

**LEGISLACION MODELO SOBRE PROTECCION DE BIENES CULTURALES
EN CASOS DE CONFLICTO ARMADO**

(presentado por la doctora Ana Elizabeth Villalta Vizcarra)

D) MANDATO

Tomando en cuenta la resolución AG/RES. 2650 (XLI-011) aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 7 de Junio de 2011 durante el Cuadragésimo Primer Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que tuvo lugar en San Salvador, El Salvador, denominada “Promoción y Respeto del Derecho Internacional Humanitario”, en la cual se hace relación del rico legado de bienes culturales que existen en el Hemisferio reconocidos por la UNESCO como Patrimonio Mundial, mismos que se benefician de los sistemas de protección del Derecho Internacional Humanitario . Así mismo en dicha resolución la Asamblea General de la OEA, RESUELVE en los literales 1 y 4. d) lo siguiente:

1. Instar a los Estados Miembros y a la partes involucradas en un conflicto armado a que respeten y cumplan sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario, incluyendo las destinadas a la protección a la vida, la integridad y la dignidad de las personas y los bienes protegidos, así como al trato debido a los prisioneros de guerra.

4. Instar a los Estados Miembros a que adopten las medidas legislativas o de otra índole que fuesen necesarias para cumplir con las obligaciones previstas en los tratados de derecho internacional humanitario de los que son Parte, incluyendo:

d) Adoptar disposiciones que garanticen la protección de los bienes culturales contra los efectos de los conflictos armados, que pueden incluir medidas de carácter preventivo relativas a la preparación de inventarios, la planificación de medidas de emergencia y la designación de autoridades competentes.

Y en el Numeral 12 de dicho resolutivo instruyó:

Solicitar al Comité Jurídico Interamericano (CJI) a que, proponga leyes modelo que apoyen los esfuerzos emprendidos por los Estados Miembros en la implementación de obligaciones derivadas de tratados en materia de derecho internacional humanitario, con énfasis en la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado, e informe sobre los avances que se generen a la Asamblea General en su cuadragésimo segundo y tercer períodos de sesiones, respectivamente”.

Tomando en cuenta que el Comité Jurídico Interamericano en su 79° Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 1 al 6 de agosto de 2011, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, adoptó la resolución CJI/RES. 182 (LXXXIX-011) denominada “Temario para el Octogésimo Período

Ordinario de Sesiones del CJI”, a celebrarse en la ciudad de México, se nombraron como relatores del tema “*Legislación Modelo sobre Protección de bienes culturales en casos de Conflicto Armado*”, a los doctores Freddy Castillo Castellanos y a la suscrita. En ese sentido, y como relatora del tema, se presentó para en el 80° Período Ordinario de Sesiones del CJI, el Informe denominado “Legislación Modelo sobre Protección de Bienes Culturales en casos de Conflicto Armado”, el cual fue objeto de deliberaciones en el pleno del Comité Jurídico Interamericano.

Tomando además en cuenta, la resolución AG/RES. 2722 (XLII-O/12) aprobada en el Cuadragésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que tuvo lugar en Cochabamba, Bolivia, denominada “Promoción y Respeto del Derecho Internacional Humanitario”, le dio al Comité Jurídico Interamericano el siguiente mandato: “Solicitar al Comité que informe sobre los avances en relación a la elaboración de una legislación modelo que apoye los esfuerzos emprendidos por los Estados Miembros en la implementación de obligaciones derivadas de tratados en materia de derecho internacional humanitario, con énfasis en la protección de bienes culturales en caso de conflicto Armado”.

En razón de lo anterior se presenta el siguiente Informe en este 81° Período Ordinario de Sesiones del CJI.

II) ANTECEDENTES

El Derecho Internacional Humanitario (DIH), es la agrupación de las distintas normas, en su mayoría consagradas en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus Protocolos Adicionales de 1977, que tienen como objetivo principal la protección de las personas no participantes en las hostilidades o que han decidido dejar de participar en el enfrentamiento. Las distintas normas de Derecho Internacional Humanitario pretenden evitar y limitar el sufrimiento humano en tiempos de conflicto armado. Estas normas son de obligatorio cumplimiento tanto para los gobiernos y los ejércitos participantes en el conflicto como por los distintos grupos armados de oposición o cualquier parte participante en el mismo. El Derecho Internacional Humanitario limita el uso de métodos de guerra y el empleo de medios utilizados en los conflictos.

