

CULTURA, DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO DE LAS CIUDADES: ESPECIAL RELEVANCIA EN TIEMPOS DE GUERRA

*Culture, Sustainable Development and the Protection of the Historical
Heritage of Cities: Special Relevance in Times of War*

Sagrario Morán Blanco*

Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. CULTURA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AGENDA 2030. 1.1. La Ausencia de la Cultura como dimensión singular de los ODS (Agenda 2030). 1.2. La Cultura como componente esencial para el logro de la Agenda 2030 y su inclusión en las Metas de los ODS. 2. OBJETIVO 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES Y LA CUESTIÓN DE LA CULTURA EN TIEMPOS DE CONFLICTOS ARMADOS. 2.1. Rol de las Políticas e Instrumentos Jurídicos sobre Protección del Patrimonio Cultural que refuerzan la dimensión cultural del Desarrollo Sostenible. 2.2. Protección de los Bienes culturales en las Ciudades en contextos de Guerra promovidos por la Unesco. Primeras iniciativas y tratados. 2.3. Otros Instrumentos Jurídicos para la protección del Patrimonio Cultural promovidos por la Unesco y no ceñidos a contextos de Guerra. 2.4. Los Bienes Culturales de las Ciudades convertidos en Objetivo preferente de Guerra a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI. 2.4.1. Factores que explican la destrucción intencional, robo, contrabando y tráfico ilícito del Patrimonio Cultural por parte de los Actores Armados en los Conflictos bélicos. 2.4.2. Incremento de los ataques al Patrimonio Cultural de las Ciudades desde finales del siglo XX (Contextos de Guerra): Tres Casos sometidos a estudio. 3. RESPUESTA INTERNACIONAL A LOS ATAQUES CONTRA EL PATRIMONIO CULTURAL DESDE FINALES DEL SIGLO XX HASTA LA ACTUALIDAD. 3.1. Instrumentos jurídicos e iniciativas de carácter político y social aprobadas por las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unesco. 3.2. Reconstrucción de los Bienes Culturales destruidos en las Ciudades en contextos de guerra: El papel central de la Unesco y otros organismos internacionales. 3.3. Fin de la Impunidad para los responsables de la Destrucción Intencional, Robo y Saqueo del Patrimonio Mundial. 3.4. La responsabilidad de proteger en relación con la protección del patrimonio cultural. 4. A MODO DE CONCLUSIONES.

RESUMEN: El presente trabajo se divide en tres partes. En la primera se analiza la “ausencia” de la dimensión cultural en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a pesar de la relevancia y el papel transcendental que se presupone que tiene la Cultura para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como las Metas de la mencionada agenda en las cuales se hace una referencia explícita a la Cultura. En la segunda parte se trata con mayor profundidad la Meta 11.4. En concreto, el ODS 11 referido a las *Ciudades y Comunidades Sostenibles* plantea en la cuarta meta la necesidad de “redoblar

* Catedrática de Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo". En este sentido, se analizan los principales instrumentos políticos y jurídicos aprobados por la comunidad internacional después de la II GM para la protección del patrimonio cultural, tanto en tiempos de guerra como en contextos de paz, con especial énfasis en las Ciudades, así como algunas de las acciones más relevantes para proteger y salvaguardar su patrimonio cultural desde la aprobación de la Agenda 2030 en 2015. Y, por último, la tercera parte aborda la Respuesta Internacional a los ataques contra el patrimonio cultural de las Ciudades perpetrados por actores armados no estatales, entre los que destacan grupos terroristas, en lo que va de siglo a través de ejemplos paradigmáticos.

Palabras clave: Objetivos para el Desarrollo Sostenible, Bienes Culturales, Protección del Patrimonio Histórico y Artístico, Dimensión Cultural, Agenda 2030, Guerra, Paz, Diversidad.

ABSTRACT: This work is divided into three parts. The first analyzes the "absence" of the cultural dimension in the 2030 Agenda for Sustainable Development, despite the relevance and transcendental role that Culture is supposed to have for the achievement of the Sustainable Development Goals (SDG), as well as the Goals of the aforementioned agenda in which a clear reference is made to Culture. In the second part, target 11.4 is dealt with in greater depth. Specifically, SDG 11, referring to sustainable cities and communities, states in the fourth goal the need to "redouble efforts to protect and safeguard the world's cultural and natural heritage". In this sense, the main political and legal instruments approved by the international community after World War II for the protection of cultural heritage are analyzed, both in times of war and in contexts of peace, with special emphasis on Cities, as well as some of the most relevant actions to protect and safeguard their cultural heritage since the approval of the 2030 Agenda in 2015. And, finally, the third part addresses the International Response to attacks against the cultural heritage of Cities perpetrated by non-state actors, among which terrorist groups stand out, so far this century through paradigmatic examples.

Keywords: Sustainable Development Goals, Cultural Goods, Protection of Historical and Artistic Heritage, Cultural Dimension, Agenda 2030, War, Peace, Diversity.

INTRODUCCIÓN

La cultura y el desarrollo sostenible guardan una sólida y estrecha relación que se expresa en diversos campos de las relaciones internacionales. Cualquier aproximación científica a estas realidades requiere de un esfuerzo dirigido a aclarar cuáles serían los ámbitos y sectores en los que sería más profunda la ligación entre las dos nociones. Para descubrirlo será necesario penetrar en el significado que tiene la cultura en la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2015, titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y llegar a la conclusión de que existe algún terreno dentro de lo cultural en el que la comunidad internacional estuviera más interesada para hacer efectiva esta Agenda. En efecto, la voluntad de asegurar comunidades y ciudades sostenibles conduce irremediabilmente a la defensa del patrimonio histórico-cultural, siendo así que las ciudades concentran el mayor y más rico patrimonio cultural con el que cuenta la humanidad. Sin embargo, sería insuficiente

la mera aseveración de que la Agenda 2030 recomienda, sobre todo a los Estados y Organizaciones internacionales, que garanticen la preservación y protección del patrimonio cultural de las ciudades y que, con ello, se asegure la existencia de ciudades más sostenibles. Lo previsto en la meta 4 del Objetivo 11 será de gran interés, pero insuficiente para cubrir en términos de análisis político las principales situaciones en las que se ve en peligro el patrimonio de las ciudades y, con ello, el respaldo a unas ciudades sostenibles. La práctica internacional demuestra que será en tiempos de conflicto armado cuando se ponga en grave riesgo el patrimonio cultural de las ciudades y cuando resulte imprescindible una actuación completa de la comunidad internacional.

Con todo ello, se debería predicar la existencia de un vínculo indisoluble entre cultura, desarrollo sostenible y defensa del patrimonio cultural, sobre todo en tiempos de guerra; y, asimismo, se advertiría la necesidad de que se realicen estudios doctrinales sobre esta materia. El principal objetivo de este trabajo será, entonces, averiguar los contenidos de cada una de esas tres realidades en el marco de la íntima relación que existe y que debe consolidarse entre Cultura y Desarrollo Sostenible. Y con una única finalidad: que no se produzca en la escena internacional el desprendimiento de conceptos que son complementarios y tampoco el olvido de asuntos que deben quedar, de manera imborrable, en la memoria de la humanidad. La defensa del patrimonio histórico-cultural, desde la aprobación de la Agenda 2030, no será una tarea autónoma destinada exclusivamente para elaborar instrumentos jurídicos o activar políticas públicas o estrategias para la preservación y protección del patrimonio. Se trataría de ir más allá, y lograr que el prisma de la sostenibilidad en materia cultural implicase la concurrencia de otros factores y actores que deben intervenir en la protección del patrimonio histórico-cultural, fundamentalmente en tiempos de guerra. En síntesis, descubrir el impacto en el campo de las relaciones internacionales de los vínculos entrecruzados de conceptos y contextos (cultura, desarrollo sostenible y tiempos de guerra) que, durante largo tiempo, permanecieron alejados entre sí.

A partir de ahí, la estructura de este trabajo va penetrando sucesivamente en estas materias y, de este modo, se presenta de manera sistemática la repercusión del desarrollo sostenible en el terreno de lo cultural y del patrimonio histórico-cultural. Lo primero sería destapar el papel de la cultura en la Agenda 2030 y, en consecuencia, el nexo con el desarrollo sostenible. La cultura como dimensión y como componente simultáneamente del desarrollo sostenible y también los postulados que defiende la Agenda 2030. Lo segundo sería la conformación de la defensa del patrimonio cultural de las ciudades y, especialmente, los factores que explican la destrucción, robo, contrabando y tráfico ilícito del Patrimonio Cultural y el incremento de los ataques a este patrimonio que se está produciendo en la escena internacional. Y, por último, será de interés revelar las respuestas que la comunidad internacional está dispuesta a dar en aquellos casos en los que está en peligro el patrimonio cultural de las ciudades y, por ende, en los que entra en

situación de riesgo la sostenibilidad de las ciudades. Infortunadamente, la práctica de saqueo y destrucción del patrimonio por actores no estatales es rica desde finales del siglo XX y en los comienzos del siglo XXI pero, también, las reacciones de la comunidad internacional han adquirido una notable significación: las tareas de reconstrucción de los Bienes Culturales destruidos viene acompañado del quehacer tendente a poner fin a la impunidad de los responsables de esa destrucción.

1. CULTURA Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AGENDA 2030

La primera parte de este trabajo arranca con dos premisas claramente reflejadas en la Resolución 70/1 de 2015¹. La primera es que la Cultura y los Derechos Culturales no figuran, como tales, en ninguno de los 17 Objetivos para el Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) que conforman la Agenda 2030. Es decir, ninguno de los 17 ODS se refiere específicamente a la Cultura, aunque, como veremos posteriormente, “la Agenda resultante incluye varias referencias explícitas a los aspectos culturales”². En este sentido, se podría defender como hipótesis de partida que la Cultura es la dimensión ausente de la Agenda 2030, al menos en formato ODS, y que esta omisión contrasta con la presencia y las nítidas referencias a las dimensiones económica, social y ambiental a través de diferentes ODS.

1 El primer epígrafe del trabajo que presento (pp. 3-11) contiene ideas, frases y notas ya publicadas en el capítulo de libro titulado “La Agenda 2030. Implicación y rol de la cultura”, publicado en MORÁN BLANCO, S. (Dir.): *ODS y Cultura: La implementación de la Agenda 2030 en el ámbito cultural*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 47-65. En los últimos años he participado como co-investigadora principal en la *Cátedra Naciones Unidas para el Desarrollo y la Erradicación de la Pobreza (Chair on Development and Poverty Eradication)*, 2016-2019, lo que me ha permitido trabajar intensamente sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Entre los temas sobre los que he investigado destacan, entre otros, el ODS 11 sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles. Precisamente por ello, he considerado oportuno comenzar este trabajo sobre Cultura, Desarrollo Sostenible y Protección del Patrimonio Histórico de las Ciudades, expuesto en el Curso de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2022, resaltando la premisa central del capítulo mencionado por cuanto incide en la siguiente doble idea; por una parte, la ausencia de la Cultura en formato ODS en la Agenda 2030, y, por otra, su presencia clara y nítida en la Meta 11.4 del programa de las Naciones Unidas. Además, cabe añadir que este trabajo se ha hecho en el marco del Proyecto de Investigación I+D+i, “ODS, Derechos Humanos y Derecho Internacional”, con referencia PGC 2018-095805-B-100 de la Universidad Carlos III de Madrid. Y es también fruto del trabajo desarrollado como miembro del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento en Libertad, Seguridad y Ciudadanía en el Orden Internacional (INTERCIVITAS) de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

2 Informe “La Cultura en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Guía Práctica para la Acción Local”, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), *Culture 21*, Mayo 2018, p. 3.

Y la segunda es que la Cultura, tal y como lo señala la Unesco en muchos de sus informes, es fundamental para el logro de los ODS, es decir, los aspectos culturales tendrían un rol esencial para la consecución de la Agenda 2030, “incluso en las áreas en las que las conexiones son solamente implícitas”³. Así, por ejemplo, la paz, la seguridad, y el desarrollo humano y sostenible que promueve la Agenda 2030 solo se podrán lograr a través “del desarrollo de las libertades culturales individuales y colectivas”⁴, la protección del patrimonio cultural material e inmaterial, y la protección y promoción de la diversidad cultural”⁵. De la misma opinión es Karima Bennouna, Relatora especial de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos culturales, cuando afirma: “Cultural rights are core to the human experience, and essential for implementing other universal human rights and achieving the Sustainable Development Goals”⁶.

En definitiva, se debe constatar que la sociedad internacional presentaría no solamente retos de naturaleza social, económica y ambiental, sino también de naturaleza cultural. De hecho, los desafíos en el ámbito cultural son tan relevantes para la seguridad internacional y la paz como los incluidos en los tres pilares básicos del desarrollo sostenible, reconocidos en el *Informe Brundtland* (economía, equidad social y equilibrio ambiental), y presentan evidentes vinculaciones de complementariedad con las dimensiones mencionadas⁷. Y, asimismo, los temas culturales tienen gran relevancia en otros sectores de las relaciones internacionales, más allá de la seguridad, como serían el campo concerniente a los derechos humanos o el sector relativo a la cooperación o integración entre los

3 *Ibidem*. Véase *Guía de la AECID para la transversalización de la diversidad cultural*, AECID, Madrid, 2020.

4 Los derechos culturales se encuentran recogidos en el artículo 15 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966. El PNUD, en su Informe Anual de 2004 (se puede consultar en <http://hdr.undp.org/presskit/hdr2004/>), y por primera vez en el marco de la ONU afirma, de manera casi revolucionaria, que las «libertades culturales» son esenciales para la dignidad humana y que deberían ser consideradas como un derecho fundamental y como una necesidad para el pleno desarrollo de las sociedades del siglo XXI.

5 *Informe: La Cultura en los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Guía Práctica cit.*, p. 5.

6 Traducción: “Los derechos culturales son fundamentales para la experiencia humana y esenciales para implementar otros derechos humanos universales y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Bennouna, K. Report of the Independent Expert in the Field of Cultural Rights on Covid-19, Culture and Cultural Rights, paragraph 5, Human Rights Council document A/HRC/46/34, 4 de Febrero 2021.

7 El Informe Brundtland reflejaba que las causas de los conflictos van más allá de las amenazas políticas y militares, y que la degradación medioambiental, el cambio climático y el subdesarrollo generan guerras. Señalaba también que las amenazas para la seguridad medioambiental precisan respuestas multilaterales. Brundtland, G.: *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. United Nations General Assembly document A/42/427, 1987.

Estados. Con todo ello, conviene desarrollar y analizar con más detalle las dos premisas expuestas.

1.1. La Ausencia de la Cultura como dimensión singular de los ODS (Agenda 2030)

Cabe recordar que los ODS tomaron el relevo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante ODM), que fue la agenda global impulsada por las Naciones Unidas entre 2000 y 2015⁸. La conocida como *Declaración del Milenio* planteaba ocho Objetivos, pero ninguno de ellos hacía referencia a la Cultura a pesar de los esfuerzos desplegados por la Unesco durante las décadas anteriores para incluirla en todas las iniciativas relacionadas con el Desarrollo. Algunos esfuerzos fueron promovidos, incluso, antes del fin de la Guerra Fría. Por ejemplo, una de las primeras iniciativas se produjo a través de la Resolución 41/187 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 8 de diciembre de 1986⁹. En esta resolución, la AG proclamó el periodo 1988-1997 *Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural*, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de la Unesco; y aprobó cuatro objetivos a lograr durante la década: “Reconocimiento de la dimensión cultural del desarrollo; afirmación y enriquecimiento de las identidades culturales; ampliación de la participación en la cultura; y promoción de la cooperación cultural internacional”¹⁰. En esencia, la resolución consideró a la Cultura como la herramienta clave del progreso de los Estados y a la cooperación cultural como el elemento fundamental para el entendimiento.

8 La Declaración del Milenio de 2000 (A/RES/55/2) identifica los valores y principios fundamentales que son esenciales en las relaciones internacionales. Los ODM establecieron 8 objetivos a cumplir en el 2015. 1. *Eradicar la pobreza extrema y el hambre*. 2. *Lograr la enseñanza primaria universal*. 3. *Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer*. 4. *Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años*. 5. *Mejorar la salud materna*. 6. *Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades*. 7. *Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente*. 8. *Fomentar una alianza mundial para el desarrollo*.

9 En 1982 se celebró, a iniciativa de la Unesco, la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, en México D.F. donde se recomendó que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobara una resolución dirigida a la celebración de un decenio mundial para el desarrollo cultural. Finalmente, la AG aprobó la RES 41/187. Proclamación del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural, en Naciones Unidas; <https://undocs.org/es/A/RES/41/187>. Cuatro días antes de esta resolución, concretamente el 4 de diciembre de 1986, el Desarrollo fue reconocido como un derecho humano a través de la aprobación de la A/RES/41/128, la cual contiene la Declaración del Derecho al Desarrollo. El Desarrollo se define de la siguiente manera: “un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos...”, véase en <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>.

10 En A/RES/41/187.

Con posterioridad, en el decenio de 1990, se creó por parte de la Unesco en cooperación con las Naciones Unidas la *Comisión Mundial de la Cultura y el Desarrollo* con el propósito de reforzar los vínculos entre Cultura y Desarrollo; y, en 1998, durante la Conferencia Intergubernamental en Políticas Culturales para el Desarrollo se aprobó el *Plan de Acción en Políticas Culturales para el Desarrollo*, que incorporó notables compromisos políticos y cinco objetivos centrados en la inclusión de la Cultura en el desarrollo sostenible. A pesar de las iniciativas coordinadas por la Unesco, en septiembre de 2000, se aprobaron los ODM a través de la firma de la *Declaración del Milenio*, sin incluir a la Cultura. En efecto, ninguno de los ODM se centró en la Cultura y, asimismo, en la *Declaración del Milenio* tampoco se reconoció el rol fundamental que tiene la Cultura para hacer frente a los importantes desafíos que se planteaban en el mencionado programa como eran, en concreto, la erradicación de la pobreza, promover la igualdad entre los géneros o la sostenibilidad del planeta. Por lo tanto, la labor desarrollada por la Unesco, así como los documentos aprobados por la agencia en los años previos, no consiguieron que la Cultura tuviera una especial consideración en la *Declaración del Milenio*.

De hecho, en la mencionada declaración la palabra Cultura aparece solo en cuatro ocasiones para incidir en la necesidad de promover la cultura de paz, respetar la diversidad cultural, o bien para señalar que el objetivo del programa es “lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos nuestros países”¹¹. Con lo cual, se puede afirmar: primero, que la declaración no incorpora ninguna referencia explícita a la defensa y protección de la Cultura como tal, sino solo a aspectos concretos de ella y, en todo caso, ninguno de los conocidos como ODM se focalizó en la dimensión cultural. Y, segundo, que la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas se centró de manera exclusiva en la lucha contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación medioambiental y la discriminación de la mujer porque, en definitiva, por entonces las necesidades culturales eran ignoradas en términos generales por la comunidad internacional y, sobre todo, en aquellas regiones y contextos en los que las necesidades más básicas del ser humano están desatendidas o no son cubiertas. Precisamente ésta es una de las razones que explica que el concepto de desarrollo sostenible se articulase en torno a las dimensiones económica, social, y ambiental, tal y como había expresado Brundtland en su informe de 1987¹². Posteriormente, en la *Cumbre de*

11 Declaración del Milenio A/RES/55/2 en Naciones Unidas: <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Parte de la información reflejada en este primer punto del trabajo aparece recogida en “ODS y Cultura: La implementación de la Agenda 2030 en el ámbito cultural”, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 49-65.

12 La aportación esencial del informe Brundtland fue el concepto de Desarrollo Sostenible entendido como “aquel desarrollo que satisface las necesidades de la generación

Río de 1992, organizada por las Naciones Unidas, se volverían a afianzar “estos tres pilares como el paradigma del desarrollo sostenible”¹³.

Y, desde luego, nunca se concibió una dimensión cultural del desarrollo sostenible. De tal manera que no se plasmó en los instrumentos político-jurídicos que se fueron elaborando en este campo y tampoco la doctrina científica se hizo eco de la existencia de una eventual dimensión cultural. Con toda seguridad, prevalecen las tres dimensiones que hemos señalado y que son las que conforman, en la actualidad, la noción de desarrollo sostenible. Esto significa, como se verá, que los propósitos específicos de la Agenda 2030 se detengan en asuntos de esta naturaleza. Como lo señaló C. M. Díaz Barrado “los ODS establecen metas en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental”¹⁴.

Sin embargo, la lucha en favor de la inclusión de la Cultura en el Desarrollo Sostenible continuó. Así, desde principios del siglo XXI y sobre todo de manera más evidente en los años previos a la aprobación de la Resolución 70/1, algunos organismos internacionales, principalmente la Unesco y otros actores no gubernamentales, conscientes de que la falta de reconocimiento de la Cultura dentro de los ODM había sido un error, insistieron en su inclusión en el nuevo programa mundial que Naciones Unidas estaba diseñando. Para estos actores internacionales, tal y como expresaban en algunos de sus documentos, “la cultura moldea lo que entendemos por desarrollo y determina la forma de actuar de las personas en el mundo”¹⁵.

La propia Unesco, en la *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*, aprobada en París, el 20 de octubre de 2005, y ratificada por 146 Estados junto con la Unión Europea (en adelante UE), señaló en el artículo 13, referido de forma exclusiva a la “integración de la cultura en el desarrollo sostenible”, que “las Partes se esforzarán por integrar la cultura

presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Es decir, el desarrollo sostenible persigue el avance económico, tecnológico, social, etc, sin que ello suponga comprometer la vida de las generaciones futuras a causa del impacto negativo que esas mejoras puedan tener, principalmente, en el ecosistema.

- 13 Texto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Naciones Unidas: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- 14 DÍAZ BARRADO, C. M. “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 32, 2016, p. 11.
- 15 Documento: “La Cultura es el cuarto pilar del desarrollo sostenible”, aprobado por el Bureau Ejecutivo de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, en https://www.uclg.org/sites/default/files/9890675313_%28ES%29_cultura_cuarto_pilar_desarrollo_sostenible_spa.pdf.

en sus políticas de desarrollo a todos los niveles a fin de crear condiciones propicias para el desarrollo sostenible y, en este marco, fomentar los aspectos vinculados a la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales”¹⁶. Como se puede apreciar, la Unesco no dudó en incorporar en un instrumento de carácter vinculante algo que ya venía señalando desde hacía tiempo, es decir, que la cultura debe convertirse en un pilar del desarrollo sostenible y que las Partes deben trabajar por el logro de este objetivo en sus políticas de desarrollo. En síntesis, la comunidad internacional decidió de *motu proprio* implicarse en el desafío. Además de la aprobación de este instrumento jurídico, *el papel de la Unesco* en la promoción de la conexión entre Cultura, Derechos Culturales y Desarrollo Sostenible prosiguió en los años siguientes, lo que evidenció su compromiso con la inserción del pilar cultural en el desarrollo sostenible¹⁷. Entre las iniciativas más significativas que puso en marcha destacan:

Primero, la celebración de un Congreso internacional en Hangzhou (China), en mayo de 2013, titulado “Situación la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible”, donde se defendió abiertamente la inclusión de la cultura en la Agenda post-2015. El evento, en el que participaron representantes de más de 82 países y sectores sociales diversos, finalizó con la aprobación de un texto conocido como la *Declaración de Hangzhou* en la que se decía textualmente: “que la cultura debe ser considerada como un factor fundamental de la sostenibilidad, ya que es una fuente de sentido y de energía, de creatividad e innovación y un recurso para responder a los desafíos y hallar soluciones apropiadas...”¹⁸. El objetivo de la declaración era expresar, una vez más, en voz alta y en el marco de un evento mundial, el rol crucial que le corresponde a la Cultura en la búsqueda del desarrollo sostenible y sumar fuerzas en la dirección emprendida por la Unesco desde hacía más de dos décadas. Además, el texto abogaba por la integración de la Cultura dentro de las políticas medioambientales, incluyendo la reducción de los riesgos de desastres y las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático; y confería una enorme importancia a la transmisión del patrimonio cultural a las futuras generaciones. En esencia, el texto finalizaba diciendo que “la integración de la cultura en las políticas y programas de desarrollo allanará el camino a una nueva era de desarrollo mundial” y, precisamente por ello, se recomendaba

16 Texto de la Convención en Unesco: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/cultural-expressions/the-convention/convention-text>. Véase: UNESCO: *Re shaping Cultural Policies: Advancing Creativity for Development*, Unesco Global Report Series, 14 de diciembre de 2017.

