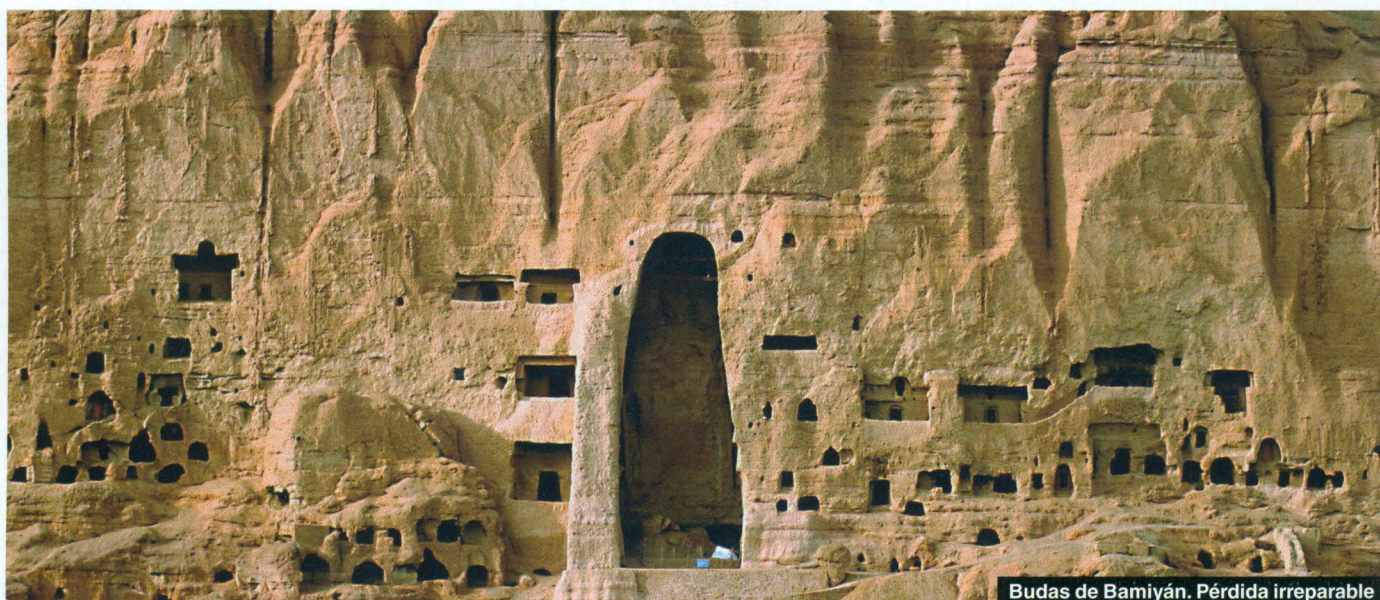




Budas de Bamiyán. Pérdida irremparable

<https://www.lonelyplanet.com>

El Consejo de Seguridad de la ONU y los nuevos enigmas culturales

(Primera de dos partes)

JORGE SÁNCHEZ CORDERO*

En 1998 se avivó la guerra civil en Afganistán debido fundamentalmente a la actividad de los talibanes, quienes tenían como objetivo, entre otros, la aniquilación de la comunidad minoritaria chiita. Pero al dolor humano, especialmente el de las mujeres y niñas, se sumó también la destrucción del patrimonio cultural, cuya salvaguarda se insertó desde entonces en una nueva vertiente, ya que ese patrimonio no quedaba expuesto únicamente al deterioro derivado del conflicto bélico, sino al saqueo por parte de organizaciones armadas que tenían por objeto financiar prácticas terroristas.

Ante el surgimiento de hechos inusitados como esos, por primera ocasión intervino el Consejo de Seguridad (CS) de la ONU; lo hizo mediante una resolución que quedó sustentada en el Capítulo VII de la Carta fundacional (la Carta) de esta instancia. Se trata de una medida de gran significación, puesto que legitima la intervención del Consejo ante las amenazas contra la paz y la seguridad internacionales.

La fundamentación del Consejo suscita empero numerosas incógnitas. Por sólo mencionar algunas: ¿Existe un rediseño de poder entre los organismos internacionales y los Estados involucrados? ¿Cuál es el impacto en la normativa de la responsabilidad internacional en materia de protección y salvaguarda del patrimonio cultural?