El Derecho Internacional Humanitario se encuentra esencialmente contenido en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, como en sus Protocolos Adicionales pero hay también otros tratados que regulan normas de esta materia en diversos temas, por lo que muchas de sus disposiciones pueden ser relevantes para esta temática, siendo estos: La Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos; la Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas; la Convención de 1980 sobre ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos; la Convención de 1993 sobre Armas Químicas; El Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal; la Convención de 2008 sobre las Armas en Racimo y el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Actualmente la práctica de la mayoría de los Estados ha sido aceptar muchas disposiciones de Derecho Internacional Humanitario como derecho consuetudinario.

El Derecho Internacional Humanitario distingue entre conflicto armado de carácter internacional y conflicto armado sin carácter internacional, de tal manera que en los conflictos armados internacionales se enfrentan como mínimo dos Estados y en los conflictos armados sin

carácter internacional se enfrentan en el territorio de un mismo Estado, las fuerzas armadas regulares y grupos armados disidentes, o grupos armados entre sí, en estos conflictos se aplica particularmente el artículo 3 Común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II de 1977.

El Derecho Internacional Humanitario prevé la utilización de algunos signos distintivos que se puedan emplear para identificar a las personas, los bienes y los lugares protegidos, se trata principalmente de los emblemas de la Cruz Roja y de Media Luna Roja, así como los signos distintivos específicos de los bienes culturales y de la protección civil.

II) PROTECCION DE BIENES CULTURALES

Como el tema relativo al presente informe es la protección de bienes culturales en casos de conflicto armado a través de la elaboración de Legislación Modelo, en ese sentido, es necesario determinar que se entiende por Bien Cultural, el cual se encuentra definido en el artículo 1 de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, de la siguiente manera:

Para los fines de la presente Convención, se consideraran bienes culturales, cualquiera que sea su origen y propietario: a) los bienes, muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos. b) los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a) tales como los museos, las grandes bibliotecas, los bienes culturales muebles definidos en el apartado a). c) los centros que comprenden un número considerable de bienes culturales muebles definidos en los apartados a) y b), que se denominaran “centros monumentales”.

Se hace necesario también referirse a los principales Instrumentos de Derecho Internacional Humanitario que protegen los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, siendo estos: Las Conferencias de la Paz de la Haya de 1899 y 1907, La Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, que es el principal Tratado de Derecho Internacional Humanitario para la protección de estos bienes, la cual cuenta con un Reglamento de Aplicación, así como con dos Protocolos Adicionales de 1954 y de 1999. Existen también otros Instrumentos que contienen disposiciones relativas a la protección de bienes culturales en conflicto armado que son los Protocolos Adicionales I (particularmente los artículos 38,53 y 85) y II (especialmente el artículo 16) de 1977 a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional de 1998.

Las Conferencias de la Paz de La Haya de 1899 y 1907, desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo de la protección de los Bienes Culturales en tiempo de guerra, y tomaron como fundamento la Conferencia de Bruselas de 1874 sobre limitación de armamentos. En la Primera Conferencia que se celebró en La Haya del 15 de mayo al 31 de Julio de 1899, su principal objetivo fue debatir acerca de la Paz y el desarme, adoptando un Convenio para el arreglo

pacífico de controversias internacionales, que no solamente trataba sobre arbitraje sino también de otros medios de solución pacíficos de controversias y se adoptó un Reglamento sobre Leyes y Costumbres de la guerra terrestre y se constituyó el Tribunal Internacional de Arbitraje, aceptándose el uso de los buenos oficios, la mediación y el arbitraje, con el objeto de prevenir los conflictos armados entre naciones, se instituyó además un mecanismo permanente que permitiera establecer tribunales arbitrales, siendo el antecedente de la Corte Permanente de Arbitraje.

En la segunda Conferencia de Paz de La Haya de 1907, que tuvo lugar del 15 de junio al 18 de octubre de ese año, se revisó el Convenio de 1899 y las normas que regían el Reglamento Arbitral, en la misma se adoptaron 13 Convenciones Internacionales, siendo la IV y la IX las relativas a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, que contenían además normas de protección de los bienes culturales, así como el artículo 5 de la misma Conferencia. En esta Reunión se logró presentar una Propuesta Conjunta para la creación de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional.