17 YUPSANIS, A. “The Concept and Categories of Cultural Rights in International Law - Their Broad Sense and the Relevant Clauses of the International Human Rights Treaties”, *Syracuse Journal of International Law and Commerce* 37.2, 2010, p. 207.

18 UNESCO: *The Hangzhou Declaration: Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies*. Hangzhou, People’s Republic of China, 17 de Mayo de 2013.

que en la agenda de las Naciones Unidas post 2015 “se incluyera un objetivo específico centrado en la cultura, basado en el patrimonio, la diversidad, la creatividad y la transmisión del conocimiento, y provisto de metas e indicadores claros que vinculen la cultura a todas las dimensiones del desarrollo sostenible”¹⁹. Como se deduce, en el evento organizado por la Unesco se apuesta directamente por lanzar la petición de contemplar un Objetivo de índole cultural en el nuevo programa de las Naciones Unidas y centrado en la protección del patrimonio artístico e histórico de los Estados.

Y segundo, en 2014, en el marco del tercer *Forum Mundial de la Unesco sobre la Cultura y las Industrias Culturales*, celebrado en Florencia, se aprobó una declaración de ocho principios en los cuales se repitió, nuevamente, la necesidad de incorporar a la Cultura en las políticas del desarrollo sostenible; y como dimensión central y específica del desarrollo sostenible en la elaboración de la agenda post-2015. La Declaración de Florencia comienza diciendo que en el *Forum* se trata de reflexionar “sobre estrategias efectivas para el cambio transformador que coloquen la cultura en el centro de las políticas futuras para el desarrollo sostenible”, con lo que se apunta al valor de la cultura en el terreno del desarrollo sostenible. Y, más todavía, a un año de la aprobación de la Agenda 2030, esta Declaración toma una posición clara en el tema que nos ocupa y se confía en que las Naciones Unidas y también todos los gobiernos implementarían “plenamente la tercera Resolución sobre Cultura y Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2013 (A/RES/68 /223) que reconoció el papel de la cultura como facilitadora e impulsora del desarrollo sostenible y solicitó que se le diera la debida consideración a la cultura en la agenda para el desarrollo después de 2015”, de tal manera que se aventura que “la plena integración de la cultura en las políticas y estrategias de desarrollo sostenible a nivel internacional, regional, nacional y local”²⁰.

Junto a todo ello, también hay que recalcar: el valor de los informes del PNUD apoyando la inclusión de la Cultura en la nueva agenda; los trabajos de la Relatora Especial de Naciones Unidas en la esfera de los Derechos Culturales; así como varias resoluciones aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas donde se enfatiza la relevancia de la Cultura para el Desarrollo Sostenible. Además de estas iniciativas, varias redes globales desarrollaron actividades y campañas bajo el lema “el futuro que queremos incluye a la cultura”, con el fin último de evitar que en el nuevo programa político que se estaba gestando e incluso redactando volviera a repetirse lo que sucedió en el 2000 con la *Declaración del Milenio*. Entre esas redes sobresale la *Red de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos* (en adelante

19 Declaración de Hangzhou, en Unesco: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_spanish.pdf.

20 Disponible en: <http://diversidadaudiovisual.org/declaracion-de-florencia-2014/>.

CGLU)²¹. Así, durante más de una década, esta Red llevó a cabo una activa defensa de la integración de la Cultura en todos los enfoques del desarrollo sostenible y que se tradujo en la aprobación de documentos y la puesta en marcha de diferentes iniciativas²².

La conclusión de todo lo expuesto hasta ahora sería que, a pesar de las numerosas iniciativas desplegadas desde principios del siglo XXI, por diferentes actores de carácter internacional y no estatal, no se consiguió incluir a la Cultura como dimensión específica en los 17 ODS de la nueva Agenda 2030. Ahora bien, con estos esfuerzos, sí se lograron ciertos avances en las propuestas que defendieron los actores internacionales señalados por cuanto algunas de las 169 metas que conforman esos Objetivos se centren en aspectos concretos del ámbito cultural, que posteriormente veremos, y que no aparecían en el programa de los ODM del 2000. Precisamente por ello, se podría afirmar, como lo señala el documento *Cultura 21: Acciones*, que “el siglo XXI ha sido testigo de un progresivo reconocimiento de la Cultura como factor integral de la sostenibilidad, como lo refleja la acumulación de manifiestos, informes y declaraciones, promovidos por instituciones internacionales y organismos no gubernamentales, además de gobiernos nacionales y locales (...)”²³, y que han favorecido que *la Agenda 2030* sea un primer impulso de cara a incluir la dimensión cultural en el desarrollo sostenible. Impulso que será decisivo, si se sigue persistiendo como actualmente ocurre, para que el programa post-2030 la incluya²⁴.

Se debería reconocer que existen factores de todo tipo que han impedido que la cultura llegase a penetrar en la Agenda 2030 con toda intensidad y, sobre todo, que se conciba como un componente esencial de la noción de desarrollo sostenible. Comoquiera que sea, en el terreno más práctico, desde diferentes ámbitos se ha indicado que una de las razones que explican la ausencia de la Cultura en el nuevo programa de las Naciones Unidas fue el papel irrelevante que tuvo la Unesco en su redacción. El profesor Alfons Martinell coincide con esta afirmación al

21 La CGLU se creó en 2004 y es la principal asociación de ciudades a escala mundial. Reúne tanto a ciudades individuales como a asociaciones nacionales de ciudades, regionales y otras entidades supralocales. La asociación se estructura en varias secciones regionales: África, Asia-Pacífico, Euro Asia, Europa, Oriente Medio y Asia Occidental, América Latina y Norteamérica. En <https://www.uclg.org/es/organizacion/sobre-nosotros>.

22 Véanse las diferentes iniciativas desarrolladas por la Red de CGLU y otras redes globales del ámbito cultural en MORÁN BLANCO, S., *op. cit.*, p. 53-55.

23 *Documento Cultura 21: Acciones*, adoptado por representantes de ciudades y gobiernos locales de todo el mundo, convocados por la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) en su Cumbre, y reunidos en Bilbao del 18 al 20 de marzo de 2015, en https://agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/multi/c21_015_spa.pdf, p. 16.

24 MORÁN BLANCO, S., *op. cit.*, p. 55.

reconocer “la baja influencia de la Unesco, como agencia del sistema de Naciones Unidas, en la redacción de la Declaración y los ODS”²⁵. Pero, con toda seguridad, existen otros motivos que explican esa ausencia y que tendrían que ver tanto con presupuestos conceptuales como con criterios de oportunidad política y, sobre todo, con la dificultad de incorporar una nueva dimensión a las generalmente aceptadas por la comunidad internacional en múltiples instrumentos que versan sobre el desarrollo y de manera reiterada. En otras palabras, la pereza de asumir las consecuencias de introducir la cultura como dimensión específica del desarrollo sostenible.

1.2. La Cultura como componente esencial para el logro de la Agenda 2030 y su inclusión en las Metas de los ODS

En la Resolución 70/1 de la AG de Naciones Unidas se reconoce, en el párrafo 36, que los aspectos culturales se antojan claves en la consecución o el logro de los ODS al manifestar de forma textual el reconocimiento a: “(...) *la diversidad natural y cultural del mundo y también que todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible y desempeñan un papel crucial en su facilitación*”. En efecto, la Cultura es un componente estratégico para la consecución del desarrollo sostenible y puede colaborar en su logro de muchas maneras cuantificables porque, como veremos, es una herramienta central para la erradicación de la pobreza; para la reducción de las desigualdades; para la consolidación de la paz; y para el logro del desarrollo económico, entre otros.

Más todavía, la Cultura se erige en una pieza primordial para alcanzar algunos de los ODS, como sucede con el Objetivo 11, dedicado a las Ciudades y Comunidades Sostenibles. No cabe duda de que las industrias e infraestructuras creadas en torno a la cultura y el patrimonio histórico impulsan el desarrollo económico y sostenible por cuanto generan trabajo y progreso en el marco de las Ciudades. Como lo indicó Jyoti Hosagrahar, directora de la División de Creatividad de la Unesco: “La salvaguardia y la promoción de la cultura son dos fines de por sí y, al mismo tiempo, otros tantos medios para contribuir directamente a la consecución de muchos ODS”. Y añadió que: “Si agrupamos los ODS en torno a los tres pilares fundamentales del desarrollo sostenible —el económico, el social y el medioambiental— nos percatamos de que la cultura y la creatividad desempeñan un papel transversal en todos ellos”²⁶. Por todo, se llega a la conclusión de que, sin

25 MARTINELL, A. (Coord.) et al. *Cultura y Desarrollo Sostenible. Aportaciones al debate sobre la dimensión cultural de la Agenda 2030*, REDS, Madrid, 2020, p. 12.

26 HOSAGRAHAR, J. “La Cultura, elemento central de los ODS”, *El Correo de la Unesco*, 2017, en Unesco: <https://es.unesco.org/courier/april-june-2017/cultura-elemento-central-ods>.

la implicación de la Cultura en el más amplio sentido de la palabra, no es posible la conquista de los ODS. Su rol es sumamente relevante para la consecución de estos Objetivos. Aceptada, pues, esta premisa cabría resaltar que esto se aprecia de forma más evidente en algunos de los 17 Objetivos. Entre ellos: el ODS 4 (Educación de Calidad); el ODS 5 (Lograr la Igualdad de Género); el ODS 8 (Crecimiento económico y trabajo decente); el ODS 10 (Reducir las Desigualdades), ODS 13 (Acción por el Clima); el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones Fuertes), y, por supuesto, el ODS 11 (Lograr Ciudades y Comunidades Sostenibles)²⁷. De esta manera, en especial, las zonas urbanas con bienes y servicios culturales abundantes y protegidos, así como un sector creativo pujante, resultan más atractivas para las empresas y para los potenciales turistas procedentes de todos los rincones del mundo. Las economías de algunas ciudades están basadas casi por completo en elementos de su patrimonio cultural inmaterial —música, danza, teatro, artes visuales y gastronomía tradicional— y material, que contribuyen a su sostenibilidad y crecimiento económico. Hoy, prácticamente todas las ciudades y comunidades del planeta apuestan por la promoción de sus bienes y servicios culturales generadores de riqueza. De hecho, uno de sus objetivos, actualmente, es dinamizar aún más la vida cultural y mejorar la industria que se ha generado alrededor del patrimonio cultural de las ciudades y comunidades, en general, para favorecer la sostenibilidad.

Ahora bien, como se ha señalado, en el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, aprobado por las Naciones Unidas en 2015, hay referencias explícitas a la Cultura. En efecto, aunque ninguno de los 17 ODS se centra de forma exclusiva y específica en la Cultura, sin embargo, la Resolución 70/1, en la que la palabra Cultura aparece en 11 ocasiones, apuesta por el reconocimiento y la protección de la diversidad cultural y afirma con toda rotundidad que “todas las culturas y civilizaciones pueden contribuir al desarrollo sostenible”. Además, algunas de las Metas de los ODS se refieren de forma explícita y directa a la Cultura. En total nueve ODS contienen menciones concretas referidas tanto a la Cultura como al rol que ésta ejerce como motor del desarrollo sostenible. Por esto conviene analizar algunas de ellas.

1) *Objetivo 4, Educación de Calidad*: La Meta 4.7 hace referencia al objetivo de asegurar que “todos los alumnos/as adquieren los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible”. Desde que comenzó el nuevo siglo se han registrado avances notables en la meta relativa a la educación primaria. De hecho, “la tasa total de matrícula alcanzó el 91 por ciento

27 Véase el rol que desempeña la cultura para el logro de los ODS de la Agenda 2030 en MORÁN BLANCO, S.; *op. cit.*, p. 56-64.

en las regiones en desarrollo en 2015 y la cantidad de niños que no asisten a la escuela disminuyó casi a la mitad a nivel mundial”²⁸. Con este propósito, la meta persigue que todos los niños/as finalicen su educación primaria y secundaria para 2030, facilitar el acceso universal a la educación superior de calidad, y el conocimiento y difusión en las escuelas y universidades de la Agenda 2030, la relevancia del respeto por la diversidad cultural, así como los objetivos y logros conseguidos. Estas mejoras redundarán, sin duda, en el logro del desarrollo sostenible porque la educación es uno de los instrumentos más valiosos para garantizar la consecución de la Agenda 2030.

2) *Objetivo 8, Trabajo Decente y Crecimiento Económico*. Dos metas de este objetivo repercuten directamente en el trascendente papel de la Cultura para el logro del crecimiento económico y el trabajo decente, y se detienen precisamente en lo que se podría denominar la dimensión ausente de la Agenda 2030. Una es la Meta 8.3, la cual aborda la promoción de las políticas orientadas al desarrollo y que apoyen las actividades productivas, la creatividad y la innovación. Y la otra es la Meta 8.9, referida a la creación e implementación de las políticas para el turismo sostenible que promueve la cultura local y genera empleo. Como se ha dicho, la Cultura tiene un componente económico y, por ello, se confirma como una herramienta esencial para crear trabajo y riqueza. En esta línea, hoy en día, la mayor parte de las ciudades y localidades del planeta potencian el sector cultural como vía para dinamizar la economía. En concreto, invertir en la recuperación y mejora del patrimonio histórico y fomentar una mayor oferta cultural incrementa, por regla general, el número de turistas que, a su vez, activan la economía y aumentan el bienestar de las comunidades. En definitiva, como se señala en la Declaración de Hangzhou, “la rehabilitación cultural de las zonas urbanas, y de los espacios públicos en particular, se debería promover para conservar el tejido social, mejorar los rendimientos económicos... impulsando distintas prácticas del patrimonio cultural inmaterial y expresiones creativas contemporáneas”²⁹.

3) En esta dirección, precisamente la meta 12.b. *ODS 12, Producción y Consumo Responsable* expresa la necesidad de desarrollar indicadores para medir el impacto de las políticas mencionadas en la meta 8.9 con el propósito de promover el turismo sostenible, siendo así que la meta 12.b hace referencia a la necesidad de elaborar mecanismos que permitan avanzar hacia un turismo sostenible que genere puestos de trabajo y basado en la promoción de la cultura y los productos locales. En cualquier caso, la crisis económica provocada por la pandemia ha

28 Datos recogidos de <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>.

29 Declaración de Hangzhou, “Situar la cultura en el centro de las políticas del desarrollo sostenible”, 2013, p. 5, en Unesco: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_spanish.pdf.

tenido un impacto negativo en el sector cultural y sus trabajadores. Solamente en Europa “la economía de la cultura y la creatividad perdió aproximadamente, en 2020, el 31 por ciento de su actividad”³⁰. Debe quedar claro que las crisis, en general, sean del tipo que sean, sanitarias, financieras... afligen de manera especial al sector cultural y esta realidad se acentúa en los países en desarrollo con infraestructuras culturales débiles. Así, al hilo de la pandemia se han cerrado museos, sitios patrimoniales, teatros y, en general, espacios públicos para el disfrute de los derechos culturales, lo que conlleva dos consecuencias principales: Por un lado, los ingresos generados por las industrias culturales y artísticas han sufrido importantes perjuicios, lo que en algunos casos puede conducir a un cierre permanente e implicar una pérdida cultural irreversible que podría afectar el derecho a la educación de muchas personas y un empobrecimiento de la población. Por otro lado, los cierres de dichos espacios pueden reducir el sentido de pertenencia e identidad de las personas y, por otro, generar una mayor desafección social con su comunidad.

En resumen, aunque se han mencionado una serie de Metas de la *Agenda 2030* que inciden de manera especial en aspectos culturales, merece la pena ahora centrar la atención en la cuarta Meta del ODS11. La cuestión cultural en perspectiva de desarrollo sostenible adquiere un significado especial en lo que se refiere a las ciudades sostenibles en función de lo que ha sido recogido, a estos efectos, en la Resolución 70/1. Esto es verdad y, por ello, se debe aceptar que las ciudades cumplen una función sustancial en el sector del desarrollo sostenible y que todas las dificultades a las que se enfrentan las ciudades también se pueden superar en términos de sostenibilidad. Ahora bien, “para ello es necesario tener un enfoque holístico de la ciudad y de todos sus componentes atendiendo a factores económicos, sociales, culturales y políticos en el que todos encajen como las piezas de un engranaje que constituya el motor del desarrollo y económico de un país”³¹.

2. OBJETIVO 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES Y LA CUESTIÓN DE LA CULTURA EN TIEMPOS DE CONFLICTOS ARMADOS

El ODS11 plantea siete metas esenciales entre las cuales la cuarta (11.4) aborda la necesidad de “Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo” como una de las vías esenciales para el logro

30 Estudio “Reconstruyendo Europa: La Economía cultural y creativa antes y después de la Covid-19”, en <https://www.rebuilding-europe.eu/>. El informe aporta en cifras la riqueza que genera la próspera industria cultural y creativa de Europa y su papel transcendental para la reactivación de la economía en el continente tras la pandemia.

31 HIDALGO GARCÍA, M. “Las ciudades como objetivo de desarrollo sostenible”, *IEEE, Documento Informativo* 03/2017, 15 de febrero, p. 10.

de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles. Ahora bien, ¿qué se entiende por patrimonio cultural y natural? Según la Unesco, el patrimonio “es el legado cultural que recibimos del pasado, que se mantiene en el presente y que se transmite a las futuras generaciones. El patrimonio cultural y natural son fuentes irremplazables de vida e inspiración”³². De lo dicho se deduce que el patrimonio cultural de una zona urbana o ciudad permite mantener viva en el tiempo la historia y memoria de sus habitantes, sus costumbres y tradiciones y, por ende, aportar cohesión social e identidad de grupo.

El patrimonio cultural varía, no obstante, de unos territorios a otros en función de las experiencias, costumbres y tradiciones de sus gentes. Además, el patrimonio cultural es un fenómeno en constante mutación y cambio porque también es resultado de la evolución que experimentan los ciudadanos que habitan a su alrededor y, en ese sentido, se hereda, transmite y modifica de una genera-

32 En Unesco: <https://whc.unesco.org/en/about/>. En la *Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la Unesco* de 1972, concretamente en los artículos 1 y 2 quedan definidos los conceptos de patrimonio cultural y natural. El Art. 1 define el patrimonio cultural como “[...] los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les de un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia. Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”. En Unesco: <https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. Patrimonio de la Humanidad es un título conferido por la Unesco a lugares específicos del planeta (sean lago, montaña, complejo arquitectónico...). Estos lugares deben ser preservados y salvaguardados por su relevancia cultural o natural para la herencia común de la humanidad. No obstante, existen varias definiciones, en concreto, del patrimonio cultural registradas en la normativa internacional. Así, otras definiciones bastante similares del concepto se encuentran en el art. 1 de la Convención de la Unesco de 1970, sobre la Medidas que deben adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales o la Convención de Nicosia de 2017 del Consejo de Europa relativa a las infracciones que afectan a los bienes culturales. Como señala Luis Pérez-Prat, debido a que “la regulación internacional sobre los bienes culturales es sectorial -conflicto armado, tráfico ilegal, patrimonio subacuático- cada tratado formula su definición con la finalidad de determinar lo que se protege en el sector específico que regula”. Es más, cada Estado determina qué bienes culturales deben ser protegidos dentro del marco esbozado por el art. 1. Por otra parte, los bienes culturales forman parte del patrimonio cultural y el concepto de bien cultural quedó reflejado por primera vez en el Art. 1 de la Convención de la Haya de 1954. En PÉREZ-PRAT, L., “La protección internacional de los bienes culturales muebles”, en MORÁN BLANCO, S. y DÍAZ GALÁN, E., *ODS y Cultura: La implementación de la Agenda 2030 en el ámbito cultural*, cit., p. 228.

ción a otra. Siguiendo esta idea relativa al carácter no estático del patrimonio, la Unesco aporta otra definición en la que señala que “el patrimonio cultural en su más amplio sentido es a la vez un producto y un proceso que suministra a las sociedades un caudal de recursos que se heredan del pasado, se crean en el presente y se transmiten a las generaciones futuras para su beneficio”³³. También la investigadora Georgina DeCarli avala esta tesis al señalar que el patrimonio es “el conjunto de bienes culturales y naturales, tangibles e intangibles, generados localmente, y que una generación hereda/transmite a la siguiente con el propósito de preservar, continuar y acrecentar dicha herencia”³⁴. Por lo tanto, de todas las definiciones planteadas, se infiere que el patrimonio cultural está formado por un conjunto de bienes culturales heredados, transmitidos de una generación a otra y envueltos en las experiencias y cambios vividos por las sociedades en las que se integran.

Como se sabe, dentro del patrimonio cultural cabe distinguir entre patrimonio material (tangible) y patrimonio inmaterial (intangible). El patrimonio material incluye bienes muebles o inmuebles (tal y como señala la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954) como monumentos, edificios, parques, museos, obras de arte, colecciones de objetos, mientras que el inmaterial, considerado fundamental para el mantenimiento de la diversidad cultural y más frágil que el material, se define como “el componente vivo del patrimonio urbano...”³⁵, y comprende una variada gama de tradiciones musicales, rituales, fiestas y celebraciones, gastronomía y técnicas artesanales, entre otras. Lo que interesa resaltar ahora es que una parte importante de este patrimonio cultural se encuentra, sin duda, en las ciudades o centros urbanos y asentamientos humanos. En concreto Europa, pero en general todas las regiones del mundo albergan muchas ciudades que son *Patrimonio de la Humanidad o Patrimonio Mundial*³⁶ y que contienen una gran riqueza artística y cultural, tanto

33 TERRY, J.R., “Cultura y patrimonio: pilares del turismo cultural”, en <https://www.terry-consultores.com/2019/05/20/cultura-patrimonio-y-turismo-cultural/>. Y Patrimonio. Indicadores Unesco de cultura para el desarrollo, p. 132, en Unesco: <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Patrimonio.pdf>.

34 *Ibidem*. DECARLI, G. “Un inventario de bienes culturales: ¿Por qué y para quién?”, Fundación ILAM, San José, 2006 en <https://ilamdir.org/preguntas-sobre-patrimonio/>. Y “El Patrimonio: su definición, gestión y uso social”, Ediciones ILAM, Heredia, Costa Rica, 2018. Véase BLAKE, J., “On defining the cultural heritage”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, núm. 1, 2000, pp. 61-85.

35 *Informe Cultura: futuro urbano cit.*, p. 24. Véase el Art. 2. de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 donde se define el concepto.

36 Es el título otorgado por la Unesco a sitios específicos del planeta de relevancia cultural o natural excepcional. En julio de 2021, el catálogo constaba de un total de 1154 sitios del Patrimonio Mundial, de los cuales 897 son culturales, 218 naturales y 39 mixtos, distribuidos en 167 países. Véase MCADAMS, M. “Global Cities as Centers of Cultural

tangible como intangible, que hay que proteger y salvaguardar por varias razones:

La Primera sería porque la Cultura permite que las ciudades transiten de la historia más lejana a la actualidad de la globalización imparable y, precisamente por ello, es uno de los factores llamados a evitar la deshumanización a la que parece que en ocasiones nos arrastra y condena la realidad diaria. La Cultura es, con toda seguridad, un elemento indiscutible que marca la diferencia entre un asentamiento humano artificial y un escenario de progreso, vida e identidad propia³⁷. En pocas palabras, el patrimonio cultural convierte a las ciudades en espacios atractivos, singulares, únicos y de conocimiento. Como lo ha señalado el arquitecto Ming Pei, “el patrimonio de un país es por esencia su identidad cultural, ya sea grande o pequeño, majestuoso o sencillo, material o inmaterial, debe ser conservado y tener un significado para las generaciones futuras”³⁸.