En su resolución 1214 (diciembre de 1998) el CS reafirmó la soberanía, independencia, integración territorial y la unidad nacional de Afganistán y expresó asimismo su respeto por el legado histórico y cultural afgano, con el compromiso simultáneo de salvaguardar su patrimonio cultural. Sin embargo, esta determinación es inocua, pues no comporta ninguna consecuencia.

El razonamiento del CS, y esto es lo relevante, fue en el sentido de que, en ciertas circunstancias, un ataque al patrimonio cultural se considerará una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Este postulado se constituyó en común denominador de resoluciones posteriores.

Resulta evidente que esa resolución atañe estrictamente al combate al terrorismo. De esta manera, el involucramiento del CS se intensificó a raíz de la destrucción deliberada, por parte de los talibanes, de los Budas de Bamiyán y los ataques del 11 de septiembre a las Torres Gemelas en Nueva York, pero llegó a su clímax con motivo del combate contra el llamado Estado Islámico en Siria y en Irak.

Los antecedentes

Las últimas décadas se han significado por la emergencia de convenciones, tratados y declaraciones en materia de cultura cuya especificidad se enfoca a la salvaguarda del patrimonio cultural.

El elemento informador de la legislación internacional actual consiste en el fomento de la cooperación orientada a proteger ese patrimonio tanto en tiempos de paz como en momentos de conflicto armado.

Más aún, esas convenciones les han impuesto a los Estados la obligatoriedad de preservar sitios y monumentos de relevancia cultural. Para ello la reglamentación del marco de legalidad en el mercado internacional del arte resulta fundamental. Sin embargo, en los llamados países de destino –en donde recalán los bienes culturales– las reglamentaciones internas son totalmente laxas; más grave aún, sus fundamentos responden a un régimen libérrimo de libre mercado. Las convenciones referidas versan precisamente sobre la regulación de la compra y transmisión de las propiedades culturales; incluso tienden a preceptuar que, tratándose de transgresiones, procede la restitución o devolución de aquellas.

Para situaciones de guerra se cuenta con la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado (Convención de La Haya) y sus dos Protocolos, de 1954 y 1999, respectivamente.

En lo que respecta a tiempos de paz, la legislación internacional es profusa; su eje es la Convención de la UNESCO sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales de 1970 (Convención de 1970) y la prevista para efectos de Restitución y Devolución de Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente de 1994 (Convención del UNIDROIT), que son las dos caras de Jano.

En el mismo ámbito, pero con diferente enfoque, sobresale la adoptada por el Consejo de Europa en 2017 en materia de delitos relacionados con bienes culturales.

El Consejo

Después de la Resolución 1214 sobre Afganistán, la posición del CS ha variado en forma progresiva, incentivada por las acciones de los grupos terroristas, como es la destrucción intencional de sitios de importancia cultural y el consecuente tráfico ilícito de bienes culturales para sufragar sus actividades ilegales. La diferencia específica es importante: el impulso de estas últimas está nutrido ideológicamente por actores que no son Estados.

En las sucesivas resoluciones puede identificarse una tendencia en la aproximación del CS; para éste existe un claro vínculo entre los grupos terroristas y el patrimonio cultural, cuya destrucción obedece a dos motivos que se complementan: uno simbólico y otro material, orientado al financiamiento de operaciones ilícitas.

Esta nueva aproximación del CS, apoyada en el Capítulo VII (artículos 39 y 41) de la Carta, interpreta que, en determinadas circunstancias, la acometida contra el legado cultural también significa una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La invocación de este Capítulo prevé incluso el em-

pleo de los Cascos Azules, fuerza multinacional comandada por el Consejo.

En tiempos de la guerra de Irak el CS adoptó la Resolución 1483 (22 de mayo del 2003), que es la primera en hacer referencia en forma expresa a la salvaguarda del patrimonio cultural; el Consejo reconoció la necesidad de respetarlo y de proteger permanentemente los sitios arqueológicos, históricos, culturales y religiosos de ese país que estaban siendo objeto de vandalismo y rapiña.

