre otras funciones, la aplicación en el ámbito nacional de la Convención de 1954¹¹. Por otra parte, en 1995 y 1999 la Argentina presentó a la Unesco informes sobre sus actividades en el marco de la Convención, y está representada regularmente en las reuniones de sus órganos rectores. En lo referente al Segundo Protocolo, nuestro país participó activamente en las negociaciones que condujeron a su adopción en 1999, adhiriendo al mismo tres años después —el tercer país latinoamericano en hacerlo¹². Los derechos y obligaciones que emanan de la Convención y el Protocolo generan expectativas cada vez más amplias en diversos sectores de nuestra comunidad.

Todo esto ocurre, sin embargo, en un momento en el que —posiblemente, por primera vez en su historia— América latina tiene, en general, el privilegio de carecer de conflictos armados internacionales previsibles, y está prácticamente exenta de conflictos internos¹³. Una vez más, nuestro país parecería marchar a contramano de su realidad geopolítica.

fue posteriormente abordada en forma integral por otros instrumentos internacionales de los que la Argentina es Parte, tales como la citada Convención de 1970 y el Convenio que adoptó sobre la misma materia el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (Unidroit) en 1995. Sin embargo, estos últimos instrumentos abordan dicha problemática fuera del contexto de un conflicto armado. Quizás más convincente sea la explicación que pone de relieve cierta reserva de nuestro país al concepto de “territorio ocupado” —ámbito de aplicación espacial del Protocolo—, a la luz de sus posibles incidencias en la cuestión de la controversia de soberanía sobre las Islas Malvinas.

¹⁰ Por dec. 933 (16 de junio de 1994) del Poder Ejecutivo nacional.

¹¹ La CADIH está integrada por funcionarios de los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Su presidencia es rotativa, y la sede de su Secretaría Permanente se encuentra situada en el Ministerio de Defensa. Cabe notar la ausencia en la integración de la Comisión de autoridades gubernamentales competentes del sector cultura. Ello se debe, probablemente, a que la CADIH fue concebida para poner en práctica el derecho internacional humanitario, abordándose la Convención de 1954 exclusivamente desde la óptica de esta rama del derecho internacional. Al respecto, corresponde destacar que en la Reunión regional de expertos que organizó el CICR, con relación a la puesta en práctica de la Convención de 1954 y sus Protocolos (Lima, mayo de 2002), se hizo especial hincapié en la importancia de promover una mayor integración de las áreas culturales y de defensa en las estructuras nacionales para la aplicación de los referidos instrumentos.

¹² Los otros dos países son Nicaragua y Panamá. Recientemente El Salvador adhirió también al Protocolo.

¹³ Esta última precisión resulta pertinente, dado que, de manera general, tanto la Convención de

La intención del presente trabajo es mostrar que la vinculación actual de la Argentina con el esquema de protección internacional de bienes culturales aplicable en una situación de conflicto armado, en un tiempo y un espacio de paz, no constituye una contradicción sino un desafío. La Convención de 1954 y, en especial, su Segundo Protocolo pueden ser fuente de importantes beneficios para nuestro país, no sólo en lo relativo a la preservación de su patrimonio cultural sino también en términos de su imagen frente a la comunidad internacional. Para fundamentar esta conclusión, nos parece necesario precisar primero algunos aspectos que hacen al significado y alcance de ambos instrumentos ¹⁴.

II. LA FORZOSA AMBIGÜEDAD DE LA CONVENCIÓN DE 1954

Como es sabido, no es de buena técnica evaluar o interpretar una norma jurídica con prescindencia del contexto, principalmente político, en el que la misma es creada. La Convención de La Haya de 1954 no escapa, naturalmente, a esta regla.

En una época en la que los propios derechos de las personas —incluyendo los de los combatientes y víctimas de un episodio bélico— apenas comenzaban a ser reconocidos en el ámbito internacional ¹⁵, la comunidad de Estados lograba consensuar un conjunto de reglas vinculantes para proteger a los bienes culturales de ser destruidos o dañados durante un conflicto armado. Este hecho es de por sí notable. Podría ser incluso calificado de revolucionario, si se tiene adicionalmente en cuenta que la Convención: a) protege a todos los bienes culturales, bienes o inmuebles y “cualquiera que sea su origen y propietario”, con la única exigencia de que los mismos “tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos”; y b) extiende dicha protección a los edificios utilizados para exponer o conservar bienes culturales y a “los centros que comprendan un número considerable” de ellos ¹⁶.

En tal contexto, resultaría comprensible que, a modo de contrapeso de un extenso ámbito material de protección, los redactores de la Convención hayan elegido abordar con cierta generalidad —y, a veces, hasta con un grado de laxitud— el esquema de protección que la misma reglamenta. Dicha generalidad nos parece particularmente evidente en los siguientes aspectos principales de la Convención:

1954 como —en especial— su Segundo Protocolo se aplican a los conflictos armados de carácter no internacional (conf. art. 19, Convención y art. 22, Protocolo).

¹⁴ Teniendo en cuenta lo expresado en la nota 9, *supra*, el presente trabajo evita analizar en detalle el Primer Protocolo a la Convención.

¹⁵ En efecto, sólo unos pocos años antes la comunidad internacional se había decidido a declarar un conjunto de derechos humanos básicos (Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948) y a codificar en un instrumento vinculante más actualizado el derecho internacional humanitario (Convenios de Ginebra de 1949).

¹⁶ Conf. art. 1.

1. La protección de los bienes culturales

El art. 3 de la Convención compromete a sus Estados Parte a “preparar en tiempo de paz la salvaguardia de los bienes culturales situados en su propio territorio contra los efectos previsibles de un conflicto armado, adoptando las medidas que consideren apropiadas”. Sin embargo, la Convención guarda un silencio prácticamente absoluto respecto de cuáles son esas medidas.