La Segunda sería porque la Cultura es una herramienta central para generar progreso y bienestar en las Ciudades. Como ya se ha indicado, el patrimonio cultural es un motor y una herramienta clave para la consecución de la Agenda 2030 por cuanto es generador de turismo, en general, y turismo cultural³⁹, en particular; y,

Influence: A Focus on Istanbul, Turkey”, *Journal of Global Cultural Studies*, 2007, pp. 151-165. También Report: “The Cultural and Creative Cities Monitor”, 2019 Edition, Joint Research Centre (JRC), The European Commission’s science, 2019. En España, en la legislación vigente, las ciudades son declaradas Patrimonio Histórico del país por la vía del instrumento del BIC (Bien de Interés Cultural). En el planeta, algunas de las ciudades que tienen más tesoros se encuentran en China e Italia, países que albergaron grandes civilizaciones e imperios. Véase BRITO, M. *Las ciudades históricas como destinos patrimoniales: Potencialidades y requisitos*, Fundación Cátedra Iberoamericana, Madrid, 2007.

37 ABOUELMAGD, D., “Cultural Heritage and Sustainable Development: the case of Port Said city in Egypt”, *Cogent Social Sciences*, Vol. 8, 2022. Y MORÁN BLANCO, S. y DÍAZ BARRADO, C. M., “El objetivo de desarrollo sostenible 11 de la Agenda 2030: Ciudades y comunidades sostenibles. Metas, desafíos, políticas y logros”, en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 206, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid, 2020, p. 46.

38 Citado en GRACIA SÁNCHEZ, M. “Los usos políticos del patrimonio en periodos de conflicto”, en Van Greet, F., Roigé X., y Conget, L. (Coords.), *Usos políticos del Patrimonio Cultural*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2014, p. 215.

39 Para el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS, 1999), el turismo cultural es “aquella forma de turismo que tiene por objeto, entre otros fines, el conocimiento de monumentos y sitios histórico-artísticos. Ejerce un efecto realmente positivo sobre estos en tanto en cuanto contribuye – para satisfacer sus propios fines – a su mantenimiento y su protección. Esta forma de turismo justifica, de hecho, los esfuerzos que tal mantenimiento y protección exige de la comunidad humana, debido a los beneficios socioculturales y económicos que comporta para toda la población implicada”. Esta definición, redactada por la Unesco en 1976, se encuentra en “Turismo Cultural. Patrimonio, Museos y Empleabilidad”, Fundación EOI, Madrid, 2013, p. 20. En el mismo sentido la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2016), reconoce el turismo cultural como

por ende, de importantes ingresos económicos. Así, el turismo cultural es un sector económico en rápido crecimiento y representa un importante porcentaje de las ganancias del sector turístico a nivel mundial. Esto repercute de forma positiva en los 17 ODS y de manera especial en el octavo, cuyo fin es promover el crecimiento económico y el trabajo decente. Así, en la revisada *Carta Mundial de Turismo Sostenible* o *Carta del País Vasco* de 2015 (en sustitución de la *Carta de Lanzarote* de 1995), caracterizada por incluir los objetivos de la *Agenda 2030*, ya se hace hincapié en este aspecto cuando se dice que el turismo cultural y creativo es el “motor de un desarrollo turístico sostenible a través de una gestión responsable del patrimonio cultural —material e inmaterial—, las artes y las industrias culturales y creativas desde una visión transversal y global de las convenciones culturales de la Unesco”. En esencia, la Carta persigue orientar el turismo por la vía de la integración y la sostenibilidad.

Por último, la Cultura desempeña un papel esencial en el desarrollo local sostenible. Las urbes y lugares patrimoniales de índole cultural pueden favorecer el desarrollo económico inclusivo y sostenible, crear empleo, disminuir el éxodo rural, generar ingresos para invertir en conservación y potenciar un sentimiento de orgullo y pertenencia en las comunidades receptoras. En efecto, potencian el turismo cultural que es a su vez un recurso fundamental para las comunidades locales y para la conservación del patrimonio. Precisamente, la relación entre turismo, cultura y patrimonio explica la creación, por parte de la Unesco y de la Organización Mundial del Turismo (en adelante OMT), de las Conferencias Mundiales sobre Turismo y Cultura como un espacio de encuentro para abordar esta problemática. Como lo señala José Ramón Terry, “entre el turismo, la cultura y el patrimonio cultural se generan sinergias, pero también conflictos porque son sectores con valores y creencias, objetivos y metas diferentes”⁴⁰. También el secretario general de la OMT, Taleb Rifai, afirma, al valorar la relación existente entre turismo y patrimonio, que: “Si se gestiona adecuadamente, el turismo puede proteger y revitalizar este patrimonio, generar nuevas oportunidades para las comunidades locales, y fomentar la tolerancia y el respeto entre pueblos y naciones”⁴¹. Con lo cual, Rifai plantea que lo determinante es gestionar de forma adecuada el turismo y la cultura.

“todos los movimientos de las personas para satisfacer la necesidad humana de diversidad, orientados a elevar el nivel cultural del individuo, facilitando nuevos conocimientos, experiencias y encuentros”, en <https://www.terryconsultores.com/2019/05/20/cultura-patrimonio-y-turismo-cultural/>. Véase BONETTI, E., SIMONE, M. y CERCOLA, R., *Creative Tourism and Cultural Heritage: A new perspective*, en *Handbook of Research on Management of Cultural Products: E-Relationship Marketing and Accessibility Perspectives*, Advisory Board and List of Reviewers, 2014.

40 TERRY, J. R. “Cultura y Patrimonio. Pilares del Turismo Cultural”, en <https://es.slideshare.net/JosTerry1/cultura-y-patrimonio-pilares-del-turismo-cultural>.

41 *Ibidem*. Sustainable Tourism. UNESCO World Heritage and Sustainable Tourism Programme, en Unesco: <http://whc.unesco.org/en/tourism/>.

En definitiva, ser conscientes de que las Ciudades con patrimonio cultural son lugares únicos y portadores de riqueza cultural que si son administrados con inteligencia pueden transformarse en centros de atracción turística y sostenibilidad y, en definitiva, en herramientas incuestionables para el logro de la Agenda 2030. En consecuencia, el turismo cultural puede convertirse en uno de los mejores instrumentos para “conservar y potenciar el patrimonio cultural, ya que los ingresos que genera pueden reconducirse hacia iniciativas que garanticen su rehabilitación, conservación y difusión”⁴². De ahí la necesidad de activar y desarrollar políticas y medidas que refuercen la defensa del patrimonio artístico y cultural de las ciudades y de la sociedad internacional en general. Solo a través de la defensa de dicho patrimonio, las diferentes ciudades y comunidades avanzarán hacia el desarrollo sostenible y se potenciará el turismo cultural, clave para su progreso y crecimiento económico.

2.1. Rol de las Políticas e Instrumentos Jurídicos sobre Protección del Patrimonio Cultural que refuerzan la dimensión cultural del Desarrollo Sostenible

La arquitectura político-jurídica de la dimensión cultural del desarrollo sostenible, con el prisma que hemos adoptado, se debe realizar teniendo en cuenta, al menos, dos precisiones: Por un lado, la defensa del patrimonio cultural de las Ciudades en la línea de lo previsto en la *Agenda 2030* se debe complementar con las políticas e instrumentos jurídicos que se han aprobado con carácter general para la preservación del patrimonio cultural en el orden internacional. La plena consecución del ODS 11 requiere aceptar las obligaciones y ejercitar los derechos que dimanen de los convenios de la Unesco relacionados con la cultura y otros instrumentos normativos encargados de proteger el patrimonio cultural con alcance general. Por otro lado, la consolidación de una dimensión cultural de los ODS no solo se logra por las indicaciones políticas que se recogen en la Resolución 70/1 sino que, también, se produce en función de la labor normativa realizada por la comunidad internacional en determinadas materias, como puede ser la protección del patrimonio cultural, que sería aplicable a las ciudades.

Por lo menos, como se ha indicado, “no se debe descartar un enfoque de la Agenda 2030 desde la perspectiva del derecho internacional” siendo así que “esta óptica es posible y necesaria”⁴³. Pues bien, aceptando que los principios y normas

42 *Ibidem*. IVANOVIC, M., *Cultural Tourism*, Juta and Company Ltd, Cape Town, 2008, y RICHARDS, G. “Cultural Tourism: A review of recent research and trends”, *Journal of Hospitality and Tourism Management*, Vol. 36, Sept. 2018, pp. 12-21.

43 DÍAZ GALÁN, E. C. “El valor jurídico de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible: ¿una nueva tendencia normativa?”, *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 2022, p. 6.

del Derecho internacional en su totalidad son acogidos por la *Agenda 2030*, quedaría claro que los instrumentos y políticas que se han aprobado sobre patrimonio cultural coadyuvarían a la conformación y, por supuesto, al afianzamiento de la dimensión cultural en el desarrollo sostenible. Por esto, sin ánimo de ser exhaustivos, es conveniente apuntar algunos de los avances que, en términos jurídicos, se han producido por lo que se refiere a la protección del patrimonio cultural⁴⁴, siendo así que estos repercuten directamente en la defensa de los bienes culturales de las ciudades. Todo ello, sin embargo, debe ser examinado en la convicción de que las normas que atesora el Derecho internacional en esta materia formarían parte de la dimensión cultural de los ODS. En cualquier caso, interesa realizar dos consideraciones previas:

i) La primera es que el patrimonio cultural siempre ha estado en peligro de desaparición y ahora no lo es menos como consecuencia de varios factores combinados: la creciente urbanización; la globalización; el cambio climático; y los conflictos armados. Por ello, es importante no bajar la guardia e incrementar las medidas de protección como indica la meta 11.4. Si bien han existido formas consuetudinarias de salvaguarda desde tiempos inmemoriales, el interés por proteger y conservar los bienes del pasado es una práctica no muy lejana en el tiempo. De hecho, fue a finales del siglo XIX y especialmente a lo largo del siglo XX cuando se aprueban fórmulas y acciones concertadas, tanto a nivel local⁴⁵, nacional como internacional para conservar, recuperar y potenciar el patrimonio cultural. Unos criterios, intereses y estrategias que, lejos de mantenerse en el tiempo, han ido evolucionando, consolidándose y ampliándose a medida que van cambiando las sensibilidades, inquietudes, necesidades y tecnologías disponibles.

En todo caso, cabe destacar que la protección y conservación de los bienes culturales empieza por su reconocimiento. Solamente si está inventariado se podrán realizar diagnósticos para comprobar su estado de conservación y tomar las medidas oportunas que eviten su progresivo deterioro, y reducir los riesgos

44 Trabajos de gran interés son los siguientes: HIGGINS, N., *The Protection of Cultural Heritage during Armed Conflict*. Routledge, 2021, y CASANOVAS Y LA ROSA, O. "La protección internacional del patrimonio cultural", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, núm. 10, 1993, pp. 45-113.

45 La gran mayoría de las ciudades que cuentan con patrimonio cultural han desarrollado, en los últimos años, programas dirigidos a su revitalización. Por ejemplo, en Beit Sahour (Palestina), la recuperación del centro histórico y del patrimonio se ha considerado central para reforzar la identidad local, el turismo sostenible y la participación de la comunidad en la vida cultural. En España, la ciudad de Cuenca ha adoptado políticas muy eficaces para la protección y la promoción de todas las dimensiones del patrimonio cultural. GAYEGO BELLO FIGUEIREDO, V., "Cultural Heritage, city sustainability: What is the Role of Urban Legislation in preservation and development?", *Ambiente and Sociedade* 17 (2), June 2014, pp. 91-110.

a los que están sometidos⁴⁶. Y, sobre todo, hay que realizar un estudio sobre los factores y causas que pueden deteriorar y producir daños a los bienes culturales y, con ello, diseñar programas de inspección y reconocimiento regulares, como lo indican muchas reglas de conservación del patrimonio cultural. Está claro que las dos tareas adquieren perfiles propios en los supuestos que se refieren a la protección del patrimonio cultural de las ciudades en función de las peculiaridades que éstas tienen.

ii) La segunda, en perspectiva jurídica, es que las primeras disposiciones tendientes a la protección y salvaguardia de los bienes culturales se han vinculado a la destrucción, pillaje o saqueo de bienes patrimoniales y artísticos en contextos de guerra. Recordemos que, hasta principios del siglo XX, los bienes culturales se convertían en trofeos de guerra para el vencedor. De hecho, los primeros instrumentos jurídicos de alcance general dirigidos a la protección del patrimonio cultural se encuentran en las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, así como en el Convenio sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos o *Pacto Roerich*, firmado en 1935⁴⁷. En concreto, la *II Convención de La Haya sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre* (1899), que contiene el *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, prohibía el pillaje (art. 47). Sin embargo, “ni este tratado ni los que se firmaron posteriormente indicaron cómo debía procederse a la devolución o retorno de los bienes culturales expoliados cuando se han descubierto en el territorio de otro Estado”⁴⁸.

46 Por poner un ejemplo, en Guatemala la conservación del patrimonio cultural comenzó en 1946 con la creación del Instituto de Antropología e Historia (IDEAH), que depende del Ministerio de Cultura. “Desde 1947, la realización del inventario de los bienes culturales es una de las responsabilidades que incumben al Registro de la Propiedad Arqueológica, Histórica y Artística. El Registro de los bienes culturales está encargado: del registro, la anotación, la anulación, la redacción de actas y la concertación de contratos relativos a la propiedad y a la posesión de bienes culturales. El Registro de bienes culturales se creó por el decreto 26-97 del Congreso de la República y se modificó mediante el decreto 81-98”. Esta ley regula la protección, salvaguarda, conservación y recuperación de activos que conforman el patrimonio cultural de la nación. Por lo tanto, en Guatemala está inventariado el patrimonio cultural más importante y esta medida ha resultado de gran utilidad en situaciones de catástrofe natural, como la ocurrida en 1976, ya que permitió recuperar bienes culturales que habían sido robados y hacer un registro de los daños y de las necesidades de restauración. ANDRADE ABULARACH, E. en el Informe de la Reunión de Expertos “Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado”, CICR, Ginebra, 2002, p. 93.

47 Nicolai Roerich fue un pintor ruso cuya labor se centró en la defensa de los bienes culturales. Fue el promotor del tratado sobre la protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos. El aspecto más destacable del Pacto que lleva su nombre fue situar la protección de la cultura por delante de la defensa militar.

48 PÉREZ-PRAT, L., *op. cit.*, p. 221.

Por su parte, los artículos 27 y 56 de la *IV Convención de la Haya* de 1907 *Reglamento relativo a los usos y costumbres de la guerra terrestre* aplicables, respectivamente, en caso de conflicto armado u ocupación, señalan, primero (art. 27) que “en los asedios y bombardeos, se adoptarán las medidas necesarias para evitar en lo posible daños a los edificios destinados al culto, a las artes y ciencias (...), a los monumentos históricos, hospitales y sitios donde se agrupen enfermos y heridos, con la condición de que no sean empleados al mismo tiempo con una finalidad militar”. Mientras el artículo 56 insiste en que “los bienes comunales, los de establecimiento consagrados al culto...a las artes, a las ciencias, aunque pertenezcan al Estado, serán tratados como propiedad privada. Se prohíbe y se perseguirá todo embargo, destrucción o degradación internacional de dichos establecimientos, monumentos históricos, obras de arte y científicas”⁴⁹.

Aunque ambos preceptos se centran en la protección de los bienes culturales, no es menos cierto que constituyen referencias mínimas y generales en comparación con el marco legal establecido con posterioridad. En efecto, actualmente existe un amplio repertorio de instrumentos jurídicos dirigidos a la protección internacional del patrimonio material (histórico-monumental) e inmaterial, tanto en tiempos de guerra como en contextos de paz. Lo relevante ahora es que prácticamente la totalidad de los instrumentos relativos a la protección del patrimonio cultural se aplica a las ciudades en la medida en que éstas acogen una parte considerable del patrimonio cultural del que dispone el planeta.

Por todo, se debe establecer un vínculo indisoluble entre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el patrimonio cultural, que ciertamente se podría trazar con base en la defensa de las ciudades y lo previsto en el ODS 11. Sin embargo, habría que ser conscientes de que toda la acción de la comunidad internacional en favor de la defensa del patrimonio cultural, así como el conjunto normativo que constituye el régimen internacional de protección del mencionado patrimonio, asegura la existencia y robustece la dimensión cultural del Desarrollo Sostenible. No cabe desconocer que en la Resolución 70/1 se reconoce explícitamente la “adhesión al derecho internacional”, e incluso se pone de relieve que “la Agenda se implementará de manera compatible con los derechos y obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional”⁵⁰. Esto quiere decir que las normas sobre patrimonio cultural también integran la dimensión cultural del desarrollo sostenible o, si se quiere ser más concreto, que las convenciones culturales de la Unesco serían herramientas imprescindibles para el logro de los ODS e impedir la destrucción del patrimonio cultural y natural en las guerras o situaciones de

49 Texto del Reglamento relativo a los usos y costumbre de la guerra terrestre de 1907, en Comité internacional de la Cruz Roja: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1907-regulations-laws-customs-war-on-land-5tdm39.htm>.

50 A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015, p. 7, párr. 18.

emergencia⁵¹. Por esto, interesa señalar, a grandes rasgos, algunos de los elementos que aporta el ordenamiento jurídico internacional en esta materia y que son aplicables a la protección del patrimonio cultural en las ciudades y, por lo tanto, útiles para la consecución de la Meta 11.4 de la Agenda 2030.

2.2. Protección de los Bienes culturales en las Ciudades en contextos de Guerra promovidos por la Unesco. Primeras iniciativas y tratados

A lo largo de la historia los conflictos bélicos han generado destrucción no solamente en el ámbito estrictamente humano, con la pérdida de vidas, sino también en el cultural a través de los daños directos y colaterales a sitios y monumentos históricos. La destrucción del patrimonio material de gran valor artístico, la desaparición de obras de arte, además de las prácticas de expolio, pillaje y venta ilícita de bienes culturales —en ocasiones como vía de financiación de organizaciones criminales especializadas en el tráfico de antigüedades— han sido herramientas bélicas durante siglos⁵². Los ejemplos son incontables como lo reflejan varios informes de la Unesco que señalan que desde la quema de la Biblioteca de Alejandría, allá por el 48 a. C, hasta los innumerables ataques nazis sobre sitios históricos como el realizado sobre la ciudad de Rotterdam, y que dejó el casco antiguo en ruinas; o la destrucción por el Estado Islámico de la bella ciudad de Palmira, en Siria; la destrucción del patrimonio histórico-cultural ha sido un procedimiento utilizado por los actores armados para borrar la memoria, valores, e incluso el “alma identitaria” de los enemigos⁵³. Si nos vamos a otras zonas del planeta, los informes de la Unesco aseguran que los países africanos han perdido

51 Report of the Culture Commission 38 C/94 16 November 2015, en Unesco: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235513>.

52 JIRI, T., *Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, Taylor and Francis, Oxford, 1996; NIGLIO, O; YONG JOONG LEE, E., *Cultural Heritage and International Law, Cultural Diplomacy and Heritage Series*, Rome, 2020. RODRÍGUEZ TEMIÑO, I. y GONZÁLEZ ACUÑA, D. “La protección del Patrimonio Cultural en Conflictos Armados. De las lecciones aprendidas al diseño estratégico”, *Documento Marco 15/2013*, IEEE, Ministerio de Defensa, Madrid; FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. J. “La Protección del Patrimonio Cultural en caso de Conflicto Armado”, *Cadernos de Dereito Actual*, núm. 9 Ordinario, 2018, p. 102.

53 A lo largo de la historia los bienes culturales de la parte perdedora en un conflicto armado eran considerados por la ganadora como *ius predae* o recompensa de facto. Como apunta María Rafaela Urueña Álvarez, “los bienes del enemigo pasaban a ser botín de guerra para el vencedor cuando no se destruía por actos vandálicos”. A partir del siglo XVII, los tratados de paz empiezan a incorporar disposiciones que eliminan el *ius predae* y contemplan, paralelamente, la restitución de los bienes culturales de la potencia vencida. Entre ellos destacan, el Tratado de Westfalia de 1648, que obligaba a restituir ciertos bienes privados entre los que se incluían archivos y documentos, o el Tratado de Whitehall de 1662, que establecía la protección sobre las obras de la colección de los

alrededor del 95 por ciento de su patrimonio cultural, mientras que en Asia la destrucción no ha sido menor. Especial atención merece “Bangladesh, un país que perdió, tras la guerra de independencia de 1971, dos mil templos hindúes y cerca de seis mil piezas de gran valor histórico sustraídas ilícitamente por traficantes culturales”⁵⁴.

Precisamente por ello, la protección de los bienes culturales, aunque es una labor complicada en contextos de guerra, resulta fundamental para el mantenimiento de las culturas, las tradiciones y las identidades del mundo. Esta idea ha ido calando a medida que ha aumentado la concienciación de los gobiernos, los ejércitos y las sociedades en general sobre el potencial y valor del patrimonio histórico-cultural. No obstante, fue a partir de la destrucción de la riqueza cultural que albergaban ciudades bombardeadas durante la II Guerra Mundial cuando creció el interés por proteger los bienes culturales. Es decir, fue a partir de 1945, coincidiendo con el fin de la conflagración y los resultados devastadores para el patrimonio, cuando la comunidad internacional, gobiernos e instituciones muestran una gran preocupación por su pérdida y resaltan su importante función para el futuro de la historia y de la humanidad. En realidad, se llegó a la conclusión de que durante los conflictos armados es cuando más se complica la protección del patrimonio cultural y que, por ello, debía conformarse en el ámbito internacional un derecho específico sobre esta materia. Como puntualiza Miranda Gonçalves, “no es hasta que acaba la Segunda Guerra Mundial, tras una destrucción masiva del patrimonio cultural”, cuando los Estados “se percataron de la necesidad de salvaguardar el patrimonio cultural”⁵⁵, en particular, con el que contaban las ciudades y zonas urbanas.

De este modo, tras el fin de la II GM se asistirá a un proceso de construcción del concepto de patrimonio cultural, el cual ha ido acompañado de intermitentes aprobaciones de medidas de protección y conservación ante los ataques sufridos de forma deliberada en contextos de guerra en particular. La primera actuación que contribuirá a la protección del patrimonio cultural será la creación de la Unesco, el 16 de noviembre de 1945, unos meses después del fin de la contienda mundial. Desde entonces ha sido la principal organización promotora de la adopción de los instrumentos jurídicos de carácter internacional dirigidos a la protección

-
- Estuardo. En URUEÑA ÁLVAREZ, M. R. “La protección del patrimonio cultural en tiempo de guerra y de paz”, *Cuadernos de Estudios Empresariales*, núm. 14, 2004, pp. 245-260.
- 54 MOURELLE, D. “Cuando el patrimonio cultural es víctima de la guerra”, en <https://elordenmundial.com/patrimonio-cultural-victima-guerra/>. Report Unesco: “The fight against the illicit trafficking of cultural objects the 1970 Convention: Past and Future”, en Unesco: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2013_INFOKIT_1970_EN.pdf.
- 55 MIRANDA GONCALVES, R. “La protección del patrimonio cultural material en caso de conflicto armado”, *Revista Jurídica de Presidencia*, vol. 19, núm. 118, 2017, pp. 244-256.

de los bienes culturales; del desarrollo de programas por las distintas regiones del mundo para reforzar la cultura como herramienta y catalizador del desarrollo; y la encargada de declarar “Patrimonio de la Humanidad” a determinados bienes culturales considerados de carácter excepcional y que, por ello, deben ser protegidos tanto por el país de origen como por la comunidad internacional⁵⁶. En cualquier caso, entre los principales instrumentos jurídicos que se han aprobado en este campo cabría destacar:

i) En 1954 se adoptaba la *Convención de la Haya sobre la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*⁵⁷. La mencionada convención, primer tratado relevante en esta materia dirigido a regular la protección de los bienes culturales en los contextos de guerra, responde al reto de establecer principios que se adecuen a las guerras entre Estados olvidándose, en el momento de su firma, de otros modelos de enfrentamientos bélicos como los denominados asimétricos con combatientes no oficiales o actores armados no estatales. Entre los principios primordiales de la Convención de 1954 cabría señalar, por lo menos, los siguientes:

1) *Las Partes en un contexto de guerra no pueden atacar ni llevar a cabo actos hostiles contra bienes culturales (de carácter civil), es decir, contra objetivos que no son militares. Por lo que el tratado prohíbe utilizar y atacar bienes culturales con fines militares*⁵⁸. Así, en lo relativo a los bombardeos indica que las Partes contratantes están obligadas a tomar medidas para evitar que se ocasionen daños sobre edificios que se emplean para la beneficencia, las artes o el culto, o aquellos que se consideren históricos (...), siempre que no estén siendo utilizados para fines militares. Con lo cual, como señala el artículo 4.1, “las Partes se comprometen a abstenerse de utilizar esos bienes, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado, y absteniéndose de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes” y, por supuesto, impedir el pillaje de los bienes culturales.