Ante ello, el CS ordenó a los países miembros de la comunidad internacional adoptar medidas enfocadas a la restitución de bienes arqueológicos, históricos o religiosos que habían sido saqueados de recintos como el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional de Bagdad.

Por primera ocasión el Consejo extendió su llamado a prohibir el comercio o la transferencia de bienes culturales respecto de los cuales existieran sospechas razonables de que hubieran sido sustraídos en forma ilícita.

El deterioro de la situación en Medio Oriente obligó al CS a aprobar diversas resoluciones; en la 2199 (12 de febrero del 2015) condenó la destrucción del patrimonio cultural de Irak y de Siria en tres vertientes: aquella que hubiera sido fortuita o intencional, como la perpetrada por el llamado Estado Islámico (ISIS por sus siglas en inglés) y el frente Al-Nusra (ANF por sus siglas en inglés), caso en el cual la salvaguarda se hizo extensiva a los sitios religiosos.

La segunda vertiente demuestra el vínculo del tráfico ilícito proveniente de la expoliación y el contrabando de sitios arqueológicos, museos, archivos y otros sitios culturales relevantes con el financiamiento de estos grupos extremistas que les posibilita organizar y ejecutar embestidas terroristas.

En la tercera vertiente el CS volvió a ordenar a la comunidad internacional tomar las medidas apropiadas para impedir el tráfico ilícito de bienes arqueológicos, históricos, científicos y religiosos sobresalientes. Para ello fijó como periodo de illicitud aquellos que hubieran sido removidos de Irak a partir del 6 de agosto de 1990, y de Siria desde el 15 de marzo de 2011. Ahora, la probanza relativa a la certeza de la fecha de la exportación ilícita será fundamental para efectos jurídicos. Finalmente, el CS volvió a conminar a la UNESCO y a la Interpol a colaborar en la consecución de este mandato.

No obstante, pese a lo acordado por el CS el tráfico ilícito continuó. Por este motivo aprobó la Resolución 2253 (diciembre del 2015), enfocada a los esfuerzos para suprimir el financiamiento de grupos terroristas, y la 2347 (marzo del 2017), relativa a la destrucción ilícita del patrimonio cultural –el cual prevé asimismo la devastación de sitios y monumentos religiosos, educativos y ▶

<https://laverdadnoticias.com>



Combate al terrorismo



Asamblea de la ONU. Debate

Mohammed Elshamy / Agencia Anadolu

interés general de la humanidad en la salvaguarda del patrimonio cultural y enfatiza las obligaciones de la comunidad internacional para evitar que los autores de crímenes contra el patrimonio cultural queden impunes.

Las interrogantes

Se ha discutido intensamente en la literatura especializada si conforme al nuevo marco internacional prohijado por las resoluciones del CS la obligación de procesar a los responsables de la destrucción del patrimonio cultural debería constreñirse a los tribunales locales, o si la esa obligatoriedad tendría que comprometer a los miembros de la comunidad internacional, lo que significa redimensionar la criminalización del tráfico ilícito de bienes culturales.

La racionalidad de esta normativa perentoria para los Estados implica que la prevalencia del interés general de la humanidad tiene como uno de sus basamentos la salvaguarda del patrimonio cultural, si se atiende a la recurrencia del CS al Capítulo VII de la Carta. Esta nueva normativa se inserta en el derecho internacional general y les impone a los Estados la obligación internacional de cooperar en el combate a la impunidad de los perpetradores de crímenes contra el patrimonio cultural.

Otra parte de la literatura cuestiona que esta Resolución 2347 no haya sido explícitamente fundada en el Capítulo VII de la Carta; argumento de gran fragilidad si se atiende a la práctica del Consejo. En efecto, en muchas ocasiones el CS evita hacer mención de este capítulo a fin de obtener un consenso mínimo para la aprobación de un resolutive.

No obstante, el lenguaje empleado insinuaría que esta Resolución no tiene efectos vinculantes, aun cuando el fundamento pudiera haber sido el Capítulo VII, ya que podría interpretarse que el CS está actuando conforme a un apoyo de legalidad diferente. Lo anterior abona en el sentido de que no necesariamente se trata de la creación de nuevas normas en el derecho internacional; a ello habría que agregar si esta Resolución se acota a tiempos de conflicto armado.