Algo similar ocurre con la conducta a observar cuando se produce un conflicto armado o el mismo es inminente. El art. 4 alude a obligaciones de no hacer o de cuidado que podrían considerarse elementales, tales como no colocar a los bienes culturales en una situación de riesgo o abstenerse de tomar medidas de represalia contra dichos bienes. Sólo el art. 4.3 se refiere, más o menos concretamente, al compromiso de prohibir o hacer cesar actos de apropiación ilícita, vandalismo o pillaje de los mismos.

Dentro de este panorama poco alentador, merece destacarse una disposición que, como veremos más adelante, debería resultar de especial significación para nuestro país. Aunque tímidamente, el art. 6 habilita una medida que constituye el primer paso de toda protección efectiva de los bienes culturales, a saber, la identificación de dichos bienes a través de un símbolo especial o emblema ¹⁷.

2. Las excepciones a la protección

Las obligaciones referidas en el numeral anterior tienen un límite. Aunque con una formulación restrictiva, el art. 4.2 habilita que las mismas sean dejadas de lado *en el caso de que una necesidad militar impida de manera imperativa su cumplimiento* ¹⁸. Sin embargo, en ninguna parte de la Convención o de su reglamento de aplicación se define qué se entiende por este concepto de “necesidad militar imperativa”, ni se identifica un mecanismo para determinarla.

Para la gran mayoría de los bienes culturales que constituyen el objeto de la Convención, ello significa en la práctica librar la protección de los mismos a la apreciación de quienes comandan las unidades que componen las fuerzas armadas involucradas en un conflicto armado ¹⁹. Dadas las urgencias, presiones y confrontación de diversos valores que caracterizan la toma de decisiones en tales circunstancias, dicha apreciación está influenciada por un fuerte componente de subjetividad.

Sólo un número muy reducido de bienes culturales escapa a la referida indefinición: aquellos a los que se le concede una protección especial. De manera

¹⁷ Las características de dicho emblema se detallan en el capítulo V (arts. 16 y 17) de la Convención y en el capítulo IV (arts. 20 y 21) del reglamento para su aplicación.

¹⁸ Bastardilla no incluida en el texto original.

¹⁹ Y, dado que la Convención no especifica nada al respecto, el titular de dichas unidades podría pertenecer a los escalafones más bajos de la jerarquía militar.

general, para alcanzar tal *status* esos bienes —que son inscriptos en un registro específico²⁰— deben reunir dos condiciones mínimas. En primer lugar, deben encontrarse “a suficiente distancia” de “cualquier objetivo militar importante considerado como punto sensible”. Por otra parte, no deben ser utilizados “para fines militares”²¹. Los Estados Parte de la Convención se comprometen a garantizar la inmunidad de los bienes culturales bajo protección especial, absteiniéndose de cualquier acto de hostilidad respecto de los mismos.

Este último grado de protección parecería más acorde con los objetivos de la Convención, pero su puesta en práctica resultó engañosa. En primer lugar, a medida que en la mayor parte del mundo el crecimiento de la población retomó su marcha sostenida luego de las dos Guerras del siglo pasado y se aceleró el proceso de urbanización, fue cada vez más difícil lograr que los bienes culturales estuvieran “a suficiente distancia” de objetivos militares potenciales. Ésta era una dificultad menor para países con poca densidad de población y grandes extensiones, como la Argentina. Un segundo problema, en cambio, era compartido por todos los países: para poder evaluar si resulta pertinente conceder la protección especial de un bien, es necesario conocer previamente la situación geográfica exacta del mismo. Es comprensible que las autoridades militares competentes se negaran a difundir esta información, dado que así estarían facilitando una “lista de objetivos” (*target list*) a posibles enemigos. Consecuentemente, en casi medio siglo de vida de la Convención sólo tres Estados colocaron cinco bienes culturales bajo el régimen de protección especial²².

3. Las sanciones por los actos ilícitos

Sólo una disposición de la Convención se refiere a las consecuencias de la violación por un individuo o grupo de individuos de las normas que reglamentan el esquema de protección previsto en ella. Conforme surge de su art. 28, los Estados Parte “se comprometen a tomar, dentro de su marco de derecho penal, todas las medidas necesarias para descubrir y castigar con sanciones penales o disciplinarias a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, que hubieren cometido u ordenado que se cometiera una infracción de la presente Convención”.

Como sucede con otros aspectos de la Convención, es necesario destacar en primer lugar el avance que representa esta cláusula para la protección de los

²⁰ Llamado Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial (conf. art. 8.6).

²¹ Conf. art. 8.1.

²² Dichos Estados son Alemania, Países Bajos y el Vaticano. La última inscripción en el Registro data de 1978. Cfr. HLADÍK, Jan, “Actividades de la Unesco en materia de aplicación y promoción de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado y sus dos Protocolos”, en *Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*, CICR, Ginebra, 2002, p. 66.

bienes culturales en caso de conflicto armado. Por una parte, se obliga a los Estados Parte a establecer un tipo penal expreso —en otras palabras, que no esté implícito en la sanción de los delitos contra la propiedad— para asegurar dicha protección. Más importante aún, el art. 28 parece habilitar —aunque, una vez más, tímidamente— el ejercicio de una jurisdicción universal sobre los actos que vulneren la misma (“...todas las medidas necesarias para descubrir y castigar... a las personas, cualquiera que sea su nacionalidad...”).

Al mismo tiempo, corresponde admitir que la formulación de la citada disposición es demasiado general y flexible. En particular, dicha formulación delega tácitamente en cada Estado Parte involucrado la determinación precisa de cuándo se produce una infracción o acto ilícito contra un bien cultural y la clase y cuantía de la pena que debería aplicarse en tal caso. Las restricciones que surgen de las alusiones al “marco de derecho penal” o a la necesidad de las medidas que adopte un Estado Parte, tampoco contribuyen a la efectividad del compromiso que se pretende imponer.