Ambas Conferencias, establecieron la prohibición de atacar “ciudades abiertas” y la obligación de tomar las medidas necesarias para respetar en cuanto sea posible los edificios consagrados a los cultos, a las artes, a las ciencias y a la beneficencia, los monumentos históricos, los hospitales y lugares en donde se encuentren reunidos los heridos y enfermos, salvo que dichos Edificios estén diseñados al mismo tiempo a algún fin militar, incluso se llegó a incorporar dos tipos de Responsabilidad, una Responsabilidad Penal Individual para los sujetos que protagonizaran los actos de secuestro o destrucción de bienes culturales y una Responsabilidad Patrimonial para el Estado en concepto de indemnización por los daños que pudiera causar el personal de sus fuerzas armadas.

Como dichas Convenciones no pudieron impedir la destrucción de numerosos bienes culturales durante la Primera Guerra Mundial, no obstante que desempeñaron un papel prohibitivo, como parte del Derecho Internacional Consuetudinario. Por lo que, se estableció la necesidad de adoptar un Instrumento que regulase de forma específica la protección de los bienes culturales en tiempo de guerra y es así como el 15 de abril de 1935 se suscribe el “Tratado de Washington sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos” conocido como Pacto de Roerich, de aplicación tanto en tiempo de paz como de guerra, estableciendo además un signo distintivo para los monumentos históricos e institucionales protegidos, abarcando solamente bienes culturales inmuebles, se consigna la neutralidad de los monumentos históricos, museo e instituciones que constasen en una lista elaborada por los gobiernos respectivos.

La Convención de La Haya de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, es prácticamente el primer Instrumento con vocación universal que establece un régimen de protección para estos bienes y fue la culminación de todo un esfuerzo constituyéndose el primer conjunto coherente de normas jurídicas consagrado enteramente a la protección de los bienes culturales, tiene la virtud de haber introducido el concepto de Bienes Culturales, protegiéndose de esta manera todos aquellos bienes que constituyen en esencia la manifestación de la cultura de un determinado pueblo y que, en razón de su importancia deben ser preservados de los efectos de la guerra.

Los otros Instrumentos a que se ha hecho referencia amplían su ámbito de aplicación o refuerzan el sistema de protección que se instaura en ella. Ya que todos estos bienes gozan de una protección general, y algunos de ellos de una Protección Especial que tiene por objeto su

conservación en cuanto son constitutivos de un patrimonio cultural que forma parte de la identidad de cada pueblo.

De tal manera que su Protocolo Adicional de 1954 prevé un régimen de protección para aquellas situaciones de ocupación del territorio de un Estado por otro Estado. Su Protocolo Adicional de 1999 permite a los Estados Parte completar y reforzar el sistema establecido en 1954, de tal manera que instituye un régimen de Protección Reforzada para los bienes culturales de la mayor importancia para la humanidad, prevé además la responsabilidad penal individual, estipula nuevas medidas de precaución relativas al ataque y contra los efectos del ataque y crea instituciones más aptas para garantizar el control de la aplicación del régimen de protección de los bienes culturales, como lo es la creación de una Comisión de Expertos y de un Fondo que puede ser utilizado por los Estados para implementar obligaciones que dimanen de dicho instrumento.

Los Protocolos Adicionales de 1977 a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, establecen disposiciones relativas a la protección de los bienes culturales en período de conflicto armado internacional y no internacional, en ellos se establece la prohibición de transformar los bienes culturales en objetivos militares y la comisión de actos de hostilidad en su contra, provoca infracciones que en ciertas condiciones puede constituir un crimen de guerra.

El Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional de 1998, prevé en su artículo 8 relativo a los crímenes de guerra, en su numeral 2. Literal ix), la capacidad de juzgar a las personas de las que se presume que, en el caso de un conflicto armado internacional o no internacional, hayan dirigido ataques deliberados contra bienes civiles y edificios dedicados al culto religioso, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, los hospitales y los lugares en que se agrupan enfermos y heridos, siempre que estos edificios no sean objetivos militares. De conformidad al artículo 5 del Estatuto de Roma, son crímenes de competencia de la Corte, los siguientes: a) crimen de genocidio; b) crímenes de lesa humanidad; c) crímenes de guerra; y, d) el crimen de agresión.