2) *No obstante, el Convenio admite determinadas situaciones en las que los ataques contra bienes culturales pueden ser lícitos, en particular si esos bienes se convierten en objetivos militares y, por lo tanto, su ataque pasa a ser una “necesidad militar*

56 En 2020 había inscritos más de 1.100 sitios catalogados como Patrimonio Mundial, de los cuales más de 800 son culturales, más de 200 naturales y unos 40 mixtos. España es el cuarto país del mundo con mayor número al contar con 49 bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la Unesco.

57 La Convención ha sido ratificada por 133 Estados.

58 El artículo 1 plantea dos tipos de protección diferente: una general y otra específica. En BOYLAN, P. “The concept of cultural protection in times of armed conflict: from the crusades to the new millennium”, en Brodie, N. y Tubb, K. W. (eds.). *Illicit Antiquities. The theft of culture and the extinction of Archaeology*, Londres, One World Archaeology, 2002, pp. 43-76 y O'KEEFE, R. *The Protection of Cultural Property in Armed Conflicts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 5-91.

ineludible". Tal y como reza el artículo 4.2: "Las obligaciones definidas en el párrafo primero del presente artículo no podrán dejar de cumplirse más que en el caso de que una necesidad militar impida de manera imperativa su cumplimiento". Con lo cual, solamente si pasan a ser objetivo de carácter militar pueden ser objeto de ataque. De ahí que Joris D. Kila haya advertido de que "la necesidad militar ocasiona un conflicto de intereses entre la protección de los bienes culturales y los fines militares"⁵⁹.

3) El sistema que ofrece la Convención de 1954 incluye también, como señala Luis Pérez-Prat, "la adopción de medidas de salvaguardia en tiempo de paz, como la realización de inventarios o la digitalización de archivos". No obstante, considera que "el sistema de cumplimiento de la Convención es bastante deficiente, al menos por tres razones: una, que la Convención no cuenta con ningún órgano de gestión, dos, que los Estados están obligados a informar, cada cuatro años, sobre las medidas que adopten para cumplir con la Convención. En la práctica, no muchos Estados cumplen con esa obligación de informar y, los que lo hacen, lo hacen de manera irregular, unos muy superficialmente otros con más detalle, y tres, las únicas sanciones que se contemplan, en el artículo 28 son las medidas penales o disciplinarias que pueden adoptar los Estados parte para castigar a las personas que hubieran cometido infracciones a la Convención"⁶⁰.

ii) Ahora bien, el silencio que mantiene el Convenio en relación con el robo y tráfico ilegal del patrimonio artístico de un Estado a otro explica la adopción del Primer Protocolo de 1954, el cual "prohíbe la exportación de bienes culturales de una región ocupada y exige la devolución de tales bienes al Estado del que fueron despojados. También prohíbe la confiscación de estos bienes como botín o compensaciones de guerra"⁶¹. El Protocolo, que cuenta con 110 Estados Parte, contiene "obligaciones relativas al tráfico de bienes culturales ocasionado por el conflicto armado y obligaciones que incumben al ocupante"⁶². En consecuencia, el mismo año en el que se aprobó la Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado fue adoptado un protocolo con el objetivo de prevenir la exportación de activos culturales de un territorio ocupado, y que obliga, en ese supuesto, a su devolución al Estado de donde fueron adquiridos al finalizar la guerra.

59 KILA, J. D. "Protección de bienes culturales en conflictos armados", *Afkar Ideas*. Barcelona, núm. 43, 2014, p. 69.

60 PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *op. cit.*, p. 230.

61 FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. J., *op. cit.*, p. 106.

62 PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., *op. cit.*, p. 230. No sería este el primer tratado referido a esta cuestión puesto que tras la II GM se aprobaron algunos tratados de paz -como los firmados con Bulgaria, Hungría o Italia- "en los que se establecía la obligación internacional de restitución de los bienes culturales que hubieran sido trasladados mediante violencia o coacción, con independencia de su naturaleza pública o privada". RÚA JUNQUERA, M., "La destrucción del Patrimonio Material y Estado Islámico", *Cadernos de Dereito Actual*, núm. 10, 2018, p. 284.

2.3. Otros Instrumentos Jurídicos para la protección del Patrimonio Cultural promovidos por la Unesco y no ceñidos a contextos de Guerra

A la normativa internacional aprobada para la protección del patrimonio cultural en contextos de guerra de manera particular, habría que añadir otros convenios dirigidos a reforzar el sistema, que también fueron aprobados en el marco de la Unesco y cuya aplicación no se circunscribe a escenarios de violencia. Además, van a ser, en buena medida, instrumentos jurídicos destinados a la protección del patrimonio cultural contra el tráfico ilícito. Con ello, se dibuja el panorama general de protección internacional del patrimonio cultural establecido por la Unesco hasta principios del siglo XXI y que debe ser tenido en cuenta si se quiere abordar, con intensidad, la dimensión cultural del desarrollo sostenible. En todo caso, la conformación de esta dimensión cultural debe partir de la existencia de esos instrumentos político-jurídicos que se han adoptado para proteger el patrimonio y que están orientados a reforzar el papel que tiene la Cultura en todos los componentes que definen la seguridad de la comunidad internacional en la actualidad y, por ende, en todo lo relativo al desarrollo sostenible.

En particular, en el marco de la Unesco destacan como instrumentos más relevantes:

i) La *Convención de la Unesco de 1970 sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de Bienes Culturales*. Este tratado se caracteriza por establecer las obligaciones de los países respecto a la adopción de medidas tanto en materia de prevención del tráfico ilícito, como respecto a la restitución de los bienes que sean incautados a sus países de origen (artículos 5-14). Además, se aplica en todos los contextos, tanto de paz como de guerra, si bien el comercio internacional ilícito de bienes culturales y artísticos, así como el pillaje, robo, la importación y la exportación son prácticas comunes en conflictos armados. Al mencionado tratado se sumó, en 1995, *el Convenio de UNIDROIT sobre los Bienes Culturales robados o exportados ilícitamente*, en el cual se abordan aquellos “aspectos de derecho privado no cubiertos por la convención de 1970”⁶³. En los dos tratados sobre tráfico ilegal del patrimonio artístico aparece regulada la restitución. Junto a ello, cabe

63 Convenio del Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado (UNIDROIT). PÉREZ-PRAT DURBÁN, L. *op. cit.*, p. 231. PROTT, L.V., “UNESCO and UNIDROIT: a Partnership against Trafficking in Cultural Objects”, *Uniform Law Review/Revue de droit uniforme*, Vol. 1, 1996, pp. 59-71. LALIVE D'EPINAY, P., “Une avancée du droit international: la Convention de Rome d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés”, *Uniform Law Review/Revue de droit uniforme*, Vol. 1, 1996, pp. 40-58. PROTT, L. V., “The UNIDROIT Convention on Stolen or Illegally Exported Cultural Objects - Ten Years On”, *Uniform Law Review/Revue de droit uniforme*, 2009, pp. 215-237.

mencionar que la Unesco cuenta desde 1978 con el *Comité para el fomento del retorno de los Bienes Culturales a sus países de origen* o su restitución en caso de apropiación ilícita, un órgano que facilita las negociaciones entre Estados y media entre ellos, aunque carece de poder para forzar devoluciones.

ii) El *Convenio sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, aprobado en 1972. Un tratado cuyo fin primordial es promover la identificación, la protección y la preservación del patrimonio mundial, cultural y natural, de gran valor e interés histórico y artístico para la humanidad⁶⁴. Cuatro años después de su aprobación se establecieron un *Comité del Patrimonio Mundial* y un *Fondo del Patrimonio Mundial*, previstos en la Convención. Este instrumento legal es uno de los de los más universales para la conservación y protección de los bienes de valor excepcional, puesto que ha sido ratificado por la gran mayoría de los Estados que integran la sociedad Internacional. Además, esta herramienta resulta esencial para preservar la diversidad cultural gracias al sistema de identificación y protección de los lugares inscritos en las listas del patrimonio mundial y que han sido reconocidos por su valor universal excepcional.

iii) La aprobación, en 2003, de la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*. Este tratado, prácticamente de aceptación universal, es el resultado del trabajo desarrollado por la Unesco para promover la diversidad cultural y para dar respuesta a las amenazas que se ciernen sobre el patrimonio vivo o inmaterial derivadas de los procesos contemporáneos de globalización, el cambio climático y las transformaciones sociales⁶⁵. Es más, el convenio destaca los desafíos que deben afrontar los gobiernos locales, regionales, nacionales y la comunidad internacional para garantizar la protección del patrimonio cultural inmaterial.

Con todo, conviene despuntar dos aspectos: En primer lugar, se debe constatar que toda esta normativa que ha emanado de la labor de la Unesco es de gran relevancia para asegurar la defensa del patrimonio cultural de las Ciudades, en la línea de lo previsto en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, en particular, en la Meta 11.4 y que, como hemos señalado, es parte integrante de la cultura

64 Junto a esta convención cabe destacar la *Declaración sobre los Principios Rectores del Empleo de las Transmisiones por Satélite para la libre circulación de la Información, la Difusión de la Educación y la Intensificación de los Intercambios Culturales* de la Unesco de 15 de noviembre de 1972, en cuyo artículo VII se reconoce “el derecho de todos los países y pueblos a conservar su cultura como elemento del patrimonio común de la humanidad”, en Unesco: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000002136_spa.

65 Dos años antes, en 2001, la Unesco aprobó la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural*, en la cual se elevó la diversidad cultural al rango de “patrimonio común de la humanidad”. En la declaración se reafirma la defensa de la diversidad cultural como “imperativo ético, inseparable del respeto de la dignidad de la persona humana”.

como dimensión singular del desarrollo sostenible. Y, en segundo lugar, habría que destacar, sobre todo durante el periodo histórico de finales del siglo XX, la implicación de actores de la sociedad civil, como algunas ONG 's de carácter internacional, a través de la creación de herramientas y recomendaciones dirigidas a la protección y conservación del patrimonio cultural. Así, por ejemplo, *el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios* (ICOMOS), fundado en 1965 y ligado a la Unesco, llevó a cabo diversas iniciativas. Entre ellas, merece la pena citar la aprobación de la *Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas*⁶⁶, en 1987, la cual insiste en la relevancia de los centros urbanos con bienes culturales históricos y la importancia de su protección para las generaciones futuras. De nuevo aquí, las ciudades fueron consideradas lugares especialmente representativos para ejercer las tareas de protección del patrimonio cultural y, con ello, vigorizar el desarrollo sostenible.

2.4. Los Bienes Culturales de las Ciudades convertidos en Objetivo preferente de Guerra a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI

Lo cierto es que la aprobación de los tratados mencionados no impidió que, tras el fin de la Guerra Fría en 1990, la destrucción de los bienes culturales de ciudades en conflictos internos e internacionalizados, así como el saqueo indiscriminado de bienes culturales y el tráfico ilegal⁶⁷ organizado hayan sido prácticas habituales por parte de los diferentes contendientes. Ciudades como Sarajevo, Kabul, Mosul, Bagdad o Palmira, por poner algunos ejemplos, han sufrido directamente los estragos causados por las guerras que se libraron en los países en los que se ubican desde finales del siglo XX y principios del presente siglo. En el caso de Iraq, diferentes fuentes señalan que alrededor de 15.000 objetos fueron extraídos de forma ilícita del Museo de Bagdad durante la guerra de 1991, y que solo la mitad han sido recuperados⁶⁸. En definitiva, la sociedad internacional ha asistido, desde el último decenio del siglo pasado, a un incremento de las acciones

66 Véase *International Charter for the conservation and restoration of monuments and sites* (*The Venice Charter 1964*) en https://www.icomos.org/charters/venice_e.pdf. Texto completo de la Carta. El trabajo de ICOMOS se basa en los principios consagrados en esta Carta.

67 La dimensión del tráfico ilegal de obras de arte a nivel internacional es muy elevada y su volumen se incrementa todos los años. Si bien existe una falta de transparencia que complica la labor de cuantificar esta industria de forma objetiva, existen algunos indicadores que nos muestran el estado actual del problema. Así, la base de datos de Interpol señala que actualmente existen más de 50.000 bienes culturales robados en casi 140 Estados, muchos de los cuales circulan todavía en el mercado ilegal del arte.

68 MOURELLE, D. *op. cit.*, en <https://elordenmundial.com/patrimonio-cultural-victima-guerra/>. Véase "The fight against the illicit trafficking of cultural objects the 1970 Convention: Past and Future", http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/2013_INFOKIT_1970_EN.pdf.

bélicas en Asia central (Afganistán), Europa (Bosnia-Herzegovina, Croacia), y en otras regiones como Oriente Próximo (Irak, Siria) y África (Mali, Libia), que han causado daños inmensos en el patrimonio cultural y artístico de algunas de las principales ciudades afectadas por la guerra.

En ese sentido, cabe señalar dos precisiones referidas al incumplimiento de la normativa internacional sobre protección del patrimonio cultural en las últimas décadas: primera, que ese incumplimiento se produjo en contextos de guerras de carácter intraestatal e internacionalizadas motivadas, en su mayor parte, por causas étnicas, religiosas o político-ideológicas, en las que se recrudeció la destrucción de bienes históricos. Segunda, el incumplimiento estuvo protagonizado, fundamentalmente, por actores no estatales y grupos terroristas⁶⁹ como *Al Qaeda* y el *Estado Islámico* (Daesh, acrónimo en árabe) para los cuales la mencionada normativa no es reconocida. Con lo cual, la regulación internacional de protección que rige en tiempos de guerra —Derecho Internacional Humanitario— y que anteriormente servía de marco para el desarrollo bélico bajo el paradigma *westfaliano* de contiendas entre Estados, ha perdido parte de su validez puesto que no es reconocida ni respetada por los actores armados protagonistas de la gran mayoría de las guerras que se han librado en el periodo comprendido entre 1990 y 2020. Tal y como apunta Rod Thornton, “the weak will use methods that lie outside the norm of warfare, methods that are radically different. It is this element of difference that lies at the heart of asymmetric approaches”⁷⁰. De lo señalado cabe constatar que, en los últimos años, el fenómeno ha pasado a ser obra más de actores no estatales y grupos terroristas que de los propios Estados. En ocasiones, los grupos terroristas como el *Estado Islámico* se dedican no solo a destruir el patrimonio cultural sino también al robo y posterior tráfico ilegal de bienes culturales como fuente de financiación de sus actividades. En síntesis, en estos conflictos armados se ha observado la más absoluta inhibición de las obligaciones de protección del patrimonio cultural material, pero también inmaterial, por parte de los actores no estatales, mostrando la diferencia de enfoque que existe entre los contendientes que participan.

La destrucción de bienes culturales en contextos de conflictos armados repercute, de manera directa, en el logro del desarrollo sostenible y ataca lo que se pretende lograr con aquellas metas en las cuales se aspira a preservar la diversidad y la

69 Recordemos la voladura de los Budas de Bamiyan, dos colosales esculturas del siglo V o VI d. C. destruidas por el régimen talibán en 2001, y que generó una enorme repulsa a nivel internacional. Véase http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17718&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

70 THORNTON, D. R., *Asymmetric Warfare: threat and response in the twenty first century*. Malden, MA: Polity Press, 2007. Y Handbook: Asymmetric Warfare Group. Russian new generation warfare en <https://info.publicintelligence.net/AWG-RussianNewWarfare-Handbook.pdf>, 2016, pp. 3-4.

protección del patrimonio cultural. Es innegable que, si la comunidad internacional decide incorporar la cultura como una dimensión esencial del desarrollo sostenible, los comportamientos que suponen la destrucción del patrimonio cultural no solo atentarían contra el logro del desarrollo sostenible, sino que, además, se podrían establecer otras medidas a las hasta ahora previstas para combatirlos. Así y todo, la demolición del patrimonio cultural y la quiebra en la defensa de la diversidad cultural que originan los conflictos armados deberán ser catalogadas como conductas que menoscaban el desarrollo sostenible. En el fondo, quedaría claro, como lo indican en el espacio regional americano las Normas de Quito de 1967, que recogen el informe final de la Reunión sobre Conservación y Utilización de Monumentos y Lugares de Interés Histórico y Artístico, que la revalorización de los monumentos y lugares de interés, así como de los bienes patrimoniales se debe hacer siempre en función del “desarrollo económico-social” de la región⁷¹.

Desde luego, ninguna de las tres dimensiones básicas del desarrollo sostenible se podría hacer realidad en los casos en los que se procede a la destrucción y deterioro del patrimonio cultural como consecuencia de los comportamientos que se producen en los conflictos armados. Esas conductas provocan siempre efectos perniciosos en el campo económico y social y, por regla general, tienen consecuencias negativas en el terreno medioambiental; por lo que caminan en dirección contraria a los componentes que definen al desarrollo sostenible. Incluso, en el Preámbulo de la Convención de La Haya de 1954, cuando todavía no se había consagrado la noción de desarrollo sostenible, se ahondaba en la idea de que “los daños ocasionados a los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo constituyen un menoscabo al patrimonio cultural de toda la humanidad, puesto que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial”, lo que necesariamente hace pensar, en términos actuales, en los propósitos e intenciones que inspiran la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

2.4.1. Factores que explican la destrucción intencional, robo, contrabando y tráfico ilícito del Patrimonio Cultural por parte de los Actores Armados en los Conflictos bélicos

La pregunta que nos hacemos a continuación es por qué los actores armados, en los últimos tiempos de carácter no estatal, han convertido a la cultura y al patrimonio histórico en objetivos preferentes de sus ataques y acciones de guerra. Lo primero que hay que recalcar es que las consecuencias de la destrucción y

71 En <http://www.planmaestro.ohc.cu/recursos/papel/cartas/1967-quito.pdf>. Véase SÁNCHEZ, A. M., “Patrimonio cultural natural. Efectos jurídicos de su declaración”, *Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 5 núm. 2, Bogotá, 2003.

sustracción de los activos culturales, especialmente en contextos de guerra, son complejas y no se ciñen al perjuicio simbólico o físico sobre los bienes artísticos. Entre ellas señalamos que:

1) Deja profundas heridas en la identidad colectiva de las comunidades afectadas. El daño no es solo a un monumento, un edificio, una localidad o una ciudad, sino a la historia y cultura de la humanidad. Precisamente por ello, una de las tácticas más comunes del enemigo en tiempo de guerra ha sido la destrucción de bienes culturales, un arma de guerra utilizada de forma consciente e intencionada para minar y “matar” la identidad del adversario, su memoria colectiva y lo que ha construido a lo largo de la historia. No cabe duda de que los autores de la destrucción de los Budas de Bamiyán perseguían borrar toda huella cultural no islámica del país⁷². En verdad, los ataques contra el patrimonio artístico, también denominados campañas de “limpieza cultural”⁷³, representan ataques contra la identidad cultural nacional puesto que los bienes artísticos son símbolos del poder y de la historia de los pueblos. Los países que pierden su patrimonio cultural pierden sus referentes históricos, siempre necesarios para forjar el futuro y evitar la manipulación de la historia. No olvidemos que el legado cultural y los símbolos identitarios de los pueblos son en la mayoría de las ocasiones el reflejo de lo mejor de cada civilización y su destrucción produce un efecto psicológico de notables consecuencias en la población afectada. El historiador Tom Holland afirmaba, al respecto de la destrucción del patrimonio en Siria, que “cuando las matanzas se detengan, la sangre se seque y los sirios traten de construir algo desde los escombros, necesitarán símbolos. Mutilar el pasado del país destruye también su futuro. No sólo están amenazadas piedras milenarias”⁷⁴.

2) Tiene efectos irreversibles y dañinos para “el disfrute de los derechos culturales, en particular el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, lo que incluye la capacidad de acceder al patrimonio cultural y disfrutar de él”. Como lo señala la Resolución del Consejo de Derechos Humanos, de marzo de 2022, “la comisión de una violación o abuso contra el derecho de toda perso-

72 FRANCIONI, F., y LENZERINI, F., “The destruction of the Buddhas of Bamiyán and International Law”, *EJIL*, 4, 2003, pp. 619-651. Ver la condena de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 55/254 del 11 de junio de 2001, y LÓPEZ MORALES, F. J. y VIDARGAS, F. “Patrimonio, terrorismo y desastres naturales ¿Cómo prevenir y abordar los enormes daños del patrimonio cultural mundial? Una visión desde la Unesco”, *Perspectivas/Revista PH*, núm. 93, 2018, pp. 144-151.

73 El término “limpieza cultural” fue empleado por primera vez por Irina Bokova, directora general de la Unesco, en una declaración pública sobre la situación en Iraq, en agosto de 2014. En BARCELÓ, M. J. “La acción exterior de la UE en la protección el patrimonio cultural”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 71, enero-abril 2022, p. 69.

74 En <https://www.informador.mx/Internacional/Yihadistas-mutilan-el-pasado-para-destruir-el-futuro-20150622-0206.html>.

na a participar en la vida cultural, incluida la capacidad de acceder al patrimonio cultural y disfrutar de él, puede amenazar la estabilidad, la cohesión social y la identidad cultural, y constituye un factor agravante en las situaciones de conflicto”⁷⁵. En consecuencia, la destrucción y sustracción de bienes culturales afecta de manera directa al ejercicio efectivo de los derechos humanos, en particular a la hora de ejercitar derechos de carácter cultural tanto de manera individual como colectiva. Incluso, se podría aceptar que las situaciones de conflicto armado por sí mismas entorpecen el ejercicio de estos derechos y, más todavía, cuando en estos contextos se producen las conductas descritas de robo, pillaje o destrucción de los bienes culturales.

3) Puede conllevar también la desmembración de las formas de vida y del tejido económico de las poblaciones, un freno al desarrollo local y un saqueo de su riqueza, con la consiguiente caída del número de turistas y apoyo financiero. Por ejemplo, el puente de Mostar, destruido en 1993 durante la guerra que enfrentó a croatas y bosnios, era el activo turístico más visitado de la ciudad antes de la guerra. Su destrucción fue una forma de ahuyentar al turismo. Es un hecho objetivo que la devastación de los bienes culturales modifica las tendencias de los destinos turísticos preferentes y daña al mismo tiempo la economía de los países afectados. Por ello, las consecuencias de “la destrucción de bienes culturales trasciende ampliamente las repercusiones sobre el legado emocional, ya que sus efectos también son muy negativos para el desarrollo económico, la seguridad y la prosperidad de las poblaciones locales”⁷⁶, dificultando así el logro del Objetivo 8 de la Agenda 2030 sobre crecimiento económico y trabajo decente y, en definitiva, el desarrollo sostenible.

4) Sirve a los diferentes grupos armados que lo practican de propaganda. Recordemos la forma en la que un combatiente del *Estado Islámico* justificaba en un video la destrucción de obras de arte contenidas en el Museo de Mosul (Iraq) en febrero de 2015: “Oh musulmanes, los restos que ven detrás de mí son los ídolos de pueblos de siglos anteriores, que fueron adorados en lugar de Allah (...) El Profeta Muhammad destruyó los ídolos con sus propias manos honorables. El Profeta Muhammad nos ordenó romper y destruir las estatuas. Así lo hicieron después de sus compañeros, cuando conquistaron tierras”⁷⁷. En este caso, el grupo terrorista

75 Resolución A/HRC/RES/49/7 aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 31 de marzo de 2022.

76 MOURELLE, D. “Cuando el patrimonio cultural es víctima de la guerra”, en <https://elordenmundial.com/patrimonio-cultural-victima-guerra/>.