Así, para cumplir con lo exigido en la Convención bastó a la Argentina incluir tres disposiciones en sus normas penales generales. El art. 184, inc. 5º, del Código Penal considera como un agravante de la pena contra el daño a la propiedad la circunstancia de que dicho daño se ejecute “en archivos, registros, bibliotecas, museos o en puentes, caminos, paseos u otros bienes de uso público; o en tumbas, signos conmemorativos, monumentos, estatuas, cuadros u otros objetos de arte colocados en edificios o lugares públicos”. De manera similar, el art. 186, inc. 3º, del referido Código eleva la pena de los incendios y otros estragos que afectan la seguridad pública, cuando los mismos ponen en peligro la integridad de “un archivo público, biblioteca, museo, arsenal, astillero, fábrica de pólvora o de pirotecnia militar o parque de artillería”²³. Por otra parte, el art. 746, Código de Justicia Militar sanciona con “pena de prisión mayor” al que “destruyere templos, conventos, bibliotecas, museos, archivos u obras notables de arte, sin exigirlo las operaciones de la guerra”. Es importante recordar que ni el Código Penal ni el de Justicia Militar habilitan *per se* el ejercicio de la jurisdicción universal obligatoria para perseguir este tipo de delitos²⁴.

Finalmente, la Convención guarda silencio respecto de las consecuencias de que un Estado Parte vulnere alguna de sus disposiciones. Cabe presumir, por

²³ En esta disposición, como en la citada precedentemente, nos parece significativo el hecho de que las obras de arte sean colocadas dentro de un mismo ámbito material de protección que sitios como un camino, un astillero o un arsenal. Ello evidenciaría, a nuestro juicio, cierta confusión respecto de los motivos por los que debería ser importante para la comunidad argentina proteger su patrimonio cultural. Tales motivos estarían más relacionados con la preservación de la identidad nacional que con cuestiones de seguridad o de defensa.

²⁴ Conf. art. 1, Código Penal y art. 108, Código de Justicia Militar.

lo tanto, que se aplican los principios generales en materia de responsabilidad internacional de los Estados ²⁵.

4. El esquema institucional

En forma directamente vinculada al punto anterior, cabe lamentar la omisión de un esquema institucional efectivo para hacer un seguimiento y, en especial, asegurar la puesta en práctica de la Convención ²⁶. Sólo el art. 27 hace referencia a esta cuestión, habilitando al Director General de la Unesco —de oficio o a solicitud de una mayoría calificada de los Estados Parte— a convocar una Reunión que en principio está facultada “para estudiar los problemas relativos a la interpretación o la aplicación de la Convención y de su Reglamento y formular las recomendaciones pertinentes a ese propósito”.

En la práctica, y alegándose frecuentemente restricciones presupuestarias, este tipo de reuniones —en las que la Argentina participa regularmente— se celebra durante un día cada dos años, en el marco de la Conferencia General de la Unesco. Como podrá imaginarse, esta frecuencia y duración imposibilitan por una parte una respuesta adecuada a los problemas —por su propia naturaleza, siempre urgentes— que suscita la protección de bienes culturales en caso de un conflicto armado, y por la otra, dificulta la presencia de expertos capacitados para abordar dichos problemas. No es de extrañar entonces, que, parafraseando una conocida alusión borgeana, las reuniones de Estados Parte hayan pasado a convertirse en meras instancias de intercambio de cortesías y amabilidades.

III. EL SEGUNDO PROTOCOLO, O UNA ESPERADA ACTUALIZACIÓN

El cese de la Guerra Fría, y el resurgimiento de las tensiones nacionalistas y de los conflictos internos, bilaterales o regionales, anteriormente ahogados bajo el manto de la *détente* que se autoimpusieron los dos países reconocidos en aquella época como superpotencias, hicieron visibles los vacíos del esque-

²⁵ El referido silencio y la presunción a la que obliga son bastantes más delicados de lo que aparece a primera vista. En primer lugar, cabe recordar que no existe aún un consenso expreso de la comunidad internacional sobre la codificación de normas jurídicas aplicables a la responsabilidad internacional de los Estados: la Comisión de Derecho Internacional (CDI) adoptó recientemente un proyecto de artículos en la materia (conf. capítulo IV del Informe correspondiente a su 53 período de sesiones, en el año 2001) que está aún pendiente de decisión por la Asamblea General de la ONU. Por otra parte, y como lo demostró tristemente el bombardeo de la ciudad histórica de Duvrovnik durante el conflicto en la ex Yugoslavia, a principios de la década del '90, la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado muchas veces suscita cuestiones tales como la responsabilidad de los funcionarios jerárquicos de un gobierno involucrado en dicho conflicto, o la de los agentes gubernamentales que se exceden en el ejercicio de sus atribuciones.

²⁶ Se trata, empleando una recurrente metáfora anglosajona, de “proveer de dientes” (*give teeth*) a la Convención.

ma de protección codificado en la Convención de 1954. Prueba más dolorosa de ello fue la impotencia que mostró dicho esquema para prevenir o al menos sancionar los actos de destrucción de bienes culturales causados en el marco del conflicto entre las naciones surgidas del proceso de desintegración de la entonces República Socialista Federativa de Yugoslavia ²⁷.

Con la intención de cubrir dichos vacíos y, de ese modo, evitar que el avance en términos de protección del patrimonio cultural logrado con la adopción de la Convención de 1954 cayera en el descrédito o, peor aún, en la indiferencia, un grupo de expertos, convocado por la Unesco, se reunió desde principios de la década del '90 para estudiar una forma de reforzar y actualizar la Convención ²⁸. El resultado final de esta tarea fue el Segundo Protocolo de 1999, el que, sin perjuicio de la complementariedad que su forma jurídica debería exigir, modifica extensivamente la Convención de 1954 ²⁹.