En razón a lo anterior, una Legislación Modelo debe armonizar la aplicación de toda la normativa recogida en todos estos instrumentos con el fin de salvaguardar la protección de los bienes culturales en el Hemisferio.

Hay que tomar en cuenta además, que los bienes culturales han de protegerse en todo momento tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra, para ello los Gobiernos disponen de medios de identificación y conservación y de un personal especializado encargado de su clasificación y salvaguarda. En este sentido, es necesario que los Gobiernos tomen todas las medidas preventivas y preparatorias en tiempo de paz, para tener la capacidad de proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado internacional y no internacional, siendo conveniente el establecer los vínculos necesarios entre los sistemas de protección civil y militar y las diversas entidades responsables, a fin de velar porque se conozcan y respeten las reglas específicas destinadas a aplicarse durante los conflictos armados.

Por otra parte, existen también otros tratados que también regulan lo relativo a la protección de bienes culturales en situación de conflicto armado, como lo son: la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, París, 1970; la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Culturas y Natural de 1972; la Convención de 1976 sobre la defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones Americanas o Convención de San Salvador; la Convención de UNIDROIT sobre Objetos Culturales, Robados

o Ilegalmente Exportados, de 1995, conocida como Convención de Roma y las Normas del Estudio de Derecho Internacional Consuetudinario elaborado por el Comité Internacional de la Cruz Roja CICR de 2005, de las normas 38 a la 41.

IV) RATIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONVENIOS DE DIH SOBRE ESTE TEMA POR PARTE DE LOS ESTADOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 han sido ratificados por todos los Estados del continente americano, o sea, por los 35 Estados.

El Protocolo Adicional I de 1977, ha sido ratificado por 34 Estados de la región.

El Protocolo Adicional II de 1977, ha sido ratificado por 33 Estados de la región.

El Protocolo Adicional de 2005, ha sido ratificado por 15 Estados de la región.

La Convención de La Haya de 1954 sobre Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado de 1954, ha sido ratificada por 22 Estados del Continente.

Su Protocolo Adicional de 1954, ha sido ratificado por 19 Estados de la región y su Protocolo Adicional de 1999, ha sido ratificado por 18 Estados de la región.

El Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional de 1998, ha sido ratificado por 28 Estados del Continente.

La Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas ha sido ratificada por 33 Estados del Continente.

La Convención de 1980 sobre ciertas Armas Convencionales ha sido ratificada por 24 Estados del Continente.

Su Protocolo Adicional I de 1980, ha sido ratificado por 24 Estados del Continente.

Su Protocolo Adicional II de 1980, ha sido ratificado por 18 Estados del Continente.

Su Protocolo Adicional III de 1980, ha sido ratificado por 24 Estados del Continente.

Su Protocolo Adicional IV de 1985, ha sido ratificado por 22 Estados del Continente.

Su Protocolo Adicional V de 2003, ha sido ratificado por 16 Estados del Continente.

La Convención de 1993 sobre Armas Químicas, ha sido ratificada por 35 Estados de la región.

El Tratado de Otawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal, ha sido ratificado por 33 Estados de la región.

La Convención de 2008 sobre Armas en Racimo, ha sido ratificada por 15 Estados de la Región.

El Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de los Niños en Conflicto Armado de 2000, ha sido ratificado por 26 Estados de la Región.

V) SOBRE LEGISLACION MODELO

En este orden de ideas, la Legislación Modelo a implementarse debe tener normas claras en cuanto a la protección general y especial de los Bienes Culturales, así tenemos que se protege de forma general a muchos objetos y, de una manera especialmente intensa, a muy pocos objetos de

excepcional importancia. En este sentido, tenemos que todos los bienes culturales a que se refiere el artículo 1 de la Convención de 1954 se benefician de una protección general, a la que están sujetas las autoridades del país donde se encuentran, por lo que se necesitará de un acto normativo interno que obligue a estas autoridades a tomar determinadas medidas de salvaguardia y de respeto, y que permita a los gobiernos señalar el bien o bienes afectados con el emblema de protección, esto también podría ser retomado en la Legislación Modelo.