77 Al-Hayat film documenting the destruction at the Mosul Museum and Nineveh starts: “Oh Muslims, the remains that you see behind me are the idols of peoples of previous centuries, which were worshiped instead of Allah. The Assyrians, Akkadians, and others took for themselves gods of rain, of agriculture, and of war, and worshiped them along with Allah, and tried to appease them with all kinds of sacrifices. (...) The Prophet Mu-

colgó el video en redes sociales y logró un gran impacto mediático, además de dar a conocer a la comunidad internacional su propuesta de llevar a cabo una revolución cultural que acabase con todo vestigio artístico y patrimonial que no fuese el suyo por considerarlo una herejía⁷⁸.

Esta es una forma de utilizar las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para generar odio hacia otras culturas y religiones, y hacer un llamamiento a la destrucción de bienes artísticos en el extranjero. Como lo indica el periodista Javier Martín: igual que “Mahoma destruyó todos los ídolos de piedra que se adoraban en la península arábica, los radicales como el Estado Islámico creen que toda figura y cultura anterior al islam representa la herejía y, por tanto, debe ser destruida”. Pero hay un segundo componente —prosigue Martín— y es que el Estado islámico “es consciente del impacto propagandístico que tiene en Occidente la destrucción del patrimonio histórico. Arrasar sitios arqueológicos es una forma de provocación a Occidente, pero también de reafirmación ante sus seguidores de la concepción del islam que defienden”⁷⁹. Como señala M. Rúa Junquera, este es un ejemplo de “destrucción del patrimonio como estrategia propagandística basada en la táctica anarquista de la propaganda por el hecho”⁸⁰. El impacto mediático y propagandístico que producen con este tipo de acciones en la comunidad internacional es enorme, además de reafirmarse ante sus seguidores, visibilizar su mensaje en el escenario mundial y, en muchos casos, sumar nuevos adeptos a su causa.

5) A todo ello se debe añadir el empleo de los bienes culturales y artísticos sustraídos como vía de financiación y de blanqueo de dinero, lo que favorece a su vez el tráfico ilegal de bienes culturales a nivel mundial⁸¹. En efecto, la conexión

hammad shattered the idols with his own honorable hands when he conquered Mecca. The Prophet Muhammad commanded us to shatter and destroy statues. This is what his companions did later on, when they conquered lands”. En “Erasing history: why Islamic State is blowing up ancient artefacts”, <https://www.sbs.com.au/news/dateline/article/erasing-history-why-islamic-state-is-blowing-up-ancient-artefacts/9tnzjcbq7>.

78 Cabe precisar, según algunos estudios realizados con los datos aportados por “ASOR Cultural Heritage Initiatives, que el 97 por ciento del patrimonio dañado o destruido de forma premeditada e intencionada por Daesh en los últimos años procede de tradiciones islámico-musulmanas”, en MOURELLE, D., *op. cit.*

79 ALTARES, G., “Mutilar el pasado de un país para destruir su futuro”, en https://elpais.com/internacional/2015/06/17/actualidad/1434539888_839783.html, 18 de junio de 2015.

80 RÚA JUNQUERA, M., *op. cit.*, p. 287 y en AVILÉS, J., “Terrorismo anarquista y terrorismo yihadí: Un análisis comparativo”, *Historia y Política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, núm. 27, Madrid, pp. 227-249.

81 FERNÁNDEZ LASO, M. C., “El impacto del terrorismo internacional en el patrimonio cultural: control de riesgos y protección”, *PASOS, Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 18, núm. 4, 2020, pp. 559-569.

entre la guerra, el robo de bienes culturales y su posterior venta en el mercado negro del arte (comercio ilícito) es evidente y la vía fundamental para combatir esto no es otra que la cooperación internacional. Recordemos que el Estado Islámico se apoderó, durante los momentos más trágicos de la guerra en Iraq y Siria, de importantes bienes culturales que no dudó en vender en el mercado internacional de obras de arte y obtener así recursos destinados a sufragar la guerra y abastecer sus arcas financieras. De hecho, en 2014-2015, el Estado Islámico “tenía el control de más de 4 mil sitios arqueológicos en Iraq y tomó el control de enclaves con gran importancia patrimonial —véase el caso de Palmira— como centro de operaciones, al que reasignaron una nueva identidad”⁸². Este y otros casos registrados nos permiten concluir, tal y como reconoce también la *Estrategia de Seguridad de la Unión Europea 2020*, que el tráfico de bienes culturales se ha convertido en una de las actividades criminales más lucrativas y en una fuente de financiación para el terrorismo y las organizaciones delincuenciales⁸³.

En conclusión, los puntos expuestos son algunos de los principales factores que explican por qué en situaciones de guerra tienen lugar comportamientos que suponen la destrucción, menoscabo, saqueo y el tráfico ilícito del patrimonio cultural por parte de algunos de los actores que intervienen en los conflictos armados. Pero, asimismo, se debe dejar constancia de varios aspectos: Ante todo, se advierte cómo en la actualidad quienes realizan estas conductas son preferentemente actores no estatales, entre los que destacan los grupos terroristas. Además, se debe insistir en que estas conductas se realizan preferentemente en las ciudades. Al mismo tiempo se comprueba que la comunidad internacional se ve compelida a erradicar estas conductas que ponen en peligro ciertamente la preservación y protección del patrimonio histórico-artístico. Y, sobre todo, se debe reparar en que se trataría de conductas que no solo menoscaban el patrimonio cultural de los pueblos, sino que, también, atentan contra su desarrollo económico y social lo que, por lo tanto, engarza con el desarrollo sostenible.

2.4.2. Incremento de los ataques al Patrimonio Cultural de las Ciudades desde finales del siglo XX (Contextos de Guerra): Tres Casos sometidos a estudio

La historia reciente está cargada de ejemplos que confirman la práctica de destrucción, control y sustracción de bienes culturales histórico-artísticos por parte

82 RÚA JUNQUERA, M., *op. cit.*, pp. 281-291.

83 MUNNELLY, A., “Compliant or complicit? European Union, Institute for Security Studies, Brief/23, Oct. 2021; European Commission, Comunicación de la Comisión relativa a la stratégie de l’UE pour l’union de la sécurité, 24 de Julio de 2020; y McANDREW, C., ‘The Art Market 2021’, Art Basel & UBS Report, Art Basel, 2021.

de los grupos armados y terroristas en contextos de guerra. Por esto, corresponde entrar a analizar, por lo menos, tres casos relevantes ocurridos en Europa, Oriente Próximo y África, porque entendemos que el estudio de casos es, con toda la seguridad, una de las mejores formas de ilustrar la realidad que tratamos de exponer. Los tres casos han generado una gran preocupación internacional y reflejan cómo desde la década de 1990 varias Ciudades, declaradas Patrimonio Mundial, han sido destruidas y sus bienes culturales saqueados de forma indiscriminada. Precisamente, la enorme inquietud que han producido estos casos, junto con otras razones, explican que la comunidad internacional haya aprobado diferentes mecanismos e instrumentos necesarios para reconstruir el patrimonio histórico-artístico perdido y aminorar, así, los efectos o la “limpieza cultural” que perseguían sus autores.

1) “Guerras Yugoslavas” (1991-1995): Destrucción de Mostar, Dubrovnik y Sarajevo

En las guerras que se desataron en la región de los Balcanes a principios de la década de 1990, y que afectaron fundamentalmente a Croacia, Bosnia-Herzegovina y Serbia, los bandos combatientes contrarios llevaron a cabo ataques deliberados con el objetivo manifiesto de destruir el patrimonio cultural del enemigo e infligir, así, un sufrimiento añadido a la población. Los lugares mencionados se convirtieron en un escenario de destrucción sistemática de la riqueza histórico-artística de las principales comunidades étnicas y culturales que allí habitan. Ejemplos especialmente representativos de estas devastaciones fueron, entre otros, el derribo del Puente de Mostar, y los bombardeos de la bella ciudad de Dubrovnik y de la Biblioteca Nacional de Sarajevo. Como lo han indicado Ignacio Rodríguez Temiño y Daniel González Acuña, “este señalamiento como objetivo se vincula a estrategias de eliminación de los referentes ideológicos y culturales del contrario, bien sea con la intención de debilitar la justificación histórica de sus reivindicaciones, bien sea orientado a socavar su moral”⁸⁴.

De esta manera, cabría subrayar que Mostar fue una antigua ciudad fronteriza otomana famosa por su riqueza cultural y en especial por el “Stari Most” (Puente Viejo), sobre el río Neretva, construido en 1566 durante la dominación turca y declarado Patrimonio de la Humanidad en 2005. Este afamado puente fue destruido en noviembre de 1993 por el Consejo Croata de Defensa liderado, entre otros, por el general bosniocroata Slobodan Praljak, durante los bombardeos a la ciudad que enfrentaron a bosnios-musulmanes y croatas. Detenido y juzgado por el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (en adelante TPIY), terminó suicidándose antes de la sentencia. En cualquier caso, se podría suscribir

84 RODRÍGUEZ TEMIÑO, I. y GONZÁLEZ ACUÑA, D., *op. cit.*, p. 4.

que “el puente de Mostar ha sido un desgraciado representante de la macabra práctica que ha tenido por objeto la destrucción del patrimonio cultural como arma contra el enemigo étnico en la antigua Yugoslavia”⁸⁵.

Asimismo, la Ciudad vieja de Dubrovnik, a los pies del Adriático, y declarada Patrimonio Mundial en 1979, fue también bombardeada e importantes edificios históricos y culturales destruidos de forma intencional, en 1991, como consecuencia del enfrentamiento militar entre las tropas yugoslavas, comandadas por oficiales serbios, y las fuerzas croatas que defendían la ciudad. Los ataques y bombardeos serbios provocaron una fuerte condena internacional que tuvo consecuencias en dos direcciones. La primera, que varios militares serbios, entre ellos el almirante Miodrag Jokić y el general Pavle Strugar, fueran juzgados y condenados por el TPIY, por sus vinculaciones con el bombardeo del casco viejo de Dubrovnik⁸⁶. La segunda, que el español Federico Mayor Zaragoza, por entonces director general de la Unesco, reconociese a la ciudad como Patrimonio Mundial en Peligro puesto que se trataba “de un conjunto urbano de gran coherencia y autenticidad”, siendo así que la Conferencia General de la Unesco acordó, en ese momento, “apoyar todas las acciones emprendidas por Mayor para proteger el patrimonio cultural y natural”⁸⁷.

Por último, se debe anotar la destrucción, durante la guerra, de la ciudad otomana de Sarajevo, capital nacional de Bosnia y Herzegovina, rica en diversidad religiosa, y sobre todo de su Biblioteca Nacional (Vijećnica) reducida a escombros por un incendio intencionado. Al hilo de este asunto, y de la destrucción de otras bibliotecas en este país, se ha dicho que “de una forma u otra, el atacante, el vencedor o el dominador busca eliminar la identidad del vencido, el minoritario o el dominado”⁸⁸. Lo cierto es que, en 1992, la ciudad de Sarajevo estuvo asediada por

85 ROMEO, M. y ROIG, F., La reconstrucción del puente de Mostar en Bosnia-Herzegovina, *Loggia, Arquitectura & Restauración*, 18, 2005, p. 18; y CHAPMAN, J., “Notes: Destruction of a Common Heritage: The Archaeology of War in Croatia, Bosnia and Hercegovina.” *Antiquity* 68, núm. 1, 1994, pp. 120–26.

86 Prosecutor v. Pavle Strugar, IT-01-42-AR72 (Decision on Interlocutory Appeal) 22 de Noviembre de 2002. Véase https://www.icty.org/x/cases/miodrag_jokic/tjug/en/jok-sj040318e.pdf. LOSTAL BECERRIL, M. La protección de bienes culturales en el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2012, p. 14. En efecto, como señala Catherine Fiankan-Bokonga, “el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) pudo condenar en 2004 a siete años de cárcel a Miodrag Jokić, comandante de la Marina yugoslava. Fue la primera sentencia judicial por destrucción deliberada del patrimonio cultural. Entre primeros de octubre y finales de diciembre de 1991, este militar ordenó lanzar centenares de obuses sobre la Ciudad Vieja de Dubrovnik”, en Unesco: <https://es.unesco.org/courier/2017nian-di-3qi/resolucion-historica>,

87 El País: https://elpais.com/diario/1991/10/26/internacional/688431606_850215.html,

88 CIVALLERO, E. “Cuando la memoria se convierte en cenizas. Memoricidio durante el siglo XX”, *Revista de Bibliotecología y Ciencias de la Información*, 2007, p. 3.

las fuerzas serbobosnias, dirigidas por Radovan Karadzic y por el general Ratko Mladic (en prisión en La Haya desde 2008 y 2011, respectivamente). Durante ese tiempo arrasaron la Biblioteca Nacional y Universitaria de Bosnia y Herzegovina, de tal manera que “los datos señalan la destrucción de más de dos millones de ejemplares, entre los que se encontraban colecciones especiales, manuscritos y libros excepcionales, archivos únicos y mapas”⁸⁹.

En resumen, el conflicto en los Balcanes, que tuvo lugar a principios del decenio de 1990, encarna un típico supuesto de atentado, destrucción y demolición del patrimonio histórico-cultural de los pueblos en casos de conflicto armado que, ciertamente, preocupó de manera intensa a la comunidad internacional y creó, en buena parte por la retransmisión en directo de su destrucción en las televisiones de todo el mundo, una masa crítica especialmente sensible y opuesta a estos hechos. Respecto a todos los asuntos que se desarrollaron, a lo largo de los enfrentamientos armados en la extinta Yugoslavia, se ha señalado que el ataque a los bienes culturales debe ser concebido como una violación grave de normas internacionales ampliamente reconocidas y que esos comportamientos quebrantaban los lineamientos esenciales orientados a la protección del patrimonio cultural de los pueblos.

2) Guerras en Siria (2011-2017) e Iraq⁹⁰ (2003 y 2014-2017): Destrucción de Mosul, Palmira

La destrucción del patrimonio cultural de importantes ciudades en Siria e Iraq durante las guerras desatadas a principios del siglo XXI también serían otros casos que han tenido trascendencia en supuestos de destrucción del patrimonio. Recordemos que Mosul, una de las ciudades más antiguas del mundo y caracterizada por su profunda diversidad cultural, ya fue seriamente castigada tras la caída del régimen de Sadam Hussein, en 2003, y la guerra que se inició. Ahora bien, fue tras la proclamación del Califato por Abu Bakr Al Bagdadi, líder del Estado Islámico, en 2014, cuando se convirtió en capital del pseudo Estado y blanco de los mayores ataques. De esta manera, durante los tres años siguientes sufrió los estragos del grupo terrorista que procedió a la devastación de bienes artístico-religiosos (er-

89 EXPÓSITO SUTIL, A. “Memoricidio. La destrucción de los bienes culturales en Bosnia-Herzegovina durante el conflicto de los Balcanes”, *Revista de Paz y Conflictos*, vol. 14, núm. 1, 2021, p. 220. Véase RIEDLMAYER, A., “Erasing the past: The destruction of Libraries and Archives in Bosnia-Herzegovina”, *Review of Middle East Studies*, Vol. 29, Issue 1, July 1995, pp. 7-11. ZECO, M., “The National and University Library of Bosnia and Herzegovina during the Current War”, *The Library Quarterly: Information, Community, Policy*, vol. 666, núm. 3 (July, 1996), pp. 294-301.

90 Siria e Iraq son firmantes de La Convención de La Haya para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

mitas, mezquitas, tumbas, y templos, entre otros edificios). Más en particular, dentro de los destrozos causados destacan sobremanera la destrucción de mezquitas como las de Al-Qubba Husseiniya y la Gran Mezquita de Al Nuri, y santuarios como los de Ahmed al-Rifai y el de Imam Awn al-Din del siglo XIII⁹¹.

Asimismo, durante la guerra de Siria, iniciada en 2011, los combates y los bombardeos entre los contendientes arrasaron gran parte del patrimonio cultural de importantes ciudades del país. En concreto, el Estado Islámico no dudó en recurrir al denominado periodísticamente “terrorismo cultural” para destruir numerosas estructuras simbólicas y enclaves declarados Patrimonio de la Humanidad, situados en ciudades como Alepo, Raqqa y Homs; además de sustraer y vender en el mercado internacional muchos otros activos de incalculable valor histórico y cultural. En este sentido, bastaría con recordar que, según datos del Ministerio de Cultura sirio, los daños al patrimonio fueron enormes por cuanto innumerables edificios histórico-artísticos y yacimientos arqueológicos fueron saqueados y destruidos durante la guerra⁹².

En particular, un caso bastante relevante fue la destrucción de la ciudad de Palmira, situada en el nordeste de Damasco y famosa por albergar las ruinas arquitectónicas de uno de los centros neurálgicos de la cultura más importantes de la Antigüedad y con mayor riqueza arqueológica preislámica de Medio Oriente. Bajo la influencia de diferentes pueblos y civilizaciones, el legado histórico-artístico de Palmira figura en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro desde 2013. Pues bien, en mayo de 2015, el Estado Islámico tomó el control de la mítica ciudad y durante los meses siguientes su objetivo se centró fundamentalmente en la destrucción de joyas arquitectónicas como el Templo de Bel o el Teatro romano, entre otros. Pero, también, cabría registrar la destrucción de la estatua del León de Al-lat, de 2.000 años de antigüedad, un monumento colosal de piedra caliza que marcaba y protegía la entrada al templo de Al-lāt. Precisamente, la devastación causada por el grupo terrorista convirtió a Palmira en símbolo de los ataques contra el patrimonio histórico.

Otra joya destruida ha sido el Tetrápilo monumental de Palmira, vestigio de la riqueza de la ciudad hacia el año 270 de nuestra era. Desde luego, se debe

91 STONE, P. G. y FARCHAKH BAJJALY, J. (eds.) *The Destruction of cultural heritage in Iraq*, Boydell & Brewer Ltd, Woodbridge, 2008, pp. 193-200

92 ALMOHAMAD, A., “The destruction of Cultural Heritage in Syria: The Case of Shash Hamdan Tomb 1 in the upper Euphrates, 1995-2020”, *Journal of Eastern Mediterranean Archaeology and Heritage Studies*, 10 (1), 2022, pp. 49-73; CUNLIFFE, E., “Damage to the Soul: Syria’s Cultural Heritage in Conflict”. Palo Alto, CA: Global Heritage Fund, 2012; y CUNLIFFE, E., “Archaeological Site Damage in the Cycle of War and Peace: A Syrian Case Study.” *Journal of Eastern Mediterranean Archaeology and Heritage Studies* 3, núm. 2, 2014, pp. 29-47.

hacer hincapié en que, según la directora general de la Unesco, Irina Bokova: “El Tetrápilo era un símbolo arquitectónico del espíritu de encuentro y apertura de Palmira, y ese es uno de los motivos de su destrucción. Su ubicación y su forma eran únicos en la arquitectura antigua y específicos de la identidad de Palmira, fuente de orgullo y dignidad para todos los sirios de hoy”⁹³. Y añadió que “esta destrucción es un nuevo crimen de guerra y una pérdida inmensa para el pueblo sirio y la humanidad”. Junto a todas estas joyas artísticas cabe añadir, asimismo, la voladura de antiguas tumbas de Mohammed bin Ali y Nizar Abu Bahaaeddine, situadas cerca de la ciudad de Palmira⁹⁴.

Por último, correspondería añadir que, además de destruir el patrimonio cultural de las ciudades de Mosul y Palmira, el Estado Islámico y otros grupos terroristas como el Frente Al-Nusra (FAN) se han dedicado al tráfico ilegal de bienes culturales como fuente de financiación de sus actividades. El volumen de dinero que mueve la actividad es tal que la Comisión Europea estima el valor total de las importaciones anuales de este tipo de bienes en miles de millones de euros (entre 2.500 y 5.000 millones de euros), tan solo superado por el tráfico internacional de armas y de estupefacientes. Las cifras se aproximan mucho a las señaladas por la Unesco en sus informes, que también indican que “el precio de venta de los bienes sustraídos puede llegar a multiplicarse por cien, quedándose el intermediario con aproximadamente el 98 por ciento del beneficio”⁹⁵.

Precisamente, con el objetivo de condenar las acciones terroristas llevadas a cabo por grupos armados y como respuesta a la destrucción del patrimonio histórico-artístico en Iraq y Siria, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la histórica Resolución 2199, en 2015, adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta. En la mencionada resolución resaltan dos cuestiones dirigidas a proteger y defender los bienes culturales: una, prohibir el comercio ilegal de activos sustraídos durante las guerras de Iraq y Siria, así como condenar su destrucción (párrs. 15 y 16) “[...] con independencia de que esta sea accidental o deliberada, incluida la destrucción selectiva de lugares y objetos de importancia

93 Información: “La directora general de la Unesco condena la destrucción del tetrápilo y los graves daños causados al teatro del sitio del patrimonio mundial de Palmira, en Unesco: <https://es.unesco.org/news/directora-general-unesco-condena-destruccion-del-tetrapilo-y-graves-danos-causados-al-teatro>. Véase “Unosat Damage Assessment of Palmyra Roman Tetrapylon and Amphitheatre, Homs, Governorate, Syria, Unitar, 20 January 2017, en https://unosat-maps.web.cern.ch/SY/CE20130604SYR/UNOSAT_Palmyra_Tetrapylon_Amphitheatre_DA_Presentation_20Jan2017_v2.pdf,

94 Véase ECHEVERRÍA, C., “Los yihadistas salafistas: Sus ataques a los bienes culturales y su capacidad de destruir la convivencia entre culturas”, en *ODS y Cultura: La implementación de la Agenda 2030 en el ámbito cultural*, cit., pp. 97-109.

95 “Cuando el patrimonio cultural es víctima de la guerra”, en <https://ecuadortoday.media/2021/01/26/cuando-el-patrimonio-cultural-es-victima-de-la-guerra/>.

religiosa". Y dos (párr. 17), reafirmar la necesidad de que los Estados Miembros "adopten las medidas que correspondan para impedir el comercio de bienes culturales y otros artículos iraquíes o sirios de valor científico especial o importancia arqueológica, histórica, cultural y religiosa [...] incluso prohibiendo el comercio transfronterizo de esos artículos, para posibilitar su retorno seguro"⁹⁶. En efecto, la importancia de esta resolución radica en que obliga a los países a adoptar y aplicar medidas para proteger los bienes culturales frente al terrorismo, si bien, como se aprecia, pone el foco en los activos sustraídos en las zonas de guerra de Siria e Iraq.

3) Guerra en Mali (2012-2014): Destrucción de Tombuctú, Gao y Kidal

En la región del Sahel, y concretamente en el norte de Mali, donde conviven diferentes culturas, religiones e ideologías, se inició a partir del 2012 la rebelión tuareg. En medio de este conflicto, los diferentes grupos violentos y terroristas que allí operaban, como el Movimiento Nacional para la Liberación del Azawad (MNLA), Ansar Dine, Boko Haram y la filial magrebí de Al Qaeda en el Magreb Islámico (en adelante AQMI) se hicieron con el control político y armado de varias ciudades. Entre ellas sobresalen los sitios históricos de Tombuctú, Gao y Kidal, todo ellos de gran interés cultural, religioso y artístico. En junio de 2012, las tres ciudades mencionadas, localizadas en la región secesionista de Azawad, pasaron a estar bajo el control de Ansar Dine y sus aliados yihadistas, quienes se encargaron de arrasar el patrimonio artístico.

Las ciudades de Kidal y Gao, en el norte de Malí, fueron atacadas y sus bienes culturales saqueados por grupos yihadistas durante el 2014, como por ejemplo la Tumba de los Askia. Los instrumentos musicales y trajes tradicionales fueron quemados, así como históricas mezquitas⁹⁷ en un intento, por parte de sus autores, de minar la identidad y las prácticas culturales de la población local. Sin embargo, los ataques más duros fueron dirigidos contra la histórica *Ciudad de los 333 Santos*, más conocida como Tombuctú, donde fueron destruidas mezqui-

96 UN Doc. S/RES/2199, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 12 febrero de 2015. Véase "The International Destruction of Cultural Heritage in Iraq as a violation of Human Rights", Submission for the United Nations Special Rapporteur in the field of cultural rights, Rashid International e.V., <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CulturalRights/DestructionHeritage/NGOS/RASHID.pdf>. LUND, A., "The Nusra Front's Internal Purges", Carnegie Middle East Center, <https://carnegie-mec.org/diwan/60967>.