Para tener una dimensión adecuada del impacto del Segundo Protocolo sobre el esquema de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado vigente, nos parece apropiado retomar los mismos aspectos analizados en la sección anterior, como sigue:

1. La protección de los bienes culturales

La reconocida necesidad de resolver la ambigüedad de la Convención sobre este punto ocupó también una parte importante de los debates durante la

²⁷ Más recientemente, y con una óptica similar, se ha sostenido que aun si Afganistán hubiese sido Estado Parte de la Convención de 1954 no habría podido evitarse la destrucción en marzo de 2001 de los llamados "Budas de Bamyian" por el grupo religioso talibán que gobernaba en aquel entonces dicho país. Sin perjuicio del carácter algo forzado de esta aseveración —la destrucción de los Budas no ocurrió, *stricto sensu*, en el marco de un conflicto armado—, nos parece pertinente la presunción que ésta entraña sobre las limitaciones de la Convención.

²⁸ Dicho grupo, integrado por expertos a título individual, se reunió a partir de 1994, y tomó como base un estudio sobre la Convención de 1954 preparado por el Prof. Patrick Boylan, Vicepresidente del Consejo Internacional de Museos. Sobre estos y otros antecedentes del Segundo Protocolo, conf. HLA-DÍK, Jan, "The 1954 Hague Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict and the notion of military necessity", en *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, vol. 81, nro. 835, Geneva, 1999, ps. 624/626.

²⁹ La cuestión de la vinculación jurídica entre el futuro Protocolo y la Convención fue objeto de largos y delicados debates en la Conferencia diplomática que adoptó el primero. Fuente principal de dichos debates fueron las dificultades prácticas para enmendar la Convención —lo que, de conformidad con su art. 39, requiere la unanimidad de sus Estados Parte. Se ha considerado, con un tono crítico negativo, que el Segundo Protocolo fue un modo de obtener resultados similares a los de una enmienda a la Convención, sin tener que satisfacer las exigencias formales de esta última. Otras opiniones, en cambio, insisten en una complementariedad real del Protocolo y la Convención, recordando que, de conformidad con los arts. 40 a 42 del Protocolo, sólo pueden obligarse al mismo aquellos países que sean Partes en la Convención. En este último sentido, HENCKAERTS, Jean-Marie, "Nuevas normas para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado: la importancia del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado", en *Protección de los bienes culturales...*, cit., ps. 29/30.

Conferencia Diplomática que adoptó el Protocolo. La solución encontrada fue enunciar, en el art. 5 de este último, ejemplos concretos de medidas que deben adoptarse en tiempos de paz. Estas medidas son, específicamente, la preparación de inventarios, la planificación de medidas de emergencia, la protección *in situ* de los bienes culturales muebles —o su traslado en condiciones adecuadas— y la designación de autoridades competentes que se responsabilicen de la salvaguarda de dichos bienes ³⁰.

Se considera de particular importancia para países que, como la Argentina, cuentan con escasos recursos financieros para poner en práctica las referidas medidas preparatorias, el mecanismo previsto a ese fin en el art. 29 del Protocolo. A través del llamado “Fondo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado”, se brindará asistencia financiera, o de otra índole. Dicha asistencia se dirige no sólo a la prevención sino también a la protección de bienes culturales durante el conflicto armado y, llegado el caso, la reconstrucción de los mismos luego de dicho conflicto.

2. Las excepciones a la protección

El Segundo Protocolo precisa —y, en consecuencia, restringe— sustancialmente las circunstancias bajo las cuales un Estado Parte puede sustraerse a la obligación de proteger bienes culturales durante un conflicto armado, en dos sentidos. En primer lugar, su art. 6 explica en un lenguaje concreto y comprensible para la autoridad militar a cargo de la toma de decisiones en dicho conflicto bajo qué circunstancias dicha autoridad —que debe tener un cierto nivel jerárquico ³¹— puede invocar la “necesidad militar imperativa” para justificar un “acto de hostilidad contra un bien cultural”.

Esas circunstancias son, esencialmente, que la fuerza armada opositora utilice al bien cultural en forma tal que lo transforme en un objetivo militar, y que “no exista una alternativa prácticamente posible para obtener una ventaja militar equivalente a la que ofrece el hecho de dirigir un acto de hostilidad contra ese objetivo”. El carácter excepcional de las circunstancias se ve reforzado por un conjunto de obligaciones de cuidado específicas ³², que se presentan en los arts. 4, d), 7 y 8 del Protocolo: dar en lo posible aviso del ataque con la debida antelación y por medios eficaces, no colocar al bien cultural en una situación de ser considerado como un objetivo militar y observar un número de precauciones en el ataque a dichos bienes —en particular, en lo relativo a la previa verificación y reducción de daños.

³⁰ HENCKAERTS, Jean-Marie, “Nuevas normas...”, cit., ps. 30 y 31.

³¹ Conforme se expresa en el literal c) del referido art. 6, dicha decisión debe estar, en principio, a cargo del “oficial que mande una fuerza de dimensión igual o superior a la de un batallón”.

³² I.e., que se aplican sin perjuicio de las que exige el derecho internacional humanitario.

Por otra parte, el Protocolo superpone al poco efectivo sistema de protección especial de la Convención de 1954 un esquema de “protección reforzada”. A través de ese esquema, los Estados Parte garantizan la inmunidad de aquellos bienes que tengan “la mayor importancia para la humanidad”³³ —reconocida a nivel nacional por medidas jurídicas y administrativas adecuadas—, y respecto del cual se brinden seguridades de que no será “utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares”³⁴. Como puede observarse, se deja de lado el criterio de la ubicación geográfica y los problemas que ese criterio conlleva para definir qué bienes merecen un nivel más estricto de protección. Seguramente con el fin de brindar una dosis de realismo a la puesta en práctica del esquema, el Protocolo desalienta el abuso de solicitudes de este tipo de protección. Para ello, establece un complejo mecanismo institucional para examinarlas, prevé la posibilidad de que un bien cultural pierda dicha protección o se suspenda la misma, y subordina en ciertos casos la inmunidad que entraña la protección del bien a consideraciones de legítima defensa³⁵.