En consecuencia, el alcance de la protección general se dirigirá primeramente, a imponer al Estado Contratante una obligación de salvaguardia, de forma que se comprometa a preparar, ya en tiempo de paz, el amparo de tal bien, adoptando las medidas que sean necesarias para ello, adoptando medidas legislativas o administrativas para su protección.

El Principio General de la protección de los Bienes Culturales en los conflictos armados se basa en la obligación de salvaguardias y de respetar esos bienes. Por lo que, la salvaguardia de esos bienes entraña un conjunto de medidas que han de tomarse en tiempo de paz con miras de garantizar lo mejor posible las condiciones materiales de su protección. En este punto, es donde podría aportar la Legislación Modelo.

Hay que tomar en cuenta además, que la responsabilidad de protección de los bienes culturales es para ambas Partes en conflicto, es decir, tanto a la que controla el bien cultural como a la Parte adversa. La única causa posible de derogación de la obligación de respeto a los Bienes Culturales es la *“necesidad militar imperiosa”* concepto que debería estar claramente delimitado en la Legislación Modelo y acorde al estándar internacional referido en los instrumentos sobre la materia.

En cuanto a la Protección Especial, tenemos que los bienes protegidos bajo este régimen son más limitados y las condiciones para gozar de esta protección son más difíciles de llenar, ya que se le otorga una Inmunidad contra todo acto de hostilidad y toda utilización incluida la de sus proximidades inmediatas, aquí no se prevé excepción alguna para la necesidad militar imperiosa.

Estos bienes sujetos a Protección Especial deben cumplir con las siguientes condiciones: 1) Que se encuentren a suficiente distancia de un gran centro industrial o de cualquier objetivo militar importante y 2) que no sean utilizados para fines militares. No obstante lo anterior, si un Estado Parte se compromete a no hacer uso ninguno en caso de conflicto armado del objetivo militar en cuestión, puede otorgarse la Protección Especial al bien cultural.

La Protección Especial solamente puede concederse a los Bienes que estén inscritos en el Registro Internacional de los Bienes Culturales bajo Protección Especial, por lo que este registro presenta el carácter constitutivo de dicha protección que le otorga la Convención de La Haya de 1954.

Se necesita también de otras medidas nacionales de aplicación para garantizar la salvaguardia y el respeto de los bienes culturales que tendrían que normarse en la Legislación Modelo, siendo estas:

- a) Las medidas relativas a la Identificación y a los Inventarios. La Identificación consiste en la decisión que toma una Autoridad Nacional de considerar un objeto, un edificio o un sitio como un Bien Cultural digno de protección y el Inventario, consiste en elaborar la lista de todos los bienes protegidos y ponerla a disposición de las entidades responsables de su protección, es decir, las autoridades civiles, militares, las organizaciones especializadas y otras instituciones interesadas. La practica estatal en

cuanto a la señalización o identificación de los bienes culturales no ha tenido mucho éxito, lo que podría regularse en la Legislación Modelo.

b) Las medidas referentes al Signo Distintivo ya que tanto los Bienes Culturales bajo protección general o protección especial se señalan mediante un signo distintivo para cada uno de ellos.

c) Las medidas que se refieren a la Tarjeta de Identidad, ya que las personas encargadas de la protección de los bienes culturales llevan una tarjeta de identidad provista del signo distintivo respectivo, o sea que el bien cultural sea de protección general o de protección especial, en la que además debe incorporarse los nombres y apellidos, la fecha de nacimiento, el título o grado y la función de la persona, una fotografía del titular, su firma, sus huellas digitales y el sello en seco de las autoridades competentes. En la Legislación Modelo podría homologarse para todos los Estados del Hemisferio esta Tarjeta de Identidad.

d) Las Medidas conducentes al Registro Internacional de los Bienes Culturales bajo Protección Especial, así tenemos que los refugios, los centros de monumentos y otros bienes inmuebles bajo protección especial deben inscribirse en este Registro que lleva el Director General de la UNESCO. Para tal efecto la Autoridad Nacional debe indicar la localización del bien y Certificar que reúne los criterios establecidos para beneficiarse de tal protección.