Otro de los temas cruciales es si la Recomendación 2347 se circunscribe a las conductas delictivas de grupos terroristas o si es extensiva a la destrucción intencional, retención y tráfico ilegal de bienes culturales tanto en tiempos de conflicto armado como en periodos de paz.

El CS pareciera sustantivar una respuesta de la comunidad internacional a las actividades terroristas, aunque en su narrativa también introduce la relativa a *organizaciones criminales*, lo que plantea una perspectiva mucho más amplia.

El desafío es demostrar que estas resoluciones trascendentes en materia de salvaguarda del patrimonio cultural constituyen una evidencia del derecho consuetudinario internacional aceptado por las naciones en su conjunto, ya que la mera aquiescencia del CS o su inclusión en declaraciones por la misma Asamblea General y otros organismos, como la UNESCO, no concluye en la creación de una nueva normativa internacional.

Sin embargo, estas reflexiones deben poner en perspectiva las resoluciones mencionadas; la 2347 amplía en forma significativa su ámbito de aplicación, inclusive a organizaciones criminales, y no se constriñe a una región geográfica específica; su aprobación exigió un cabildeo desmesurado para alcanzar la unanimidad en la aprobación de medidas tendientes a impedir la destrucción intencional y el consecuente tráfico ilícito de bienes culturales. Su contribución es trascendental, pues, en lo sucesivo, a las amenazas contra el patrimonio cultural se les cataloga como alteraciones a la paz y la seguridad internacionales. Más aún, su énfasis en la órbita de los derechos humanos y en la promoción de la cooperación multilateral le confiere una significación cardinal. 

*Doctor en derecho por la Universidad Panthéon-Assas.

científicos-, el pillaje en zonas arqueológicas, museos, bibliotecas y archivos –junto con el consecuente contrabando de piezas-, especialmente por parte de grupos terroristas.

La Resolución 2347 es la que incontestablemente delinea el arquetipo de la salvaguarda del patrimonio cultural; es la primera que asocia la destrucción de éste con actividades terroristas sustentadas en el tráfico ilícito de bienes culturales en caso de conflictos armados.

El CS volvió a reiterar que esa destrucción y tráfico son una amenaza real a la paz y a la seguridad mundiales. Para ello, el Equipo de Soporte Analítico y Monitoreo de Sanciones de la ONU elaboró uno de los diagnósticos más completos que existen hasta ahora en torno al mercado internacional del arte. Este informe le permitió al CS exigir la adopción de medidas legislativas y operativas dirigidas al combate del tráfico ilícito, en especial cuando los beneficiarios de éste sean organizaciones criminales o grupos terroristas. El análisis pormenorizado de este diagnóstico será objeto del siguiente ensayo.

El CS aprobó también una declaración de principio de importancia capital: determinó que, en circunstancias especiales y conforme al derecho internacional, los ataques contra los sitios y edificios dedicados al culto, la educación, el arte, la ciencia y la filantropía podrían constituir crímenes de guerra, y que los perpetradores deberían ser llevados ante la justicia.

En la vertiente operativa, el CS se concentró en dos actividades a combatir: la destrucción intencional del legado cultural y el tráfico ilícito de la propiedad cultural; es la simbiosis entre ambas conductas delictivas donde se concentra la lucha contra el terrorismo internacional y la que favorece la obtención de recursos para organizar y realizar ataques terroristas.

El CS parte de la constatación de que el Estado Islámico y Al Nusra están directa o indirectamente involucrados en el latrocinio de ese legado: objetos provenientes de sitios arqueológicos, museos, bibliotecas, archivos y otros lugares en Irak y Siria. El énfasis está puesto en el hecho de que esas conductas delictivas alteran la paz y la seguridad internacionales.

El CS urgió a la comunidad internacional a tomar las medidas apropiadas para prevenir y combatir el tráfico ilícito que se hubiera originado en un contexto de conflicto armado, así como a coadyuvar con la investigación, embargo y confiscación de bienes culturales y procurar su restitución.

Además, como se indicó previamente, el CS prevé la toma de decisiones para incriminar a quienes atenten contra el legado cultural: convoca a este propósito no sólo al concierto de naciones sino a los Estados. El Consejo pondera asimismo el