3. Las sanciones por los actos ilícitos

Una de las contribuciones más significativas del Segundo Protocolo a la codificación —como desarrollo progresivo de normas— del ordenamiento relativo a la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, se produce en el área de la responsabilidad individual por la violación de dicho ordenamiento³⁶.

En efecto, el Protocolo dedica una sección entera al tratamiento de esta cuestión. Su capítulo 4, uno de los más debatidos durante la Conferencia diplomática, aclara y actualiza el art. 28 de la Convención de 1954. Este perfeccionamiento se verifica en dos sentidos, a saber:

— basándose en el Protocolo Adicional I (1977) a los Convenios de Ginebra de 1949 y, sobre todo, en el Estatuto de Roma por el que se creó la Corte Penal Internacional³⁷, los arts. 15 y 21 del Segundo Protocolo brindan una clasificación y una descripción precisas de los actos ilícitos que deben sancionarse. En particular, se distingue allí entre un conjunto de “violaciones graves”, que cada Estado Parte se compromete a tipificar como delitos en su legislación

³³ Cabría preguntarse cuál es el significado preciso de esta expresión. Se coincide en que la misma alude a los bienes incluidos en la “Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco”. Ésta es una nómina de bienes que reúnen un valor excepcional universal, administrada en el marco de la Convención sobre el Patrimonio Mundial de 1972 —a la que nos referiremos más adelante—.

³⁴ Conf. art. 10.

³⁵ Conf. arts. 11 a 14.

³⁶ HENCKAERTS, Jean-Marie, “Nuevas normas...”, cit., p. 49.

³⁷ Adoptado el 17 de julio de 1998, entró en vigor el 1º de julio de 2002. La Argentina es Estado Parte.

nacional, y “otras violaciones”, para cuyo cese se pide que cada Estado Parte adopte “las medidas legislativas, administrativas o disciplinarias que puedan ser necesarias”; y como complemento de lo anterior, se refuerza un aspecto anunciado en la Convención: la jurisdicción universal obligatoria. El Protocolo establece esta jurisdicción respecto de tres tipos de violaciones graves: el ataque a un bien que goza de protección reforzada, el uso para fines militares de un bien que goza de protección y la destrucción masiva de bienes culturales³⁸. En otros términos, se prevé la posibilidad de que la instancia judicial correspondiente de un Estado Parte pueda (o, más precisamente, deba) ejercer su competencia para procesar o, en su caso, extraditar al individuo o grupo de individuos responsables por alguna de las referidas violaciones graves, no sólo cuando se comete en su territorio o quien es acusado de ella es un nacional, sino también cuando el acusado es nacional de otro país³⁹.

A la luz de lo expuesto, no deberían bastar a la Argentina, como Estado Parte reciente del Protocolo, las disposiciones incluidas en sus textos normativos generales. Cuando este instrumento entre en vigor, tales disposiciones requerirán posiblemente ser complementadas por una legislación más específica. Como veremos más adelante, la adopción de esa legislación obraría en el propio interés de nuestro país.

Finalmente, cabe destacar que, a diferencia de la Convención, el Segundo Protocolo no guarda silencio respecto de la cuestión de la responsabilidad de los Estados por la violación de sus disposiciones. La cuestión se aborda expresamente en el art. 38, cláusula residual conforme la cual ninguna de las disposiciones del Protocolo relativas a “la responsabilidad penal de las personas afectará a la responsabilidad de los Estados conforme al derecho internacional, comprendida la obligación de reparación”. También surge del art. 31, por el que los Estados Parte se comprometen, de producirse una violación grave del Protocolo, a “actuar conjuntamente... o por separado, en colaboración con la Unesco y las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. En la próxima sección, nos referiremos al significado especial que esta disposición podría tener para la Argentina.

³⁸ Conf. art. 15. Excedería el objeto de esta presentación el tratar de explicar los motivos por los cuales no se extendió la jurisdicción universal obligatoria a los otros dos tipos de violaciones graves tipificadas, la destrucción de un objeto cultural específico y el pillaje de bienes culturales. Baste en esta instancia reiterar que el capítulo 4 del Segundo Protocolo fue el resultado de una ardua negociación, en la que fue necesario flexibilizar el alcance de algunas de sus disposiciones a cambio de que los países con una importante presencia militar —en especial, los EE.UU.— aceptaran el principio de que sus efectivos podrían ser juzgados por daños a bienes culturales en violación de las disposiciones del Protocolo.

³⁹ Conf. arts. 16 a 20.

4. El esquema institucional

Conscientes de las limitaciones de la Convención de 1954 en este ámbito, los negociadores del Segundo Protocolo reforzaron el basamento institucional para la puesta en práctica del esquema de protección que el mismo reglamenta. Para ello, complementaron las Reuniones de Estados Parte con un Comité para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado ⁴⁰.

El Comité, de naturaleza intergubernamental, representa el órgano ejecutivo del Protocolo, destacándose entre sus funciones la de la concesión, suspensión o anulación de la protección reforzada. Para apoyarlo técnicamente, se previó, por una parte, que sus miembros sean “personas competentes en las esferas del patrimonio cultural, la defensa o el derecho internacional”, y, por la otra, que participen en sus reuniones, a título consultivo, “organizaciones profesionales eminentes” ⁴¹.

IV. DESCUBRIR (Y ACEPTAR) EL DESAFÍO: LA ARGENTINA Y EL ESQUEMA DE PROTECCIÓN DE BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

Examinados los aspectos principales de la Convención de 1954, y la forma en que los mismos son precisados o completados por el Segundo Protocolo, podría continuar pareciendo difuso, a primera vista, el interés que un país en la situación geopolítica de la Argentina puede tener en temas tales como las medidas de prevención de daños a bienes culturales durante un conflicto armado, la responsabilidad penal por un ataque contra esos bienes o los límites de la “necesidad militar imperativa” como causal de excepción al compromiso de no dañarlos. Al igual que lo que sucede con la mayoría de los instrumentos jurídicos, es preciso leer entre líneas la Convención y su Protocolo para discernir ese interés.