e) Las Medidas relativas a la Difusión, de tal suerte que es necesaria la traducción de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y de sus Protocolos Adicionales y de su Reglamento de aplicación. Difusión que debe hacerse en los cuatro idiomas oficiales dicha Convención, es decir, en inglés, francés, español y ruso, así como en los idiomas oficiales de la Organización de los Estados Americanos (OEA), o sea, inglés, francés, español y portugués, con el objeto que los principios contenidos en los mismos sean conocidos por el conjunto de la población. Estas medidas tampoco han sido cumplidas con las mayores expectativas a nivel estatal, aunque se están haciendo importantes esfuerzos para dar cumplimiento a esta obligación de difusión y de enseñanza.

f) En cuanto a las medidas relativas a las Sanciones Penales, estas son necesarias para que se respeten las normas contenidas en estos Instrumentos y que se reprima su violación, en este sentido, serán las legislaciones penales nacionales las que castiguen con sanciones penales o disciplinarias su infracción, estas medidas también sería conveniente que se incluyeran en la Legislación Modelo.

Para controlar la efectividad del cumplimiento de las disposiciones de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, el artículo 26 inciso segundo de la misma dispone:

Que las Altas Partes Contratantes dirigirán al Director General, por lo menos una vez cada cuatro años, Informes en los que figuren los datos que estimen oportunos sobre las medidas tomadas, preparadas o estudiadas por sus respectivas administraciones para el cumplimiento de la presente Convención y del Reglamento para la aplicación de la misma.

Estableciendo de esta manera de un mecanismo de control internacional de cumplimiento por parte de los Estados basado en el sistema de enviar informes, a pesar de esto, la práctica

estatal tampoco ha tenido mucho éxito en la presentación de estos Informes, y no siempre se han ajustado a una exposición rigurosa de las medidas tomadas en cumplimiento de cada una de las disposiciones de la Convención de La Haya de 1954, quizás fuese necesario la creación de un órgano de control y de supervisión de estos informes, este es otro punto que la Legislación Modelo pudiese desarrollar.

Tomando en cuenta que el Protocolo Adicional de 1999 a la Convención de La Haya de 1954 para la protección de bienes culturales en caso de Conflicto Armado, establece medidas para mejorar su aplicación y eficacia, así como una serie de innovaciones que refuerzan la protección a dichos bienes, como el que su ámbito de aplicación es a conflictos armados tanto internacionales como no internacionales, ya que la mayoría de los conflictos actualmente son de carácter no internacional y en los que se hace necesario la protección de los bienes culturales. En este sentido, este Protocolo de 1999 prescribe mejores orientaciones respecto a las medidas de salvaguardia que los Estados deben tomar en tiempo de paz contra los efectos devastadores de futuras hostilidades en los Estados.

En razón de lo anterior, es que los Estados deben tomar medidas preventivas en tiempo de paz como serían: la preparación de inventarios; la planificación de medidas de emergencia; la preparación para un eventual traslado de los bienes culturales; la difusión de todas estas medidas; la designación de las autoridades competentes que se responsabilicen de las medidas de salvaguardia de estos bienes, entre otras. Esta labor preventiva podría también ser desarrollada en la legislación modelo.

Como parte del Sistema de Protección Reforzada establecida en el Protocolo Adicional de 1999 a la Convención de La Haya de 1954, se encuentra la obligación de respeto de los bienes culturales bajo esta protección y que estos bienes deben de ser inscritos en la nueva Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada, debiendo cumplir con los siguientes requisitos: a) Que sea un patrimonio cultural de mayor importancia para la Humanidad; b) Que este protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que reconozcan su valor cultural e histórico excepcional y garanticen su protección en el más alto grado; c) Que no sea utilizado con fines militares, y que haya sido objeto de una declaración de la Parte que lo controla en la que se confirme que no se utilizará para esos fines. La utilización con fines militares de un bien incluido en esta Lista equivaldría a una grave violación a este Protocolo y el Estado infractor estaría sujeto a la sanción correspondiente, situación que también podría normarse en la legislación modelo.