97 "Mali: UN experts find serious damage by armed extremists to cultural sites in Gao, 13 Febrero 2014, en Naciones Unidas: <https://news.un.org/en/story/2014/02/461802-mali-un-experts-find-serious-damage-armed-extremists-cultural-sites-gao>.

tas como la de Sidi Yahya⁹⁸, con el fin de borrar cualquier vestigio de “idolatría anti islámica”; la mitad de los 16 mausoleos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, entre ellos los de Sidi Mahmud, Sidi Moctar..., y varias bibliotecas que custodiaban innumerables manuscritos preislámicos y medievales. Se calcula que fueron destrozados más de 4.000 textos —algunos de los cuales databan del siglo XIII y que constituían un patrimonio documental único de la historia de África y de la humanidad—. Una parte de ellos fueron quemados o robados, mientras otros miles de manuscritos quedaron seriamente perjudicados y, por lo tanto, en condiciones difíciles de conservación⁹⁹.

La destrucción intencionada del patrimonio histórico-religioso de Tombuctú fue objeto de varias resoluciones de condena por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en las que se abordó de forma exclusiva la guerra en Mali. Entre ellas: la Resolución 2056, de 5 de julio de 2012, en la que se condenaba “la profanación, el daño y la destrucción de lugares santos y lugares de importancia histórica y cultural, en especial, pero no exclusivamente, los declarados Patrimonio Mundial por la Unesco, incluidos los de la ciudad de Tombuctú”¹⁰⁰. Además se señala, y esto es lo realmente interesante de la resolución, que los “ataques contra edificios dedicados a la religión o contra monumentos históricos pueden constituir violaciones del derecho internacional contempladas en el Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra de 1949 y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI), del que Malí es Estado Parte”. Con lo cual, por primera vez, el Consejo de Seguridad aprobó una resolución en la que a la condena por los hechos ocurridos en Malí; se contempla asimismo la posibilidad de que sean considerados crímenes de guerra sometidos a la jurisdicción de la Corte. Posteriormente, las resoluciones 2071, de octubre de 2012, y la 2085, de 20 de diciembre de 2012, insistirían en lo mismo. Estos casos no fueron las únicas condenas y llamadas de atención por lo ocurrido en la ciudad maliense. A lo señalado se sumará la decisión del Comité del Patrimonio Mundial de inscribir a la Tumba de los Askia y los mausoleos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, además de declararse públicamente contra su destrucción, calificándolo de “auténtico crimen contra la historia” e instando a la comunidad internacional a “que no permitan que se borre de la faz de la Tierra estos monumentos históricos [...] uno de los lugares sagrados más antiguos de África”¹⁰¹.

98 La leyenda dice que la puerta de la mezquita se abrirá el día del “fin del mundo”; en <https://artsandculture.google.com/entity/m0f6m34?hl=es>.

99 MAUPAS, S., “Destruction of Cultural Heritage. At heart of Mali Trial”, Justiceinfo.net, 21 de Agosto de 2016, en <https://www.justiceinfo.net/en/28798-destruction-of-cultural-heritage-at-heart-of-mali-trial.html>.

100 S/RES/2056 (2012) en Naciones Unidas: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N12/406/16/PDF/N1240616.pdf?OpenElement>.

101 LÓPEZ MORALES, F., y VIDARGAS, F., *op. cit.*, p. 147.

3. RESPUESTA INTERNACIONAL A LOS ATAQUES CONTRA EL PATRIMONIO CULTURAL DESDE FINALES DEL SIGLO XX HASTA LA ACTUALIDAD

Las tragedias culturales que han tenido lugar en los últimos años, tanto en lo que se refiere a su destrucción como a su robo y tráfico ilegal, como las señaladas en las páginas anteriores, explican que desde finales del siglo XX y principios del XXI haya crecido el interés de la comunidad internacional por la protección de los bienes históricos y artísticos de las ciudades en supuestos de conflictos armados y, por ende, que se haya desencadenado la puesta en marcha, por parte de diferentes organismos e instituciones, de nuevas convenciones, resoluciones, así como iniciativas y acciones con el fin de controlar y garantizar la seguridad de sus ciudades y en definitiva proteger y salvaguardar el patrimonio cultural¹⁰². No es para menos, lo que está en juego, más allá incluso de las raíces históricas e identidad de los ciudadanos que habitan en las ciudades destruidas, es el propio derecho a la seguridad cultural y al desarrollo de los pueblos.

Por ello, se advierte cómo la destrucción y saqueo del patrimonio histórico-cultural de las ciudades va directamente en contra del desarrollo sostenible y, por lo tanto, atentaría contra las principales directrices políticas e indicaciones normativas que proporciona la Agenda 2030. Los ataques al patrimonio cultural y las violaciones de las reglas aceptadas por la comunidad internacional en esta materia no favorecen el desarrollo económico, social y medioambiental que constituye, como se sabe, la esencia de la noción de sostenibilidad. La comunidad internacional se ha percatado de esta situación y así, por ejemplo, la Resolución 2347 (2017) del Consejo de Seguridad sostiene que “la destrucción ilícita del patrimonio cultural, así como el saqueo y el contrabando de bienes culturales en caso de conflicto armado, (...) y el intento de negar raíces históricas y diversidad cultural en este contexto pueden alimentar y exacerbar los conflictos y obstaculizar la reconciliación nacional después de los conflictos, socavando así la seguridad, la estabilidad, la gobernanza y el desarrollo social, económico y cultural de los Estados afectados”¹⁰³. En esencia, las repuestas de la comunidad internacional a las conductas que ponen en riesgo o destruyen el patrimonio cultural también se deben a la necesidad de asegurar el desarrollo sostenible, en particular de las ciudades en las que se encuentra ese patrimonio.

102 FERNÁNDEZ LASO, M. C., *op. cit.*, pp. 559-569. (Tabla de convenciones, tratados, elaborada por María Cristina Fernández Laso, en https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/21657/PS_18_4_%282020%29_03.pdf?sequence=6&isAllowed=y, p. 562.

103 S/RES/2347, 24 de marzo de 2017.

3.1. Instrumentos jurídicos e iniciativas de carácter político y social aprobadas por las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unesco

Como se ha dicho, el incremento de los ataques deliberados contra los bienes inmuebles o tangibles en contextos bélicos, los robos y el tráfico ilegal creciente han favorecido la adopción de convenios, declaraciones, resoluciones e iniciativas interestatales, entre las que cabría destacar las siguientes:

1) El *Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*, el cual solo se aplica en caso de “conflicto armado que no tenga carácter internacional y que se haya producido en el territorio de una de las Partes” (artículo 22.1). Un protocolo de estas características era absolutamente necesario por cuanto las guerras yugoslavas o las de Iraq, Siria o Malí presentaron un carácter civil o interno. Así, el primordial objetivo de este protocolo, adoptado en 1999 y del que solo pueden ser parte los Estados que hayan ratificado la Convención de 1954, es mejorar la protección de los bienes culturales y, de este modo, cabe referir cómo el capítulo III versa sobre la protección reforzada. En efecto, el Protocolo trata de blindar la protección jurídica de los bienes culturales durante un conflicto armado interno y dar respuesta a las “flaquezas” y debilidades que presenta la Convención de 1954¹⁰⁴.

En esta línea, se debe recordar que dicho Protocolo entró en vigor en 2004 y que como señala acertadamente L. Pérez Prat, “es adicional a la Convención, no la modifica en modo alguno, es un nuevo tratado que deja intactas las obligaciones para los Estados parte en aquella”. Ahora bien, para este autor entre las principales innovaciones que estarían relacionadas con los bienes muebles, sobresalen las siguientes: “(...) que incluye un órgano gestor, el Comité para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, (...) que impedirá la exportación de los bienes culturales, las excavaciones arqueológicas, y la transformación y modificación de la utilización de los bienes, y (...) que establece en los artículos 15 y 16 un supuesto de responsabilidad penal internacional individual para los infractores de las obligaciones derivadas del Protocolo y de la Convención, perseguible incluso por los tribunales de un Estado contra no nacionales, cuando estos se encuentren en su territorio. Un supuesto, pues, de jurisdicción universal”¹⁰⁵.

2) Junto al instrumento jurídico mencionado, también conviene destacar la aprobación, en 2003, de la *Declaración relativa a la destrucción intencional del*

104 El artículo 24 del Segundo Protocolo contempla la creación del Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, órgano compuesto por doce Estados Parte y encargado de gestionar la lista de bienes con protección reforzada; vigilar la aplicación del protocolo y evaluar las peticiones de asistencia internacional. RODRÍGUEZ TEMIÑO, I, y GONZÁLEZ ACUÑA, D., *op. cit.*, p. 11.

105 PÉREZ-PRAT, L., *op. cit.*, pp. 230-231.

*patrimonio cultural*¹⁰⁶. Un instrumento que goza de gran fuerza moral al haber sido aprobado por los Estados Miembros de la Unesco y, en definitiva, por una abrumadora mayoría de la comunidad internacional, aunque carezca de carácter vinculante. Si bien esta Declaración se adoptó al fragor de la destrucción de los Budas de Bamiyán, conviene subrayar algunos de los aspectos que la componen y que le otorgan un relevante papel en el campo de la protección del patrimonio cultural, también en los casos de conflictos armados. En esta dirección, correspondería señalar lo siguiente:

En primer lugar, se constata la importancia de preservar el patrimonio cultural, en concreto en los supuestos de conflictos armados, sobre la base de la relevancia que tiene para los pueblos y la defensa de las identidades. Por esto, se recoge la aseveración de “que el patrimonio cultural es un componente importante de la identidad cultural de las comunidades, los grupos y los individuos, y de la cohesión social, por lo que su destrucción deliberada puede menoscabar tanto la dignidad como los derechos humanos”. La referencia a la cohesión social y al respeto de los derechos humanos permitiría establecer una clara conexión con el desarrollo sostenible y, con ello, remitir a las indicaciones que se incorporarán después en la Agenda 2030.

En segundo lugar, se dispone una cláusula particular de protección del patrimonio cultural en tiempos de conflicto armado. De esta manera, el apartado V queda redactado así: “De estar implicados en un conflicto armado, sea éste o no de carácter internacional, comprendido el caso de ocupación, los Estados deberían tomar todas las medidas oportunas para llevar a cabo sus actividades de manera que quede protegido el patrimonio cultural, de forma acorde con el derecho internacional consuetudinario y los principios y objetivos enunciados en los acuerdos internacionales y las recomendaciones de la Unesco referentes a la protección de dicho patrimonio durante las hostilidades”. Con lo que se asegura el compromiso político de los Estados de recurrir a cuantas medidas sean necesarias para evitar la destrucción del patrimonio cultural y con independencia de la categoría de conflicto armado de que se trate.

Por último, de esta declaración resalta que establezca dos ámbitos sobre las consecuencias de la destrucción intencional del patrimonio cultural y, asimismo, que regule la obligación de resguardar y preservar este patrimonio. Por lo que se refiere a lo primero, se asegura la responsabilidad internacional del Estado por acción o por omisión en la destrucción del patrimonio, de tal manera que asumirá la responsabilidad de los actos que supongan la destrucción, “en la medida en que lo disponga el derecho internacional”. Asimismo, se aboga por el establecimiento

106 Véase la Declaración en <https://ipce.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:c9b9f49d-661c-4232-ac84-84582f01086e/2003-paris-destruccion-patrimonio.pdf>.

de una responsabilidad penal individual, de tal modo que se sancione “a quienes cometan u ordenen actos de destrucción intencional de patrimonio cultural de gran importancia para la humanidad”. Todo ello, se complementa con el compromiso de cooperar “para proteger el patrimonio cultural de cualquier acto de destrucción intencional” y que se hace efectivo a través de medidas específicas.

3) En 2015, y tras la devastación cultural de Palmira y Tombuctú, se aprobaron dos notables resoluciones en relación con la protección del patrimonio cultural. Estas resoluciones contribuirán a delimitar la protección del patrimonio histórico-artístico y lo vincularán con las dos realidades que hemos descrito. Por un lado, cómo la destrucción de los bienes culturales de todo tipo tendrá lugar de manera preferente en periodos de conflictos armados y cómo en estos supuestos se deben garantizar todos los aspectos que definen a la cultura. Por otro lado, la estrecha vinculación que existe entre cultura y desarrollo sostenible, también y, sobre todo, en los supuestos en los que ocurren y se desarrollan enfrentamientos de carácter armado, y que particularmente acontecen en las ciudades.

Con ello, la primera es la Resolución 38C/49 de la Unesco, de 30 de octubre de 2015¹⁰⁷, en la que los Estados Miembros aprobaron la estrategia para el refuerzo de la labor de la agencia especializada de las Naciones Unidas en materia de protección de la cultura y promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado y, en concreto, se instó a la directora general a elaborar un plan de acción a fin de aplicar la estrategia. En particular, esta resolución fijó una estrategia de actuación en un contexto de conflictos armados. La segunda es la Resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas o Agenda 2030, en la cual la Meta 11.4 hace hincapié, como ya hemos mencionado, en la necesidad de “redoblar los esfuerzos para salvaguardar el patrimonio cultural”. Por lo que cabría interpretar, entonces, que la Agenda 2030 está decidida a incorporar la totalidad del acervo de la comunidad internacional en el ámbito cultural y, desde ahí, pretender construir la dimensión cultural del desarrollo sostenible mediante la aceptación de cuantos instrumentos y herramientas se disponen para la defensa de la cultura y, en especial, del patrimonio cultural.

De esta manera, la dimensión cultural del desarrollo sostenible estaría conformada, en consecuencia, también por aquellos instrumentos de distinto valor político y jurídico que regulan las cuestiones culturales, muchos de los cuales hacen referencia al amparo y custodia del patrimonio cultural de las ciudades y, en concreto, en los casos en los que tienen lugar los conflictos armados. Aunque la Resolución 70/1 no preste una especial atención a la cultura, al menos, queda constancia de un vínculo indisoluble entre la defensa del patrimo-

107 Resolución 38 C/49, Conferencia General, 38ª reunión, París, en Unesco: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235186_spa.

nio cultural de las ciudades en los casos de conflicto armado y el desarrollo sostenible que deriva implícitamente de las referencias que se contienen en la Agenda 2030. En esta línea, cabría hacer una última anotación. Los informes anuales, elaborados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, con la colaboración de otros organismos internacionales y de la sociedad civil, proporcionan una valoración general sobre el trabajo realizado a nivel mundial para la implementación de los ODS. Sin embargo, en los informes que se han ido realizando en los últimos cinco años no se recoge ninguna mención a los aspectos culturales, por lo que se puede concluir que la protección de la cultura, en el más amplio sentido de la palabra, no ha sido objeto de atención en los informes anuales de los ODS¹⁰⁸. De todas formas, esto no significa necesariamente que la *Agenda 2030* haya perdido el interés por los asuntos de carácter cultural y, desde luego, es innegable que los avances y logros políticos y normativos en materia de protección de patrimonio cultural tendrán que repercutir, de manera directa y resolutive, en la articulación de la dimensión cultural de los ODS.

En el caso singular de las ciudades, cualquier avance en la elaboración de normas sobre protección de patrimonio cultural tendrá un impacto en éstas y, sobre todo, colaborará en el surgimiento y consolidación de ciudades más sostenibles. Es verdad, como se ha dicho, que si bien la *Agenda 2030* “no ha dado a los aspectos culturales el lugar que merecían en el desarrollo sostenible (...)”, vale la pena señalar, como hemos dicho, “que la referencia más explícita a la cultura” se realiza en la Meta 11.4 que, y esto es lo importante, pone el “énfasis en la conexión entre la protección del patrimonio y la promoción de ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”¹⁰⁹. De ahí que las resoluciones que se han mencionado contribuyan a reforzar la sostenibilidad de las ciudades y, sobre todo, acrecienten los contenidos del vínculo entre cultura y desarrollo sostenible.

4) La aprobación por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones de dos históricas resoluciones. La primera, la S/RES/2199 de 2015, en la que este órgano hace un llamamiento a los Estados para que adopten, como ya se ha dicho anteriormente “las medidas que correspondan para impedir el comercio de bienes culturales y otros artículos iraquíes o sirios de valor científico especial o importancia arqueológica, histórica, cultural y religiosa [...] incluso prohibiendo

108 The Sustainable Development Goals Report 2020, en Naciones Unidas: <https://unsstats.un.org/sdgs/report/2020/>. Solamente cabe destacar la adopción, por parte de la CGLU, en 2020, de la Carta de Roma para promover el derecho universal a participar en la vida cultural.

109 BALTÀ PORTOLÉS, J. “Patrimonio Cultural y Ciudades Sostenibles. Temas clave y ejemplos de ciudades europeas”, *Informes de la Comisión de cultura de CGLU*, núm. 7, 2018, p. 9.

el comercio transfronterizo de esos artículos, para posibilitar su retorno seguro”. Y en la que se establece un claro nexo entre el terrorismo y su financiación y la destrucción, saqueo y tráfico ilícito de bienes culturales. Y la segunda, la S/RES/2347 de 2017 y “centrada exclusivamente en el patrimonio cultural”¹¹⁰. El interés de esta última resolución reside en reconocer, por un lado, los esfuerzos realizados por las Naciones Unidas para la salvaguarda y defensa de los bienes culturales como elementos clave de la seguridad internacional y la paz; y, por otro, en que “la destrucción ilícita del patrimonio cultural, así como el saqueo y el contrabando de bienes culturales en caso de conflicto armado [...] puede alimentar y exacerbar los conflictos y obstaculizar la reconciliación nacional después de los conflictos”, como se ha recalcado en páginas anteriores. Así, por ejemplo, en la guerra de Ucrania provocada por la invasión rusa de febrero de 2022 han sido destruidos o se encuentran en serio riesgo de desaparecer más de 200 mil sitios patrimoniales. Por esto, la Unesco ya ha planteado la necesidad de aplicar la mencionada resolución a esta situación¹¹¹.

5) En el ámbito del Consejo de Europa se aprobó, el 9 de mayo de 2017, el *Convenio sobre los Delitos relacionados con Bienes Culturales* o *Convenio de Nicosia* con el propósito esencial de combatir el tráfico ilegal de bienes culturales como fuente de financiación de las actividades terroristas¹¹². En realidad, no se debe desconocer la labor que ha desempeñado esta organización europea en relación con la protección del patrimonio histórico-cultural y la atención que presta, en concreto, a aquellos casos de destrucción y robo del patrimonio que provienen de comportamientos que suceden al hilo de los enfrentamientos armados. En todo caso, cabría resaltar lo siguiente:

Primero, el Consejo de Europa articuló una íntima relación entre la preservación y protección del patrimonio cultural y el desarrollo sostenible. Así, el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad, hecho en Faro el 27 de octubre de 2005, está anegado de referencias al desarrollo sostenible, puesto que parte de subrayar “el valor y el potencial del patrimonio cultural utilizado prudentemente como recurso para el desarrollo sostenible y la calidad de vida de una sociedad en continua evolución”. Por si fuera poco, en el artículo 1 de este Convenio, los Estados aseveran que “el objetivo de la conservación del patrimonio cultural y de su uso sostenible es el desarrollo de las personas y la calidad de vida”. En consecuencia, antes de la aprobación de la Agenda 2030, la organización regional europea había realizado un enfoque de la protección del patrimonio cultural en términos de desarrollo sostenible. Todo

110 En Unesco: <https://es.unesco.org/courier/2017nian-di-3qi/resolucion-historica>.

111 En Unesco: <https://www.unesco.org/es/articles/patrimonio-cultural-en-peligro-en-ucrania-unesco-refuerza-las-medidas-de-proteccion>.

112 Véase GUIASOLA LERMA, C., *Tutela de los Bienes Culturales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.

ello, queda perfectamente reflejado en el artículo 5 cuando se aborda la necesidad de “fomentar la protección del patrimonio cultural como factor primordial de los objetivos interdependientes de desarrollo sostenible, diversidad cultural y creatividad contemporánea”.

Segundo, se debe mencionar la Recomendación CM/Rec (2017) 1 a los Estados miembros sobre la Estrategia del Patrimonio Cultural Europeo para el siglo XXI que, como se sabe, toma como punto de partida la concepción de que “el patrimonio cultural es un pilar esencial de la cultura y que ambos campos se enfrentan a desafíos comunes”. En esta Estrategia también se acepta el profundo significado que tiene la relación entre cultura y desarrollo sostenible. Por esto, se dice con determinación que “el patrimonio cultural es también un poderoso factor de desarrollo social y económico a través de las actividades que genera y las políticas que lo sustentan (...) Constituye un recurso invaluable en los campos de la educación, el empleo, el turismo y el desarrollo sostenible”, siendo así que todo ello queda perfilado en los tres componentes en los que basa la Estrategia.

Por último, se debe recalcar nuevamente que el texto más relevante será seguramente el mencionado Convenio de Nicosia en el que se expresa la preocupación porque “grupos terroristas están implicados en la destrucción deliberada del patrimonio cultural y utilizan el comercio ilícito de bienes culturales como fuente de financiamiento”, siendo preciso combatir estas prácticas. En cualquier caso, este Convenio trata fundamentalmente de facilitar “la cooperación con el propósito de proteger y preservar los bienes culturales en tiempos de inestabilidad o de conflicto”, por lo que establece una regulación detallada al respecto. La esencia del convenio radica en la protección de los bienes culturales mediante la prevención y la persecución de los delitos relacionados con bienes culturales y, para ello, se tratará de “promover la cooperación nacional e internacional” contra los delitos relacionados con bienes culturales. De esta manera, la cooperación se constituye en una herramienta capital para lograr los objetivos de la Convención y asegurar que no queden impunes los delitos que se cometan contra los bienes culturales.

6) También hemos asistido al incremento de la cooperación internacional, tanto entre los Estados como entre los Estados y organismos internacionales. En relación con la primera, el objetivo es que los diferentes países de la sociedad internacional compartan “información, bases de datos, fuentes de inteligencia, etc.”¹¹³ para combatir el tráfico de bienes culturales promovido por grupos terroristas y delincuenciales como instrumento para financiar sus actividades¹¹⁴. En

113 FERNÁNDEZ LASO, M. C., *op. cit.*, p. 563. Véase ABDULLAH, H. “La Cultura: ¿el camino hacia un futuro más sostenible?, *CIDOB, Report 6*, 2020, pp. 71-81.

114 En este sentido, sería conveniente también que los Estados impulsaran el acceso a las bases de datos a organismos policiales y de control fronterizo como Interpol o la pla-

relación con la segunda, cabría anotar la reactivación de la cooperación entre los Estados e instituciones internacionales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), el Consejo Internacional de Museos, las casas de subastas y las agencias policiales a nivel internacional, con el propósito de impedir que los bienes sustraídos de una zona de conflicto puedan ser vendidos por sumas millonarias a través de redes de tráfico ilícito de obras de arte¹¹⁵.

En la dirección de la cooperación internacional para la preservación del patrimonio histórico-cultural, es conveniente recordar que en 2016 se crearon los denominados *Cascos Azules Culturales*, por iniciativa italiana y en estrecha colaboración con la Unesco y otros países miembros. En este caso, la iniciativa italiana ha sido completada con posterioridad en el seno del G7. De este modo, se ha realizado una descripción de cómo se ha procedido a la creación de este cuerpo que está destinado a proteger los bienes culturales y, así, se ha dicho que “los países que forman el G7 (Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Japón) se han comprometido por primera vez en la historia a colaborar para proteger el patrimonio cultural situado en zonas de conflicto con un cuerpo dedicado a ello en exclusiva. Son los llamados cascos azules de la cultura, un componente que dependerá del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y tendrá como objetivo salvaguardar los bienes culturales en guerras”¹¹⁶. Estos países expresaron su profunda preocupación por todos los factores que contribuyen al deterioro, destrucción y saqueo de los bienes culturales y, con ello, a la pérdida del patrimonio cultural como elemento de identidad de los pueblos y de la humanidad. Lo relevante, en nuestro caso, es que se identifican como riesgos: “los ataques terroristas, los conflictos armados y los desastres naturales (...), y, asimismo, los ataques, saqueos y otros crímenes cometidos a escala global”, siendo así que “estas acciones borran un patrimonio insustituible, suprimen la identidad de las comunidades y eliminan todos los rastros del pasado, la diversidad y el pluralismo religioso”¹¹⁷.