El citado ejercicio permitiría identificar tres ámbitos del esquema de protección internacional de bienes culturales en caso de conflicto armado, a partir de los cuales nuestro país podría obtener beneficios específicos —en especial, una vez que el Segundo Protocolo entre en vigor—. Estos ámbitos son:

1. El relevamiento e identificación del patrimonio cultural

Los últimos informes de la Unesco sobre la puesta en práctica a nivel nacional de la Convención de 1954 muestran que, en su gran mayoría e incluyen-

⁴⁰ Conf. art. 24.

⁴¹ Conf. arts. 25 a 27. El Protocolo menciona expresamente tres organizaciones: el Comité Internacional del Escudo Azul, el Centro Internacional de Estudio de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM) y el CICR. Puede apreciarse en esta selección la voluntad de afirmar una vez más la doble naturaleza del Protocolo, como instrumento de protección del patrimonio cultural y de derecho internacional humanitario.

do a la Argentina, los Estados Parte de la Convención no cumplieron aún la tarea de salvaguardar los bienes culturales en tiempos de paz, ya sea por problemas de desconocimiento sobre las medidas que deben ser adoptadas y/o por falta de fondos ⁴². Al precisar el sentido de esta tarea y prever un mecanismo para financiarla, el Segundo Protocolo brinda a nuestro país la oportunidad de llevar a cabo un aspecto principal de la salvaguardia de sus bienes culturales o que tengan un componente cultural ⁴³: su relevamiento e identificación adecuados.

Lo anterior nos parece importante aun cuando las perspectivas de que la Argentina se involucre en un conflicto armado sean mínimas. En efecto, nuestro país es también Estado Parte de otros dos instrumentos internacionales que protegen al patrimonio cultural: 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 (1970) y la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972) ⁴⁴. El ámbito de aplicación material de la Convención de 1970 son los “objetos que... hayan sido designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia” ⁴⁵. Por su parte, la Convención de 1972 tiene por objeto una categoría particular de bienes culturales inmuebles: los de “valor universal excepcional” ⁴⁶. Ahora bien, se recordará que la Convención de 1954 protege a los “bienes culturales, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos” ⁴⁷. Esta definición —sobre la que el Segundo Protocolo no innova— es más amplia que las de las Convenciones de 1970 y 1972. Ello significa que una tarea de relevamiento e identificación encarada en el marco de la Convención de 1954 y su Segundo Protocolo, serviría al mismo tiempo para conocer el patrimonio cultural argentino que podría ser potencialmente objeto de protección de las otras dos convenciones citadas. En otras palabras, se evitaría una multiplicación de registros de bienes culturales —en las actuales circunstancias, excesivamente onerosa para nuestro país— y se promovería, al mismo tiempo, una interacción de los tres esquemas de protección en lo relativo a nuestro país, que redundaría en favor del refuerzo mutuo de los mismos ⁴⁸.

⁴² *Noblesse oblige*, corresponde mencionar que en 1998 la CADIH promovió una solicitud financiera a la Unesco a fin de poner en práctica esas medidas de salvaguardia —solicitud que finalmente no pudo prosperar, al considerarse más prioritarias otras actividades—.

⁴³ En esta última categoría se inscriben los bienes naturales (paisajes, ecosistemas, etc.) que, por factores tales como la presencia en los mismos de una comunidad local, reúnen determinados valores culturales. Los bienes de este tipo son numerosos en nuestro país.

⁴⁴ A las que la Argentina se obligó, respectivamente, en 1973 y 1978.

⁴⁵ Conf. art. 1.

⁴⁶ Conf. art. 1. Corresponde asimismo tener presente que el Segundo Protocolo prevé un mecanismo de “protección reforzada” para esta categoría de bienes excepcionales.

⁴⁷ Conf. art. 3.

⁴⁸ Así, dentro de un registro general de bienes culturales, creado en el marco de la Convención de

Por otra parte, al relevar e identificar sus bienes culturales, la Argentina tendría la posibilidad de destacar un aspecto sobre el que la Convención de 1954 y su Segundo Protocolo guardan silencio: el reconocimiento de los valores inmateriales casi siempre asociados a un bien cultural ⁴⁹. Al respecto, resulta oportuno destacar que, en una de las recomendaciones principales de una Reunión de Expertos organizada por el CICR en Ginebra, octubre de 2000, se expresa que “[D]urante la identificación de bienes culturales, los Estados deberían tener en cuenta los valores culturales, históricos, espirituales e inmateriales de importancia nacional” ⁵⁰. El citado reconocimiento debería ser de especial interés para la Argentina, teniendo en cuenta las manifestaciones inmateriales asociadas a las numerosas comunidades locales que integran nuestra población ⁵¹.

2. La persecución y sanción por los daños al patrimonio cultural

El principio de jurisdicción universal, que anuncia la Convención de 1954 y precisa su Segundo Protocolo, brinda a la Argentina una oportunidad de contribuir de manera efectiva al esquema de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado en el ámbito internacional. Nuestros tribunales quedarían así habilitados, de manera general, para impedir que los responsables de determinados actos contra esos bienes no puedan hallar un eventual “refugio legal” en los conflictos que muchas veces se producen entre las normas de derecho internacional privado que regulan la atribución de jurisdicción. Ello, aun cuando los actos hayan sido cometidos en el marco de un conflicto armado muy lejano de nuestras tierras.

Pueden advertirse las consecuencias positivas que se desprenden de esta contribución para nuestra imagen en el exterior. En forma análoga a lo que sucede en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos, la Argentina sería percibido como un país que respeta el patrimonio cultural, dondequiera que éste se encuentre.