Tomando en cuenta todos estos Instrumentos Internacionales de Derecho Internacional Humanitario referentes a la protección de bienes culturales en caso de caso de conflicto armado, los cuales establecen una serie de medidas de protección y de salvaguardia, algunas de ellas preventivas para ser tomadas en tiempo de paz y que el Protocolo de 1999 a la Convención de La Haya de 1954 establece además un sistema de protección reforzada, y que el resultado de la práctica estatal para el cumplimiento de estas obligaciones no ha sido del todo satisfactorio, sería conveniente la implementación de estas principales obligaciones en una legislación modelo para que los países del Hemisferio cumplan de mejor manera las obligaciones derivadas de estos Instrumentos, particularmente en los puntos en los que se ha hecho referencia los informes de relatoría.

Fuese conveniente analizar con mayor profundidad si la obligación de protección que tienen los Estados con los bienes culturales puede ir más allá de un conflicto armado, es decir, si la obligación de esta protección alcanza otras situaciones de violencia que no son precisamente un

conflicto armado sea este con carácter internacional o no internacional, ya que estas situaciones de violencia están afectando actualmente muchos Estados del Continente americano, las cuales sobrepasan los actos esporádicos y aislados de violencia.

Es tan importante esta temática de la protección de los bienes culturales en situaciones de conflicto armado para los Estados del Continente, que el año recién pasado tuvo lugar en El Salvador, el “*Seminario Regional de Comisiones Nacionales de Derecho Internacional Humanitario sobre la Protección de Bienes Culturales en situaciones de conflicto armado*”, el cual se llevó a cabo los días 1 y 2 de diciembre de 2011 con la participación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

En dicho Seminario la suscrita con anuencia de la Presidencia del Comité Jurídico Interamericano (CJI), participó en su carácter de Miembro del mismo, en el Módulo 1 denominado: “*Las obligaciones internacionales para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La Convención de La Haya de 1954 y sus dos Protocolos de 1954 y 1999*”, con el tema la legislación modelo sobre protección de bienes culturales en caso de conflicto armado.

Con los elementos anteriormente mencionados derivados tanto de los Instrumentos de Derecho Internacional Humanitario, así como de los instrumentos de esta materia que regulan específicamente la protección de los bienes culturales en conflicto armado, se encuentran obligaciones y situaciones que pueden ser desarrolladas en una legislación modelo, por lo que se presenta en esta informe una Ley Modelo para la Protección de Bienes Culturales en Conflicto Armado, que podría adoptarse por parte de los Estados Miembros del Sistema Interamericano, siendo la misma la siguiente:

VI) LEY MODELO SOBRE PROTECCION DE BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

I) Considerando la importancia de respetar y hacer respetar en todas las circunstancias el Derecho Internacional Humanitario DIH, tanto convencional como consuetudinario;

II) Considerando los sustantivos avances que se han logrado desde la adopción de las Conferencias de La Paz de La Haya de 1899 y 1907; de la Convención de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, de su Reglamento para su Aplicación, así como de sus Protocolos Adicionales de 1954 y 1999 , en cuanto a la protección de los bienes culturales, estableciendo un régimen de protección específico para dichos bienes, con la convicción de que los daños ocasionados a los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo, constituyen un menoscabo al Patrimonio Cultural de toda la Humanidad;

III) Considerando la necesidad de adoptar un marco jurídico adecuado que permita minimizar las pérdidas de los bienes culturales en caso de conflicto armado, así como el implementar las medidas necesarias requeridas en tiempos de paz, con el propósito de garantizar una protección general, especial y reforzada, con la finalidad de fortalecer el respeto de los bienes culturales en situaciones de conflicto armado como al término de las hostilidades;

IV) Considerando la importancia de que los Estados implementen una labor de difusión, a fin de que se conozcan y respeten las normas destinadas a proteger los bienes culturales en tiempos de paz, durante los conflictos armados, así como en otras situaciones de violencia, desastres naturales y en el combate de Tráfico Ilícito de bienes culturales;

V) Considerando la importancia de integrar la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y de sus Protocolos Adicionales en los Programas de Capacitación de las Fuerzas Armadas y/o de Seguridad Pública y en los Programas de Capacitación de la población en general, con la finalidad de velar por el respeto y la protección de los bienes culturales.