Por si fuera poco, conviene no olvidar la creación de ONG’ s específicas que están dedicadas en exclusiva a la protección del patrimonio cultural como sería el

taforma de la Organización Mundial de Aduanas, organismos como la Unesco o ONG’ s como el Consejo Internacional de Museos (ICOM). El ICOM es una ONG creada en 1946, en París, formada por museos y profesionales de todo el mundo, cuyo objetivo es la protección del patrimonio cultural y natural, presente, futuro, tangible e intangible, LÓPEZ MORALES, F. J. y VIDARGAS, F., *op. cit.*, pp. 144-151.

115 Con el objetivo de evitar el tráfico de bienes culturales robados durante la guerra de Siria de 2011, la Unesco propuso la creación del Observatorio de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Sirio con sede en Beirut, específicamente diseñado para monitorear la situación en Siria.

116 El País, https://elpais.com/cultura/2017/03/31/actualidad/1490996249_686351.html.

117 El País, https://elpais.com/cultura/2017/03/31/actualidad/1490996249_686351.html.

caso del *Escudo Azul* (*Blue Shield*), creada en 1996 y conformada por el Consejo Internacional de Museos (ICOM), el ICOMOS, la Federación Internacional de Asociaciones e Instituciones de Bibliotecas (IFLA) y el Consejo Internacional de Archivos (ICA), entre otros, con la intención de trabajar para proteger el patrimonio cultural mundial amenazado por las guerras y las catástrofes naturales¹¹⁸. Se ha dicho, con razón, que *Escudo Azul* es una red de organizaciones que sería en el campo cultural “el equivalente a la Cruz Roja” en el sector del derecho internacional humanitario. Lo que queda claro, en cualquier caso, es que “la multiplicación de los ataques contra el patrimonio cultural invita a la comunidad internacional del patrimonio a reforzar su solidaridad y a coordinar de manera efectiva la ayuda internacional para la protección del patrimonio en todo el mundo”¹¹⁹. Por ello, esta organización internacional no gubernamental tiene muy en cuenta las causas que provocan la destrucción y el saqueo del patrimonio cultural y actúa fundamentalmente en los supuestos de conflicto armado y desastres naturales, aunque también actuaría en los casos de “desastres sobre el patrimonio histórico-cultural provocado por el hombre”¹²⁰. La creación de una ONG de este tipo expresa la importancia que ha adquirido para la comunidad internacional la preservación del patrimonio cultural y de los elementos identitarios de los pueblos y la humanidad.

Y, por último, cabe añadir la notable labor desarrollada por la Unesco a través de la campaña “#Unite4Heritage”. Esta campaña comenzó en marzo de 2015, tras la destrucción por el Estado Islámico de importantes referentes culturales de carácter mundial en Siria e Iraq, con los objetivos de concienciar a la ciudadanía mediante la formación en educación patrimonial, tanto en el ámbito formal como no formal, movilizar a los jóvenes para proteger el patrimonio cultural e impedir su destrucción, fomentar el respeto al pluralismo cultural y, en definitiva, poner en valor los bienes patrimoniales¹²¹. La realización de campañas de este tipo revela que comienza a existir una plena concienciación en la comunidad internacional en relación con la protección del patrimonio cultural de los pueblos y, sobre todo, que se advierte una acentuada preocupación por los supuestos de destrucción o saqueo de los bienes culturales. En particular, se dice que esta campaña es “un llamamiento a todas las personas para que hagan frente al extremismo y la radicalización celebrando los lugares, los objetos y las tradiciones culturales que otorgan al mundo riqueza y dinamismo”¹²².

118 Sobre la historia de esta ONG y su evolución véase el vínculo <https://blueshield.es/que-es-el-escudo-azul/>.

119 ICOM: <https://icom.museum/es/news/a-united-and-stronger-blue-shield-organisation-to-protect-world-cultural-heritage/>.

120 En <https://blueshield.es/que-es-el-escudo-azul/>.

121 Resolución 38 C/94, 16 de noviembre de 2015. Informe de la Comisión de cultura, en Unesco: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235513_spa.

122 En <https://www.unite4heritage.org/es/node/3>.

3.2. Reconstrucción de los Bienes Culturales destruidos en las Ciudades en contextos de guerra: El papel central de la Unesco y otros organismos internacionales

Además de la normativa aprobada y de las acciones y estrategias políticas y sociales dirigidas a la protección y defensa del patrimonio cultural de los países; la Unesco, junto con otros organismos internacionales, se ha embarcado, sobre todo desde principios del siglo XXI, en la aventura de recuperar parte de los activos culturales destruidos en los conflictos armados, consciente de que la construcción de la paz no solamente significa el fin de la guerra sino también la reconstrucción del pasado y de los monumentos históricos devastados. Y porque solo a través de la protección y salvaguardia del patrimonio cultural de los pueblos se puede restablecer la cohesión social, la estabilidad y el desarrollo sostenible. Por lo tanto, la recuperación de los bienes culturales será un componente esencial en la definición de la dimensión cultural del desarrollo sostenible. Para el logro de los objetivos mencionados, la Unesco ha contado con el apoyo y colaboración de otros organismos internacionales, entre los que destaca la UE. Un actor comprometido en los últimos tiempos con la protección del patrimonio cultural y, en consecuencia, con la cuarta meta del ODS 11. De hecho, la protección y salvaguarda de los bienes culturales en contexto de conflicto y postconflicto es un tema reciente dentro de la acción de la UE y que se desarrolla a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Fue precisamente la Alta Representante de la PCSD, Federica Mogherini, quien planteó en un documento de trabajo interno del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en septiembre de 2017, la preservación y protección del patrimonio cultural en las misiones y operaciones de la PCSD¹²³.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se trata de exponer ahora algunos de los proyectos más relevantes dirigidos por la Unesco para reconstruir el patrimonio histórico de Ciudades y revitalizar, así, instituciones y monumentos culturales y artísticos destruidos en contextos de guerra. Estos proyectos coinciden con los casos que se expusieron en el epígrafe de este trabajo sobre ataques al patrimonio cultural de las ciudades desde finales del siglo XX y principios del XXI en contextos de guerra: Tres Casos a estudio. Ahora bien, antes de explicar en qué consistieron estos proyectos de reconstrucción conviene señalar los objetivos que se persiguen con este tipo de iniciativas.

123 BARCELÓ, M. J., *op. cit.*, pp. 84-85. PASIKOWSKA-SCHNASS, M., "Cultural heritage in EU policies", en Parlamento Europeo: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621876/EPRS_BRI\(2018\)621876_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621876/EPRS_BRI(2018)621876_EN.pdf). Mapping of Cultural Heritage action in European Union policies, programmes and activities, European Commission, DG EAC, update August 2017.

1) La reconstrucción no solamente de los bienes culturales sino también de sociedades divididas. La devolución a las comunidades afectadas de su patrimonio histórico, elemento fundamental de su identidad y factor decisivo de reconciliación entre los diferentes grupos humanos implicados, permitirá avanzar en el logro del ODS 16 dirigido a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas. A través de la reconstrucción del patrimonio histórico se pretende evitar lo que buscan los autores de su destrucción, que no es otra cosa que destruir la memoria, el sentimiento de pertenencia y las bases de la civilización de las comunidades afectadas. En este sentido, la directora general de la Unesco, Irina Bokova, no dudó en afirmar que defender y reconstruir el patrimonio cultural “es más que un asunto cultural, es un imperativo de seguridad inseparable de la defensa de la vida humana”. Y añadió: “Construir la paz requiere cultura también, requiere educación, prevención y transmisión del patrimonio”¹²⁴, y para ello se precisa la reconstrucción de aquellos activos culturales que simbolizan la historia e identidad de una comunidad. En definitiva, con la reconstrucción se persigue evitar que el menoscabo y destrucción del patrimonio cultural tenga efectos irreversibles para el disfrute de los derechos culturales, en particular “el derecho de toda persona a participar en la vida cultural” (artículo 15, párr. 1 a. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), incluida la capacidad de acceder al patrimonio cultural y disfrutarlo. Es innegable que la comisión de una violación o abuso contra este derecho en todas sus dimensiones puede amenazar la estabilidad, la cohesión social y la identidad cultural, y constituye un factor agravante en las situaciones de conflicto¹²⁵.

2) La redinamización del sector turístico, clave para el sector económico y el desarrollo social de las ciudades y de los pueblos. Desde luego, las pérdidas económicas que genera la destrucción del patrimonio histórico y cultural son incalculables. Los datos que habitualmente se proporcionan en este sentido así lo atestiguan, puesto que en los últimos años el sector turístico se ha consolidado como una de las principales fuentes de empleo de la economía a nivel mundial. Por ello, la principal estrategia consiste en dinamizar y fomentar el potencial turístico de las ciudades, generador de riqueza, cultura y empleo, a través de la reconstrucción del patrimonio histórico arrasado durante las guerras. No olvidemos las palabras pronunciadas por Irina Bokova: “La cultura es el petróleo de países ricos en historia y en talento. En una economía mundial del conocimiento, los que eligen invertir en ella eligen en realidad invertir en porvenir”¹²⁶. En la actualidad, el turis-

124 Declaraciones realizadas el 24/07/2017, en Unesco: <https://es.unesco.org/news/consejo-seguridad-onu-adopta-resolucion-historica-proteccion-del-patrimonio-cultural>.

125 GAMARRA, Y., “La protección de bienes culturales y el logro de Sociedades Justas, Pacíficas e Inclusivas (Objetivo 16): Breves Reflexiones”, en “ODS y Cultura: La implementación de la Agenda 2030 en el ámbito cultural”, Dykinson, Madrid, 2022, p. 174.

126 Declaración de la directora General de la Unesco, en el tercer Foro Mundial de la Cultura y de las Industrias Culturales celebrado en Florencia, en 2014. Véase Unesco: <http://>

mo cultural es un sector en constante crecimiento a nivel local, nacional e internacional, y “representa un 40 por ciento de los ingresos turísticos mundiales”¹²⁷. Es más, la Unesco estima que el sector cultural “representa actualmente el 6,1% de la economía global y genera casi 30 millones de empleos en todo el mundo”¹²⁸. Por lo tanto, la reconstrucción de los bienes histórico-artísticos destruidos, junto con una correcta y adecuada gestión del sector cultural, en términos generales, favorece las inversiones turísticas, genera empleo, riqueza, fomenta la inclusión de las comunidades locales, y protege los bienes culturales del paso del tiempo y los embates de la globalización. La rentabilidad económica de la reconstrucción del patrimonio cultural, destruido con ocasión de los conflictos armados, ha sido reconocida tanto en la práctica internacional como por la doctrina científica.

3) Y así, junto a los beneficios económicos de la reconstrucción, que se plasman fundamentalmente a través de la promoción del turismo cultural, también se advierten sus efectos sobre la reconciliación de las sociedades y los pueblos. De este modo, se ha dicho que “la reconstrucción simbólica del Puente de Mostar fue una de las actividades encaminadas a reconstruir las relaciones pacíficas y acercar ambas comunidades”, bosnia y croata. Y lo mismo sucedió en el caso de la rehabilitación de la mezquita de Al Askari en Samarra (Iraq), puesto que su “restauración ha sido un símbolo de la reconciliación y la tolerancia religiosa” entre suníes y chiíes¹²⁹. Por su parte, el Consejo de la Unión Europea no dudó en reconocer, en junio de 2021, “el papel que puede desempeñar el patrimonio cultural como instrumento primordial para garantizar (...) la paz, la democracia y el desarrollo sostenible”, “y actuar como catalizador para la reconciliación y la prevención de nuevas escaladas hacia conflictos violentos”¹³⁰. Por lo tanto, la reconstrucción del patrimonio cultural es una herramienta útil para asegurar la reconciliación después de un conflicto, favorecer el entendimiento intercultural y la paz y, sobre todo, encarna una proyección hacia el futuro en el que se garantice el desarrollo económico y social de las ciudades que fueron destruidas, es decir, el desarrollo sostenible.

www.unesco.org/new/es/media-services/single-view-tv-release/news/third_unesco_world_forum_on_culture_and_cultural_industries/.

127 “La Cultura, elemento central de los ODS”, Correo de la Unesco, en Unesco: <https://es.unesco.org/courier/april-june-2017/cultura-elemento-central-ods>.

128 GARIBOTTI, F. “El futuro de las industrias creativas: una mirada integral”, en <https://automation.hal.company/blog/el-futuro-de-las-industrias-creativas-una-mirada-integral>. TERRY, J. R. “Cultura y patrimonio: pilares del turismo cultural”, 20/05/2019. En <https://www.terryconsultores.com/2019/05/20/cultura-patrimonio-y-turismo-cultural/>.

129 AL KHABOUR, A. “El patrimonio cultural en Siria e Iraq: desafíos y esperanzas”, *Isimu* 22, 2019, p. 109, 111.

130 Documento 14305/18: Cit. Nota 79, apdo. 18. Conclusiones del Consejo relativas a la adopción de un Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD”, Doc. 14305/18, Bruselas, 19 de noviembre de 2018); en BARCELÓ, M. J., *op. cit.*, p. 96.

1) Guerras Yugoslavas (1991-1995): Reconstrucción de Mostar, Sarajevo

La indignación, el clamor y la movilización internacional en contra de los actos de guerra en los Balcanes están en la base de las iniciativas dirigidas a la reconstrucción de parte de los activos culturales destruidos durante la guerra y que han posibilitado la rehabilitación de la mayor parte del centro histórico de la ciudad de Mostar, incluido su famoso puente, así como la Biblioteca de Sarajevo o la ciudad de Dubrovnik. En efecto, el impacto que produjo en la comunidad internacional la destrucción causada en estos bienes del patrimonio histórico-cultural de la antigua Yugoslavia será uno de los factores determinantes para que se proceda a su reparación y recuperación. En este sentido, la reconstrucción del puente se sugirió incluso antes de la firma de los *Acuerdos de Dayton*, que pusieron fin a la guerra en Bosnia-Herzegovina (noviembre de 1995), como instrumento de justicia y reconciliación; con el llamamiento realizado por la Unesco, el 10 de marzo de 1994. El entonces primer ministro bosnio, Haris Silajdžić, señaló que “esperaba que el lanzamiento de la campaña fuera un nuevo paso hacia la paz en la región”¹³¹. Finalmente, el proyecto salió adelante a través de la creación de un comité científico respaldado por la Unesco, una unidad de implementación conformada por empleados locales y una fundación multidonante bautizada como la *International Stari Most Foundation*.

Las obras de restauración del puente otomano —diseñado por el famoso arquitecto Sinan—, así como de muchos edificios de la parte antigua de la ciudad, finalizaron en julio de 2004 y, como hemos señalado, fueron fruto de la cooperación internacional por cuanto el proyecto fue financiado con fondos provenientes de la Unesco, el Banco Mundial, las autoridades locales y otros países donantes, entre ellos Italia, Turquía y los Países Bajos. Por su parte, la UE y Francia aportaron los equipos técnicos necesarios. Un año después de su reconstrucción ingresó en la Lista del Patrimonio Mundial, como símbolo de la reconciliación nacional entre las tres comunidades étnicas, lingüísticas y religiosas que habitan en Bosnia-Herzegovina. Por lo que se refiere a la reconstrucción de Sarajevo, no cabe olvidar el papel desempeñado por la UE y que destacó por aportar una Unidad de Policía del patrimonio cultural destinada a proporcionar asistencia técnica decisiva en la rehabilitación y restauración del ayuntamiento de la ciudad...¹³². Precisamente el papel jugado por la UE y los fondos proporcionados por países como Austria y España (que aportó más de un millón de euros), permitieron la reconstrucción de la Biblioteca de Sarajevo. En 2014, más de dos décadas después de ser arrasada y de 18 años de reconstrucción, volvía a abrir sus puertas *La Vijecnica*, símbolo de la diversidad étnica del país, aunque con muchos menos libros porque la mayoría se perdieron en el incendio de 1992.

131 Comité del Patrimonio Mundial, Decisión 29 COM 8B.

132 BARCELÓ, M. J. *op. cit.*, p. 86.

2) Guerras en Iraq y Siria¹³³ (2014-2017): Reconstrucción de Mosul y Palmira

En 2018, la Unesco lanzaba la iniciativa *Revivir el espíritu de Mosul* con el fin de contribuir a la reconstrucción de su rico patrimonio cultural, artístico y religioso destruido y saqueado durante la guerra que asoló a la ciudad iraquí y favorecer, así, la reconciliación entre chiíes y suníes¹³⁴. Algunos de los objetivos más importantes de la iniciativa eran la rehabilitación de la Gran Mezquita de Al-Nuri y su famoso minarete (El Jorobado, por su aspecto inclinado), arrasados por el odio sectario del Estado Islámico, y de las iglesias de Al-Tahera y Al-Saa'a. Para ello ha sido fundamental la ayuda económica de países del Golfo, como los Emiratos Árabes Unidos, y la gestión realizada por diferentes organizaciones internacionales de los fondos aprobados por el Banco Mundial¹³⁵. Pero, también, habría que destacar el rol de la UE en dos ámbitos. Por una parte, por su contribución en cursos de formación y equipamientos a la conservación y salvaguardia de colecciones de manuscritos rescatados en Mosul y, por otra, a través de la puesta en marcha, a partir de 2017, de diferentes misiones dirigidas a la protección del patrimonio cultural. La primera fue EUAM Irak, a través de la cual la Unión introdujo por primera vez en una misión civil el mandato de Protección del Patrimonio Cultural (PPC). Como lo señala M. J. Barceló, "la adopción del Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD (2018) ha propiciado —a partir de las lecciones aprendidas con la misión EUAM Irak— que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junto con los servicios de la Comisión Europea, estén trabajando un concepto de PPC que pueda ser introducido, junto con equipos de expertos en PPC, en las futuras misiones de paz europeas"¹³⁶. Por lo tanto, EUAM se convirtió en la primera misión europea que "incorporó el mandato de PPC"¹³⁷.

En lo que respecta a Siria, la ciudad objeto de mayor atención ha sido Palmira, seriamente destruida durante la guerra. Actualmente la "perla del desierto", como se la conocía, vuelve a erigirse con cierto esplendor gracias a una propuesta pionera de la Unesco para la *Salvaguardia de Emergencia del Patrimonio Cultural Sirio*. Este proyecto, financiado por la UE y los gobiernos de Flandes y Austria, y realizada de forma conjunta por el Centro Internacional para el Estudio de la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales y el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, ha permitido la reconstrucción de importantes activos

133 Siria e Iraq son firmantes de La Convención de La Haya para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

134 ABDULLAH, H. "La Cultura: ¿el camino hacia un futuro más sostenible?, CIDOB, Report 6, 2020, pp. 71-81.

135 MESSEGUER, D., "Mosul, vidas en reconstrucción", en https://www.naiz.eus/es/hemeroteca/7k/editions/7k_2022-01-02-06-00/hemeroteca_articles/mosul-vidas-en-reconstruccion.

136 BARCELÓ, M. J., *op. cit.*, pp. 63-64.

137 *Ibidem*, p. 89.

culturales con el fin de restablecer la cohesión social, la estabilidad y el desarrollo sostenible en Siria. Entre los bienes culturales restaurados destacan la estatua del León de Al-lat, que custodiaba la antigua ciudad siria y que fue severamente deteriorada por el *Estado Islámico*. Además, el proyecto también tiene como fines registrar y documentar el patrimonio cultural sirio, la formación de expertos en rehabilitación y desarrollar iniciativas dirigidas a evitar la destrucción y pérdida del patrimonio cultural sirio a través de una labor de concienciación social a nivel interno e internacional¹³⁸.

Pero no solo se ha buscado la mera reconstrucción de activos históricos dañados de forma intencional durante la guerra. En el caso de Iraq y Siria, la UE, preocupada por el saqueo sufrido por el terrorismo, ha llevado adelante iniciativas con el propósito de favorecer la devolución y el rastreo de estos bienes culturales¹³⁹. Así, desde diciembre de 2018 la UE ha ido aprobando medidas dirigidas a prevenir el comercio ilegal de bienes culturales. Hasta ese momento, como lo ha señalado J. Barceló, “la UE prohibía la importación de bienes culturales procedentes de Iraq y Siria, pero no existía un marco europeo general sobre importación de bienes culturales desde otros países, lo que facilitaba la importación de estos bienes desde otros países no miembros”. Entre esas iniciativas, cabe señalar “la adopción del Reglamento UE, 2019/880, cuyo objetivo es garantizar un tratamiento coherente a las importaciones de bienes culturales en todas las fronteras exteriores de la Unión y así evitar que se importen a la Unión bienes culturales ilícitos”¹⁴⁰. Con lo cual, las normas del reglamento mencionado no incluyen a los bienes aduaneros “creados o descubiertos” en el territorio de los Estados miembros, solamente a aquellos que vienen de otros países que no son miembros de la Unión, pero evidencia el creciente compromiso de la UE en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales como vía de financiación del terrorismo y la delincuencia organizada.

3) Guerra en Malí de 2012-2014. Reconstrucción de Tombuctú, Gao

El último caso de recuperación del patrimonio histórico-cultural es el de las ciudades de Tombuctú y Gao, un proyecto de gran valor artístico que arrancó

138 En Unesco: <https://es.unesco.org/news/unesco-restaura-leon-al-lat-emblema-palmira>.

139 Recordemos que la protección de los bienes culturales “considerados patrimonio nacional de los Estados miembros está contemplada en el Reglamento (CE) núm. 116/2009 y en la Directiva 2014/60/UE del Parlamento y del Consejo, sobre la restitución de bienes culturales retirados de forma ilegal de un Estado miembro”.

140 BARCELÓ, M. J., *op. cit.*, pp. 80-81. Véase PIETZ, T, y SCHMIDTKE, M. European Union the Common Security and Defence Policy Missions and the Protection of Cultural Heritage, 19, 2. Disponible en <https://bit.ly/3l8tzJH>.). COMISIÓN EUROPEA: *Marco europeo de actuación sobre el patrimonio cultural*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019, p. 12.

con la firma, en mayo de 2014, de un acuerdo entre la UE y la Unesco para financiar la reconstrucción de los principales activos culturales destruidos durante la guerra de Mali. En concreto, durante los tres años siguientes fueron rehabilitados, en la *Ciudad de los 333 Santos*, los mausoleos y tres mezquitas considerados Patrimonio Mundial¹⁴¹. Diferentes organismos intervinieron para desarrollar de forma eficaz este proyecto. Entre ellos: las Naciones Unidas a través de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización en Mali (MINUSMA), encargada de prestar el apoyo logístico indispensable al proyecto¹⁴²; la UE, que contribuyó con una financiación de más de medio millón de euros; y, por último, la Unesco, encargada de coordinar la reconstrucción de los mausoleos destruidos, la rehabilitación de las mezquitas y bibliotecas privadas, y la conservación de los manuscritos antiguos, además de organizar las actividades de formación del personal local, garante de esta conservación. También cabe señalar que el proyecto se llevó a cabo en estrecha colaboración con los ministerios de Cultura y de Educación Superior e Investigación Científica de Malí.

Si bien el rol jugado por los tres organismos mencionados ha sido clave en la reconstrucción del patrimonio cultural destruido en Mali durante la guerra, cabe subrayar el trabajo realizado por MINUSMA, una misión pionera por cuanto demostró la importante función o contribución que pueden tener las operaciones de paz en la protección del patrimonio cultural y la salvaguardia del disfrute de los derechos culturales, durante los conflictos armados y después de ellos¹⁴³. Se comprueban, ciertamente, los avances que se han producido en la comunidad internacional en lo que se refiere al significado, contenido y alcance de las Misiones internacionales de Paz y, con ello, se observa la evolución que han experimentado las operaciones de este tipo que ha puesto en marcha, sobre todo las Naciones Unidas. Por ello, se debe suscribir que “dentro del panorama geoestratégico actual queda patente que el desarrollo de misiones militares internacionales abarca ámbitos de actuación, cada vez más diversificados sobrepasando la mera intervención militar para englobar nuevas tareas, ya sean humanitarias, actuaciones de emergencia o de reconstrucción, con el objetivo de la ayuda al desarrollo pos-conflicto de la zona”. Y, sobre todo, ha de quedar claro que “entre estas tareas de mayor alcance, se incluyen las acciones encaminadas a la protección de los bienes culturales bajo amenaza”¹⁴⁴.