1954 y su Segundo Protocolo, podrían simplemente identificarse subcategorías específicas de bienes protegidos por las Convenciones de 1970 y 1972. Es lícito preguntarse por qué la tarea de relevamiento e identificación de bienes culturales debería encararse a partir de la Convención de 1954 y su Protocolo, y no tomando como base alguno de los otros dos instrumentos. Al respecto, ya se explicó que el ámbito de aplicación material de la primera es más amplio que el de las segundas. A ello cabría agregar un argumento de orden práctico: en un país como el nuestro, de grandes extensiones y cuyos bienes culturales o con un componente cultural se encuentran situados en lugares muchas veces inaccesibles, la tarea de relevamiento e identificación se vería facilitada por la colaboración de efectivos militares. Pero éstos son, precisamente, los destinatarios principales de la Convención de 1954 e instrumentos asociados.

⁴⁹ A título meramente enunciativo, las tradiciones, ideas, creencias u obras artísticas y literarias constituyen “valores inmateriales”.

⁵⁰ *Protección de los bienes culturales...*, cit., p. 128.

⁵¹ Así surge también de nuestra Constitución Nacional, cuyo art. 75, inc. 19, faculta al Congreso a proteger legislativamente “la identidad y pluralidad cultural” y “el patrimonio artístico”.

3. Actividades de difusión y concientización

En lo que podría calificarse como una triste paradoja, los aspectos menos conocidos y promocionados de la Convención de 1954 son precisamente los que tienen que ver con la difusión y toma de conciencia sobre la importancia de los principios y objetivos de la Convención. Así, suele ser poco citado en la doctrina en la materia su art. 7, que establece:

“1. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a introducir en tiempos de paz en los reglamentos u ordenanzas para uso de sus tropas, disposiciones encaminadas a asegurar la observancia de la presente Convención y a inculcar en su personal de sus fuerzas armadas un espíritu de respeto a la cultura y a los bienes culturales de todos los pueblos.

”2. Se comprometen asimismo 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 salvaguardia de dichos bienes”.

Entre los medios para poner en práctica los citados compromisos, la Convención prevé la difusión en forma amplia de sus textos, tanto en tiempo de paz como en caso de conflicto armado. En el mismo sentido, cabe recordar que los Estados Parte se comprometen a introducir el estudio de la Convención en sus programas de instrucción militar y, en la medida de lo posible, en los de instrucción cívica, “de tal modo que los principios puedan ser conocidos por el conjunto de la población y, en particular, por las fuerzas armadas y el personal adscrito a la protección de los bienes culturales”⁵².

Los negociadores del Segundo Protocolo no tuvieron necesidad de innovar demasiado sobre esta sólida base normativa. Así, el art. 30 se concentra simplemente en precisar los compromisos de difusión de este instrumento y de concientización sobre el mismo. Interesa destacar, no obstante, la voluntad de los Estados Parte de preparar y llevar a cabo, en colaboración con la Unesco y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, “programas de formación y educación en tiempo de paz”.

Estas disposiciones nos parecen fundamentales para todos los Estados Parte o interesados en obligarse por la Convención de 1954 y su Protocolo. En efecto, la vigencia del derecho internacional humanitario es un triste testimonio de la necesidad de recordar permanentemente que los valores inherentes a la integridad y dignidad humanas no desaparecen durante un conflicto armado. Puede imaginarse, entonces, los riesgos que, en las mismas circunstancias, enfrentan valores no asociados directamente a la vida humana, como los del patrimonio cultural. El conocimiento adecuado de estos riesgos, a todos los niveles de la población, se hace así particularmente importante.

⁵² Conf. art. 25.

Para la Argentina, la enseñanza, conocimiento y difusión de la protección de bienes culturales en caso de conflicto de esta naturaleza ofrece en esta época una oportunidad especial: la posibilidad de formar en ese ámbito a las fuerzas militares y de seguridad que participen en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs), coordinadas por las Naciones Unidas ⁵³.

Esta oportunidad estuvo latente desde la misma adopción de la Convención de 1954. Si bien no se hace referencia a las OMPs en el texto de la Convención, la res. 1 de la Conferencia Diplomática que la adoptó expresa: “La Conferencia formula el voto de que los órganos competentes de las Naciones Unidas decidan que, en caso de acción militar emprendida en cumplimiento de su Carta, las fuerzas armadas que participaren en dicha acción apliquen las disposiciones de la Convención”.

En 1991, el 46° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el Acuerdo Modelo entre la Organización y los Estados Miembros que contribuyen con personal y equipos para las OMPs. El art. X del Acuerdo, titulado “Aplicación de las Convenciones Internacionales” expresa: “[Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU] deberán observar y respetar los principios y el espíritu de las convenciones internacionales generales aplicables al manejo de personal militar. Las convenciones internacionales referidas incluyen los cuatro Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos Adicionales del 8 de junio de 1977 y la Convención de la Unesco del 14 de mayo de 1954 sobre Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado. Consecuentemente, [el Estado participante] deberá asegurar que los miembros de sus fuerzas nacionales que presten servicios en [una OMP] tengan un conocimiento completo de los principios y el espíritu de estas Convenciones” ⁵⁴.

Durante las negociaciones que condujeron al Segundo Protocolo, varias delegaciones plantearon la necesidad de incluir disposiciones que permitieran su aplicación por las OMPs. Esta iniciativa no pudo plasmarse, debido a la oposición de países como EE.UU. y Reino Unido, que alegaron la falta de disposiciones similares en el texto de la Convención de 1954 y la “confusión” que podría generarse. Aunque no lo expresaron abiertamente, quizás consideraban que, de este modo, sus fuerzas armadas que participaran en una OMP o esque-

⁵³ De manera muy general y desde el punto de vista jurídico, puede definirse a una OMP como un método empleado *ad hoc* por el Consejo de Seguridad de la ONU para cumplir con sus responsabilidades, relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Si bien este método, empleado por primera vez en 1948 en el marco del conflicto árabe-israelí, no está previsto expresamente en la Carta de la ONU, la doctrina contemporánea coincide que surge de los capítulos VI y VII de la misma.