Por tanto, se propone la adopción de la siguiente:

“Ley Modelo sobre Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”

Artículo 1. Los Estados se comprometen a adoptar las medidas administrativas o legislativas de salvaguardia que sean necesarias, en tiempo de paz, para la protección de los bienes culturales en conflicto armado, como una labor preventiva.

Artículo 2. Los Estados se comprometen a señalar lo más pronto posible los bienes culturales, con el respectivo signo o emblema distintivo de protección.

Artículo 3. Los Estados deberán brindar una Protección Especial a los Bienes Culturales, la que deberán gozar en todo acto de hostilidad, siempre y cuando se encuentren situados a suficiente distancia de un gran Centro Industrial o de cualquier objetivo militar importante y que no sean utilizados para fines militares. Los Estados deben comprometerse a no hacer uso ninguno del objetivo en cuestión, en caso de conflicto armado, para que pueda otorgarse la Protección Especial.

La obligación de respeto a los Bienes Culturales puede ser limitada por la “necesidad militar imperiosa”, de conformidad al párrafo 2 del Artículo 4 de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y del artículo 6 del Segundo Protocolo Adicional a dicha Convención de 1999.

Artículo 4. Los Bienes Culturales sujetos a Protección Especial deben estar inscritos en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial.

Artículo 5. Los Estados deberán adoptar las medidas necesarias relativas a la Identificación y a los Inventarios de los Bienes Culturales. Estas medidas deberán ser de conocimiento de las Autoridades Nacionales respectivas de los Estados, las que elaboraran la lista de todos los bienes protegidos a efecto de ponerla a disposición de todas las entidades responsables de su protección.

Artículo 6. Los Estados deberán adoptar las medidas administrativas necesarias referentes al Signo Distintivo de los Bienes Culturales, sean éstos sujetos a Protección General, Especial o Reforzada. De igual manera deberá procederse para otorgar las Tarjetas de Identidad a las personas encargadas de la protección de los bienes culturales, las cuales deberán ir provistas del Signo Distintivo respectivo.

Artículo 7. Los Estados se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para hacer posible la Difusión de estas normas en los idiomas oficiales de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, así como en los idiomas oficiales de las Organización de los Estados Americanos (OEA).

Artículo 8. Los Estados se comprometen a adoptar en su legislación interna las disposiciones relativas a sanciones penales o medidas disciplinarias por infracciones a las disposiciones de esta Ley Modelo.

Artículo 9. Los Estados adoptaran las medidas que sean necesarias para la creación de un órgano a nivel del Continente americano que controle y supervise la presentación de los Informes

de conformidad a la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado.

Artículo 10. Los Estados se comprometen a adoptar las medidas preventivas necesarias en tiempo de paz, como lo son entre otras: la preparación de inventarios, la planificación de medidas de emergencia, la preparación para un eventual traslado de los bienes culturales.

Artículo 11. Los Estados tomarán las medidas administrativas que sean necesarias para inscribir los Bienes Culturales bajo Protección Reforzada en la lista de Bienes Culturales respectiva de conformidad con los requisitos establecidos en el Protocolo Adicional de 1999 a la Convención de La Haya de 1954 para la protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado. Para lo cual nombraran un Representante que se encargue de solicitar dicha Inscripción.

Artículo 12. Los Estados procuraran que las obligaciones de protección a los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado queden plasmadas en los Manuales, Reglamentos o Normativas militares que para tales efectos llevan a cabo las Fuerzas Armadas, para sus ejercicios de entrenamiento de protección a los bienes culturales.

Artículo 13. Los Estados tomarán las medidas necesarias para que exista una coordinación entre las Autoridades responsables de combatir el Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, para lo cual integraran sus esfuerzos en la elaboración de inventarios y base de datos, con la finalidad de que estos puedan ser compartidos por todas las Autoridades de la región.

Artículo 14. Los Estados podrán tomar las medidas administrativas que sean necesarias para poder acceder y contribuir al Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, constituido de conformidad al artículo del Protocolo Adicional de 1999 a la Convención de La Hay de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

Artículo 15. Las Disposiciones previstas en esta Ley Modelo se interpretaran de conformidad con la normativa internacional y el ordenamiento jurídico interno de los Estados.