141 CORTÉS JIMÉNEZ, P. “La destrucción del patrimonio cultural en caso de conflicto armado. Consecuencias, dilemas, herramientas para combatirla, esperanzas”, *Boletín IEEE*, núm. 14, 2019, pp. 396-415.

142 “Por primera vez, una misión de paz contenía un mandato específico de PPC, recogido en la Resolución 2100 (2013), entre cuyos mandatos figuraba el (...) apoyo a la preservación del patrimonio cultural” en BARCELÓ, M. J., *op. cit.*, p. 88.

143 En A/HRC/RES/49/7, 8 de abril de 2022.

144 RODRÍGUEZ TEMIÑO, I. y GONZÁLEZ ACUÑA, D., *op. cit.*, p. 14.

En cualquier caso, se puede comprobar cómo, además de la Unesco, organismo especializado de las Naciones Unidas, la UE ha desarrollado en los últimos años una intensa y reconocida labor dirigida a proteger el patrimonio cultural¹⁴⁵ y que engarza con naturalidad con los propósitos que inspiran el desarrollo sostenible. En concreto, se ha llegado a decir que “el Marco Europeo de Actuación sobre el Patrimonio Cultural se ajusta a la Estrategia del Patrimonio Cultural Europeo para el siglo XXI del Consejo de Europa adoptada en 2017, a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030”, siendo así que el segundo pilar de ese Marco de actuación será el “Patrimonio cultural para una Europa sostenible: soluciones inteligentes para un futuro sostenible y cohesionado”¹⁴⁶. El Marco europeo recuerda el valor de la reconstrucción sostenible en caso de desastres naturales, lo que sería aplicable a los supuestos en los que la destrucción o el deterioro de los bienes culturales se producen como consecuencia del desarrollo de conflictos armados. Ahora, sin embargo, lo más relevante sería anotar cómo en este Marco europeo se insiste en la relación entre restauración y desarrollo sostenible y, así, se habla de “la restauración inteligente y la reutilización adaptativa del patrimonio inmobiliario no utilizado” que “puede aportar dinamismo económico y social a las regiones y las ciudades, al tiempo que limita una expansión urbana insostenible”¹⁴⁷.

3.3. Fin de la Impunidad para los responsables de la Destrucción Intencional, Robo y Saqueo del Patrimonio Mundial

Más allá de las iniciativas expuestas, referidas a las labores de reconstrucción, mantenimiento y concienciación llevadas a cabo por la Unesco, la UE y otros organismos internacionales, hay que destacar que desde principios del siglo XXI ha crecido el interés por poner fin a la impunidad de los autores de la destrucción intencional, robo y tráfico ilícito de bienes que son Patrimonio Mundial. En efecto, la reconstrucción no elimina el delito cometido por los autores de catástrofes culturales. De ahí que, como hemos tenido la oportunidad de señalar, el TPIY condenase, en 2004, a Miodrag Jokić, militar serbio, por la destrucción deliberada del patrimonio cultural en la ciudad vieja de Dubrovnik, en 1991, durante la guerra. No obstante, la condena del mencionado tribunal no consideró los hechos como crímenes de guerra. Ahora bien, no ocurrió lo mismo en el caso contra el croata Jadranko Prlic, líder del gobierno de la autoproclamada República croata

145 Comisión Europea 2019, European Framework for Action on Cultural Heritage Commission staff working document, pp. 6-8, <https://bit.ly/35dL10x>.

146 *Ibidem.*, pp. 7 y 11.

147 Disponible en Unión Europea: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publicationn/5a9c3144-80f1-11e9-9f05-01aa75ed71a1>.

de Bosnia-Herzegovina durante el conflicto, condenado por la Sala de Primera Instancia del TPIY, el 2 de mayo de 2013, por la comisión de crímenes de guerra, entre ellos “la ofensiva militar planificada contra el casco antiguo de Mostar, incluido el asalto del 8 de noviembre de 1993 que llevó a la destrucción del Puente de Mostar”¹⁴⁸.

A pesar de estos posicionamientos, se debe reconocer que el Estatuto del TPIY no concedió un lugar destacado a la protección del patrimonio cultural, si bien la sentencia mencionada significó un paso positivo en el camino hacia el fin de la impunidad de los perpetradores de crímenes contra los bienes culturales. Como lo ha señalado E. Pineros Polo: “Gracias a la jurisprudencia del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, la protección jurisdiccional de los bienes culturales experimentó una evolución notable, al interpretar su propio Reglamento, que adolecía de poca precisión respecto de la codificación del tipo penal específico de destrucción de patrimonio cultural (...) Asimismo, la jurisprudencia del Tribunal (...) contribuyó a consolidar la conexión de la destrucción de bienes culturales de un pueblo con sus derechos fundamentales”¹⁴⁹. El paso más relevante en esta dirección se producirá, con toda seguridad, con la adopción del Estatuto de Roma de 1998, por el que se crea la CPI, y que en su artículo 8 (2) (iv) declara su competencia para juzgar la destrucción y apropiación de bienes, considerando crímenes de guerra los “ataques dirigidos intencionalmente contra edificios dedicados al culto religioso, la educación, las artes, las ciencias o la beneficencia, los monumentos, hospitales y los lugares en que se agrupa a enfermos y heridos siempre que no sean objetivos militares”. Con lo cual la CPI se debe concebir como un instrumento útil que, en el marco del Derecho Penal Internacional, sería competente para juzgar y condenar a individuos (combatientes oficiales o no) que hayan ejecutado u ordenado un ataque contra bienes culturales con consecuencias graves y que impliquen su destrucción.

De hecho, la CPI ya ha dictado algunas sentencias condenatorias por la destrucción del patrimonio cultural (delito de crimen de guerra). El caso paradigmático es el asunto *The Prosecutor v. Ahmad al Faqi Al Mahdi*, alias “Abu Turab”, líder de *Ansar Dine*, declarado culpable por la Sala de Primera Instancia de la CPI, el 27 de septiembre de 2016, de crímenes de guerra y condenado a nueve años de prisión como coautor de ataques deliberados contra monumentos históricos y de carácter religioso, incluyendo nueve mausoleos y una mezquita en la ciudad de Tombuctú, entre el 30 de junio y el 10 de julio de 2012. Tal y como indica el

148 HADZIMUHAMEDOVIC, A., y BOUCHENAKI, M., “Reconstrucción del Puente Viejo en Mostar”, *Revista del Patrimonio Mundial*, núm. 86, 2018, p. 24.

149 PINEROS POLO, E., “Primera condena de la Corte Penal Internacional por destrucción de patrimonio histórico en Tombuctú: el caso Al Madhi”, *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, Núm. 18, 2020, pp. 104-129.

párrafo 53 del asunto *Fiscalía v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, su rol como líder en cuestiones de carácter religioso fue central en el planeamiento y la preparación de los ataques¹⁵⁰. La condena también le obligó a pagar 2,7 millones de euros en concepto de reparaciones individuales y colectivas a la comunidad concernida. En consecuencia, el hecho realmente notable es que se trata de la primera sentencia en la que la CPI condena a una persona por el ataque intencionado a bienes de carácter cultural. El fallo judicial reconocía que la destrucción de “objetivos religiosos, no militares”, constituye un crimen de guerra¹⁵¹, conforme al artículo 8 del Estatuto de Roma. Todo ello ha significado un avance decisivo en relación con la protección del patrimonio cultural destruido en tiempos de conflictos armados, con independencia de la condición jurídica de quienes perpetraron las acciones de destrucción.

A la mencionada sentencia le siguieron otras como el caso *Bosco Ntaganda*, líder militar congoleño, declarado culpable de cinco cargos de crímenes de lesa humanidad, entre ellos asesinato y esclavitud sexual, y de trece cargos de crímenes de guerra, como violación de niños-soldado, ataques contra objetos protegidos, destrucción de propiedad y destrucción propiedad enemiga. En julio de 2019, los jueces de la CPI condenaron a los autores de la destrucción de bienes culturales y religiosos con lo cual, nuevamente, en el mencionado caso el fallo de la CPI incluyó la destrucción de bienes culturales y religiosos como uno de los crímenes internacionales. Como lo ha señalado Yolanda Gamarra, “al final, el procedimiento contra Ntaganda supone el reconocimiento de la responsabilidad individual de quien ordenó los ataques contra objetivos religiosos (y un hospital)”¹⁵². La verdad es que esta sentencia adquiere más valor en cuanto ratifica posiciones judiciales anteriores y, con ello, confirma que la destrucción de bienes culturales podrá ser considerada un crimen internacional de los previstos en el Estatuto de la CPI.

Los dos casos que han sido descritos suponen un hito en la lucha contra la impunidad de los autores de la destrucción de patrimonio común de la humanidad por cuanto se reconoce su responsabilidad penal individual. Esto permite afirmar que, en la actualidad, la comunidad internacional es más consciente que nunca de la relevancia que tiene la protección de los bienes culturales y, en definitiva, del patrimonio mundial para el futuro de la humanidad y el logro del desarrollo sostenible. Conocer la verdad y hacer justicia es un paso significativo para la consecución de los ODS, como el 16 sobre paz y justicia puesto que favorece la

150 Sentencia www.icc-cpi.int/. CORTÉS JIMÉNEZ, P. “La destrucción del patrimonio cultural en caso de conflicto armado. Consecuencias, dilemas, herramientas para combatirla, esperanzas”, *Boletín IEEE*, núm. 14, 2019, pp. 396-415.

151 ICC-01/12-01/15, *The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, en FERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. J., *op. cit.*, pp. 101-102.

152 GAMARRA, Y., *op. cit.*, p. 178.

reconciliación de las comunidades enfrentadas. La exigencia de responsabilidad individual en caso de destrucción de bienes culturales en el desarrollo de conflictos armados no está muy alejada de los requerimientos que inspiran la consecución del desarrollo sostenible.

3.4. La responsabilidad de proteger en relación con la protección del patrimonio cultural

En este trabajo se ha intentado plasmar cómo los derechos culturales y el patrimonio histórico-artístico pueden utilizarse como un factor desencadenante de conflictos y crisis, y cómo los bienes culturales suelen ser objetivos preferentes de ataques cuando no de saqueo y mecanismos de financiación ilegal de la guerra. Fruto de esta reflexión, en los últimos años se han generado debates sobre la “pertinencia de desarrollar una responsabilidad de proteger (en adelante R2P) adaptada a los requerimientos de la conservación cultural ante amenazas existentes a un patrimonio tan frágil como valioso”. Debates que han llevado a definir a la R2P como el compromiso, adoptado en el seno de las Naciones Unidas, por el cual la comunidad internacional estaría dispuesta a intervenir en un tercer Estado para prevenir un genocidio, crímenes de guerra o contra la humanidad cuando el Gobierno de ese Estado no puede o no quiere actuar¹⁵³. Ahora bien, la pregunta que muchos se hacen es si sería posible reivindicar un derecho a la protección colectiva de Monumentos Patrimonio de la Humanidad, en caso de verse estos amenazados, incluso por la fuerza, es decir, que cupiera la posibilidad de intervenir por parte de la comunidad internacional cuando los Estados no dispongan de la capacidad o la voluntad para protegerlos debidamente.

Esa responsabilidad de proteger puede ir dirigida, en particular, a los bienes inscritos en la *Lista del Patrimonio Mundial en Peligro* elaborada por el Comité del Patrimonio Mundial, que tiene por objeto, según el organismo, “movilizar todos los apoyos posibles para garantizar la salvaguardia de estos lugares, reconocidos por la comunidad internacional como de valor universal excepcional para la humanidad entera”¹⁵⁴. En cualquier caso, se debe recordar que la conformación de la R2P tiene esencialmente un carácter consuetudinario y que, por lo tanto, en la evolución de este concepto y de sus contenidos no debería haber obstáculos insalvables para que se incorporase la protección de bienes culturales, sobre todo

153 Existe una amplia bibliografía sobre la Responsabilidad de Proteger. Por todos, en la doctrina española: DÍAZ BARRADO, C. M. “La responsabilidad de proteger en el Derecho Internacional contemporáneo: Entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Revista electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, núm. 24, 2012.

154 Resolución 38 C/94 16 de noviembre de 2015. Informe de la Comisión de cultura, en Unesco: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235513_spa.

de aquellos que son catalogados como bienes que forman parte del acervo de la humanidad y que se definen como patrimonio mundial. Como lo indicó Irina Bokova: “A la vez que los conflictos siguen ardiendo por doquier en el mundo, debemos aunar fuerzas para proteger el patrimonio cultural contra el tráfico ilícito, los daños colaterales de la guerra y la destrucción intencional. La cultura es un catalizador para el diálogo, la reconciliación y la paz; debe formar parte de la consolidación de la paz, e incorporarse en las consideraciones humanitarias y de seguridad en las etapas iniciales”¹⁵⁵. En síntesis, la exigencia de respetar el patrimonio cultural de los pueblos y las sociedades proporcionaría las bases para que se llevasen a cabo acciones en el marco de la R2P o, al menos, para que fueran toleradas por la comunidad internacional.

4. A MODO DE CONCLUSIONES

Tras la investigación realizada se han llegado a las siguientes conclusiones:

1) El trabajo de la Unesco, en especial, y de las ONG's, en particular, para la inclusión de la Cultura y los Derechos Culturales en las políticas para el desarrollo sostenible ha sido constante en las últimas décadas y se ha traducido en multitud de iniciativas. Aun así, los esfuerzos desplegados no han logrado la plena incorporación de la Cultura en la Agenda 2030. Por ello, deben quedar claras tres aseveraciones. La primera es que la Cultura no se ha incorporado explícitamente como una dimensión singular y específica en la Agenda 2030, puesto que solo existen indicaciones sobre la Cultura que recogen algunas de las Metas de esta Agenda, por lo que se puede sostener que la Cultura es, en la actualidad, la dimensión ausente de los ODS. La Segunda sería la necesidad de cimentar y construir la dimensión cultural de los ODS y que, para ello, se debería contar especialmente con los aportes de la normativa internacional en materia de protección de patrimonio cultural, puesto que conducen a robustecer la dimensión cultural del desarrollo sostenible. Y la tercera sería que la protección de los bienes culturales en las Ciudades en contextos de guerra debería ser una de las cuestiones prioritarias o metas del previsible y esperado ODS Cultural de la Agenda Post-2030, porque redundará de forma notable en el logro del desarrollo sostenible.

2) Sin entrar en contradicción con lo anteriormente señalado se comprueba, sin embargo, que el ambicioso programa de las Naciones Unidas post-2015 es un primer paso al incluir una serie de metas relacionadas con la Cultura, aunque el logro de la *Agenda 2030* se avecina muy complicado porque, como lo ha señalado

155 *Protección del patrimonio cultural un imperativo para la humanidad*. Acción conjunta contra la destrucción y el tráfico de los bienes culturales por grupos terroristas y la delincuencia organizada, Naciones Unidas, 22 de septiembre de 2016, p. 1.

Alfons Martinell: “No podemos entender una finalidad tan amplia de transformar nuestro marco de vida y convivencia a nivel internacional sin tener en cuenta la cultura o las culturas”¹⁵⁶. Por ello, habría que reconocer que la Cultura es una dimensión trascendental e imprescindible del desarrollo sostenible y que, en consecuencia, debería ser incorporada en el próximo programa post-2030. Desde luego, no se entendería volver a incurrir en el error de no incluir a la Cultura, como se hizo en los programas aprobados en 2000 y 2015 y, de este modo, la protección y salvaguarda del patrimonio cultural de la Humanidad debe situarse como un elemento prioritario de la “nueva Agenda” del desarrollo sostenible.

3) Aunque la Cultura no aparece recogida como un ODS, los avances y la progresiva consecución y logro de los fines de la Agenda 2030 repercutirán de forma notable en la defensa, conservación y protección de la diversidad cultural y, por supuesto, en la preservación y protección del patrimonio cultural y natural. La ausente dimensión cultural del desarrollo sostenible exhibe, por ello, importantes vinculaciones de complementariedad con los demás pilares del desarrollo. Así, por poner un ejemplo, el ODS 16 persigue la Paz, Justicia e Instituciones fuertes, ingredientes indispensables para la defensa y protección de la Cultura. Los bienes artísticos y la Cultura en general estarán mejor protegidos si se consigue hacer realidad el mencionado ODS. De manera inversa, como hemos expuesto, quedaría claro que la Cultura desempeña un papel relevante en el logro de algunos Objetivos que conforman la Agenda 2030. Así lo ha apuntado Irina Bokova al decir que “los países deben invertir en cultura con la misma determinación con la que invierten en recursos energéticos, en nuevas tecnologías (...)”¹⁵⁷.

4) Parece evidente que la comunidad internacional es consciente de que las Ciudades, protagonistas indiscutibles de la sociedad internacional del siglo XXI, albergan la mayor parte del patrimonio cultural y que desde finales de la centuria anterior son constantes las prácticas de destrucción intencional, saqueo, contrabando y tráfico ilícito organizados de bienes históricos y artísticos que limitan de forma considerable los derechos culturales de los pueblos. Teniendo en cuenta esta situación, no cabe excusa alguna a que el programa político aprobado por las Naciones Unidas y que representa a la comunidad internacional en su conjunto, no recoja de forma clara y rotunda la relevancia que tiene la protección y salvaguarda del patrimonio cultural. La Agenda 2030 y, en particular el ODS 11, constituyen un mecanismo indiscutible para transformar a las Ciudades en marcos de convivencia, sostenibilidad, progreso y desarrollo y, desde luego, para

156 MARTINELL, A. (Coord.) et al. *op. cit.*, p. 9.

157 Palabras pronunciadas por la directora general de la Unesco durante la celebración de la tercera edición del Foro Mundial de la Unesco, Florencia, 2014, en Unesco: http://www.unesco.org/new/es/media-services/single_view/news/third_unesco_world_forum_on_culture_and_cultural_industries/.

hacer frente a los retos y desafíos que encierran las urbes, pero que no ha tenido en cuenta la protección de los bienes culturales en contextos de guerra. Máxime cuando hemos demostrado en este trabajo el papel trascendental de los bienes culturales como motores del desarrollo sostenible, en general, y de algunos ODS en particular.

5) Actualmente, tal y como lo señalan autores como Miranda Goncalves, existe un amplio cuerpo jurídico internacional que persigue limitar los daños causados puesto que los bienes culturales están protegidos durante las guerras de dos formas: primero, como bienes de carácter civil a los que se aplican las disposiciones generales del derecho internacional humanitario que brindan protección a los bienes de carácter civil y, segundo, como bienes culturales. Además del marco normativo, la comunidad internacional dispone de organizaciones específicas de protección de los bienes culturales como la Unesco, que constituyen una ventaja comparativa en la labor de los Estados Miembros encaminada al logro de los ODS y excelentes herramientas para promover la cooperación y la solidaridad internacionales y construir sociedades pacíficas e inclusivas. De tal forma que tanto la normativa aprobada como las iniciativas políticas desplegadas contribuyen a reforzar la dimensión cultural del desarrollo sostenible. La presencia en la comunidad internacional de instancias y entidades que se ocupan de la protección del patrimonio cultural es una garantía del compromiso por salvaguardar los bienes culturales.

6) Sin embargo, pese a su utilidad, los instrumentos legales y políticos que hemos estudiado no han logrado evitar la destrucción intencional, el robo y el tráfico ilegal de bienes culturales en las últimas guerras. En efecto, la mayoría de las normas referidas a la protección de los bienes culturales no se cumplen o existen problemas para su plena aplicación. El reto actual será superar las dificultades para hacer efectivos los instrumentos internacionales adoptados para la protección del patrimonio cultural en el ámbito de los conflictos armados puesto que, como se ha descrito en este trabajo, la intensidad de la destrucción contra los bienes culturales durante los últimos decenios, en el marco de conflictos bélicos y de las acciones terroristas, ha evidenciado ciertas carencias en la aplicación de la normativa internacional existente que incide negativamente en el logro del desarrollo sostenible y de algunos de sus objetivos y metas.

Por todo ello, sería conveniente y necesario poner en marcha, al menos, las siguientes medidas:

Primera: impulsar la firma y ratificación, por parte de los Estados que no lo han hecho, de las principales convenciones para la protección del patrimonio cultural, como las aprobadas por la Unesco, así como el Estatuto de Roma con el objetivo de evitar la impunidad de los autores de graves delitos contra los bienes culturales. Para ello no cabe desconocer la importancia que tiene incrementar los recursos financieros y humanos para impulsar la aplicación de las convenciones sobre cultura.

Segunda: la aprobación de medidas de carácter político y jurídico por parte de los Estados que impliquen la actualización de su legislación acorde con las normas internacionales con el objetivo de favorecer la armonización entre las legislaciones de los Estados para incrementar la eficacia de los tratados internacionales. Es fundamental que el marco normativo internacional esté acompañado de la protección que brindan los ordenamientos jurídicos internos. La complementariedad entre el ordenamiento jurídico internacional y los derechos internos podría garantizar la efectiva protección del patrimonio cultural y, con ello, la defensa del rico patrimonio con el que cuentan las ciudades.

Tercera: la adopción por parte de los Estados de estrategias dirigidas a prevenir la destrucción del patrimonio cultural, que contemplen, entre otras cosas, “la rendición de cuentas, el establecimiento y/o mantenimiento de inventarios en los que se registre el patrimonio cultural bajo su jurisdicción por medios digitales”, entre otros¹⁵⁸.

Cuarta: el refuerzo de los controles fronterizos de las exportaciones e importaciones. En esta línea, es preciso que los Estados impulsen los procesos de devolución de los bienes culturales a sus propietarios legítimos, y aumentar el control sobre “el sector privado, las instituciones financieras, las casas de subastas, los proveedores de internet”¹⁵⁹.

Quinta: la creación de cuerpos de profesionales especializados en la protección del patrimonio cultural. Algunos países ya disponen de ellos, como Italia que cuenta con una Unidad de Gendarmería para la protección del patrimonio cultural desde 1969: Los carabinieri para la Tutela del Patrimonio Cultural (Unidad TPC)¹⁶⁰.

Sexta: el fomento, por parte de las administraciones locales y educativas, de políticas sensibles a la Cultura con el objetivo de promover el respeto a la diversidad, la transmisión y continuidad de los valores y del patrimonio cultural; y la puesta en marcha de programas educativos sobre la relevancia de los bienes histórico-artísticos y los derechos culturales; la formación de las fuerzas militares y los agentes humanitarios.

Todas estas medidas favorecerían el logro de los ODS y, por ende, la protección del patrimonio cultural de las Ciudades que es decisiva, como hemos explicado en este trabajo, para el logro del desarrollo sostenible y, más todavía, en los su-

158 En A/HRC/RES/49/7, 8 de abril de 2022.

159 FERNÁNDEZ LASO, M. C. *op. cit.*, p. 563.

160 Según señala M. J. Barceló: “Esta Unidad fue creada un año antes de la Convención de la Unesco de 1970, base jurídica sobre la que todos los países miembros fueron invitados a crear servicios específicos para la protección de sus patrimonios culturales nacionales” en BARCELÓ, M. J., *op. cit.*

puestos en los que acontecen conflictos armados. Como lo recuerda Yves Sandoz, Asesor Especial del CICR: “Respetar al otro es también respetar su cultura. Debemos convencer al público en general de que la protección de los bienes culturales no es una cuestión secundaria y marginal; al contrario, las normas que garantizan esa protección forman parte de las normas esenciales de la coexistencia pacífica que deben hoy buscar imperativamente todos los pueblos del planeta”¹⁶¹.

161 Informe de la Reunión de Expertos “Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado”, CICR, Ginebra, 2002, p. 139.