⁵⁴ Res. A/46/185 del 23 de mayo de 1991. Referencia extraída de PROTT - HLADÍK, “The fourth meeting of the high contracting parties to the Hague Convention for the protection of cultural property in the event of armed conflict, 1954”, en *International Journal of Cultural Property*, vol. 9, nro. 1, London, 2000, p. 175.

ma similar podían quedar obligadas por el Segundo Protocolo —y, en particular, por sus disposiciones relativas a la responsabilidad penal individual—, aun sin ser Estados Parte del mismo ⁵⁵. Por lo tanto, sólo subsistió en el art. 31 una referencia ambigua y velada al compromiso de actuar, en caso de graves violaciones del Protocolo, “en colaboración con la Unesco y las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

Sin perjuicio de ello, el interés de involucrar a la ONU en la protección de bienes culturales siguió reforzándose. En agosto de 1999, el secretario general de la Organización publicó un conjunto de directrices tituladas “Observancia por las Fuerzas de las Naciones Unidas del Derecho Internacional Humanitario”. En la sección 6.6 de las mismas, se prohíbe expresamente a los contingentes de la ONU atacar, apropiarse ilícitamente, dañar o poner en peligro de algún modo la propiedad cultural ⁵⁶.

Puede observarse, entonces, que, desde la propia concepción de la Convención de 1954 y como un aspecto específico de la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, se consideraron al menos dos papeles que podrían desempeñar las fuerzas nacionales que integran una OMP: la concientización de las poblaciones locales que habitan la zona de actuación de la OMP sobre el valor de su patrimonio cultural, y la propia conducta de dichas fuerzas en la protección —por acción y por omisión— de ese patrimonio.

En tal contexto, es posible aseverar que la Argentina está particularmente bien posicionada para cumplir con ambos papeles. Ello, teniendo en cuenta cinco factores, a saber: a) la ya señalada ausencia de conflictos militares en nuestra región, que brindaría a los contingentes argentinos una “legitimidad moral” para desempeñarse en el ámbito espacial de operación de la OMP; b) la activa contribución de la Argentina a las OMPs ⁵⁷; c) la posición neutral que, como criterio general, nuestra política exterior mantiene respecto de las zonas en conflicto en las que actualmente operan las OMP; d) el hecho de que la Argentina debe aún poner en práctica los compromisos de concientización y difusión con-

⁵⁵ Cautela que nos parece no sólo poco coherente con los objetivos de la Convención de 1954 y su Segundo Protocolo sino también excesiva, teniendo particularmente en cuenta que el art. 16, párr. 2 b), Protocolo —muy controvertido durante la negociación del mismo— dispone que, a menos que el Estado pertinente consienta en ello, los miembros de las fuerzas armadas y los nacionales de un Estado que no es Parte en el presente Protocolo, salvo aquellos de sus nacionales que sirven en las fuerzas armadas de un Estado que es Parte en el presente Protocolo, no incurrirán en responsabilidad penal individual en virtud del presente Protocolo, que además no impone ninguna obligación relativa al establecimiento de jurisdicción respecto de esas personas ni a su extradición”.

⁵⁶ Doc. ST/SGB/1999/13, 6 de agosto de 1999.

⁵⁷ En la década del '90, la Argentina fue uno de los más importantes contribuyentes al esquema de OMPs. Cabe destacar, en tal sentido, que nuestro país participó en alrededor de un 75% de las OMPs aprobadas en esa década. Sobre la génesis y características de la participación, ZAWELS, Estanislao, *Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000, en especial cap. 7.

tenidos en la Convención de 1954 y su Segundo Protocolo, lo que habilita una mayor flexibilidad para incorporar a esa elaboración los aspectos relativos a nuestra eventual participación en una OMP; y e) el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre con otros países, nuestras fuerzas militares o de seguridad que participan en una OMP suelen cumplir actividades de contención más que de intervención, por lo que están menos expuestas al tipo de decisiones que oponen objetivos militares a la protección de bienes culturales.

Expertos argentinos en materia de preservación del patrimonio cultural que elaboren, con la cooperación de nuestras fuerzas militares y de seguridad, así como de representantes de comunidades locales, un registro que incluya a estatuas, monumentos, edificios históricos, sitios depositarios de creencias tradicionales o religiosas y otros bienes culturales, todos ellos identificados con un signo particular, aun aquellos que se sitúen en los confines de nuestro territorio. Tribunales argentinos que juzguen o extraditen a un militar extranjero acusado de haber dañado bienes culturales en un conflicto más allá de nuestras fronteras. Militares o gendarmes argentinos que expliquen el valor de preservar un monumento a los habitantes de culturas tan diversas como la de la región de los Balcanes o el África Central.

Éstas son algunas de las representaciones del desafío singular que la Argentina se animó a asumir al obligarse, en un contexto de paz, a un esquema jurídico internacional pensado para la guerra. Éstas son, asimismo, razones para pensar que sería valioso que nuestro país consolide su inserción en dicho esquema.

Para ello, nos parece prioritario el dictado de legislación específica en el ámbito nacional, que reglamente la Convención de 1954 y su Segundo Protocolo. Esa legislación podría prever, entre sus aspectos principales: a) un mecanismo institucional reforzado que tome como base a la actual Comisión Nacional para el Derecho Internacional Humanitario, y que prevea la participación de expertos en asuntos culturales y representantes de autoridades provinciales competentes y de comunidades locales; y b) una tarea de relevamiento e identificación de nuestros bienes culturales, para cuyo financiamiento se podría considerar la asistencia, al menos parcial, de fuentes extrapresupuestarias. Paralelamente, convendría promover una intensa actividad de difusión y capacitación en la materia, dirigida a diversos sectores de nuestra población. Los frutos de esa actividad son los que asegurarán en el largo plazo la vinculación de nuestro país con el esquema de protección de bienes culturales en caso de conflicto armado.

A través de acciones como las referidas, y más allá de los beneficios específicos que pueda obtener de las mismas, la Argentina continuaría una tradición que la supo honrar: la de asociarse imaginativamente a las manifestaciones que, como la esbozada en estas páginas, evidencian la evolución perpetua del derecho internacional.