

El tráfico ilícito de bienes culturales y el conflicto armado: la reacción de las Naciones Unidas*

Luis Pérez-Prat Durbán
lperpra@upo.es

EL TRÁFICO ILÍCITO DE BIENES CULTURALES, LAS ANTIGÜEDADES DE SANGREY EL ESTADO ISLÁMICO

El expolio de bienes culturales y su desvío hacia el mercado negro es una constante en aquellos escenarios de conflictos armados como Iraq, Siria o Libia, es decir, en los países en los que las instituciones culturales del Estado han desaparecido o se han mostrado incapaces de desarrollar su tutela de aquellos bienes por la situación de violencia en que se encuentran inmersos. Es de sobra conocida la situación provocada a este respecto en Iraq, en constante conflicto desde la guerra de 1991 hasta estos momentos, y que ha dañado gravemente su patrimonio cultural, al constituirse el expolio en una forma de subsistencia de poblaciones desfavorecidas, además de en un recurso de las organizaciones ilegales dedicadas al tráfico ilícito de bienes culturales. En efecto, como advierten Russel Howard, Marc Elliot y Jonathan Prohov, «after the First Gulf War, looting ancient treasures became a significant source of illicit revenue for impoverished tribal groups and revitalized criminal smuggling networks that specialized in antiquities. These networks became increasingly entrenched in the Iraqi economy during the 1990s, as the UN-imposed sanctions created the need for a black market. After the 2003 U.S. invasion of Iraq, looters pillaged 15.000 artifacts from the National Museum of Iraq, located in Baghdad». ¹ Y después de la invasión de

* Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del proyecto de I+D+i «Ruinas, expolios e intervenciones en el patrimonio cultural» (ref. UPO-1264180), financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad, de la Junta de Andalucía, en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 (objetivo específico 1.2.3 «Fomento y generación de conocimiento frontera y de conocimiento orientado a los retos de la sociedad, desarrollo de tecnologías emergentes», porcentaje de financiación 80%).

1. Russel HOWARD, Marc ELLIOT y Jonathan PROHOV: «Digging in and Trafficking out: How the Destruction of Cultural Heritage funds Terrorism», *CTC Sentinel*, vol. 8, issue 2 (2015), p. 14.

2003, la emergencia del Dáesh o Estado Islámico, con su oleada de iconoclasia y conflicto armado, ha proporcionado otro empujón decisivo a las oportunidades del mercado negro de bienes culturales en ese país y en Siria.

Ya en relación con el conflicto en Siria e Iraq, desde fecha muy temprana la comunidad internacional fue consciente de que el Estado Islámico no se había limitado en esos países a la destrucción intencional de patrimonio cultural, sino que había practicado un importante expolio de bienes culturales con vistas a derivarlo hacia el tráfico ilícito y así obtener pingües ingresos con los que financiar sus actividades. No se trataba de una situación nueva, como hemos mencionado líneas arriba. Había claros antecedentes de la financiación de actividades terroristas con cargo al tráfico ilegal de antigüedades y bienes culturales. Tales bienes han sido bautizados por el periodismo cultural como *antigüedades de sangre*. Y, además, respecto a ellas, no se ceñía solo la responsabilidad a la del Estado Islámico, pues en el marco de la guerra civil en Siria habían recurrido a tal práctica también otros grupos insurgentes. En efecto, como sostiene Simon Cox, «despite the focus on ISIL in international reporting of this crisis, it bears mentioning that they are not the only culpable party. Reports have been made of looting and smuggling by forces loyal to The Government of Iraq, the Syrian regime of Bashar al-Assad, Syrian rebels backed by western democracies, and even the forces of those nations which have sent in advisors such as the United States, Great Britain, France, and a myriad of others».²

La práctica del expolio, dada la diversidad de colectivos que se han dedicado a tal tarea, ha sido variada. Para Cheikmous Ali y Salem Ali,³ han sido cuatro las formas y niveles de sofisticación que ha revestido: una, las excavaciones aleatorias e indiscriminadas; dos, las excavaciones realizadas por ladrones y especialistas que se concentran en localizaciones específicas y usan tecnología sofisticada, como detectores de metales; tres, la excavación sistemática utilizando métodos arqueológicos; y, cuatro, las excavaciones con buldócer y otro tipo de maquinaria pesada, que causa un daño extenso y que ha sido la causa de la destrucción de docenas de sitios. De hecho, según un informe de mediados de 2016 de Naciones Unidas, se estimaba que 4.500 sitios arqueológicos se encontraban bajo control del Estado Islámico, con alrededor de 100.000 objetos culturales a su disposición, de los que el grupo terrorista obtenía 200 millones de dólares por año por su desvío al mercado negro.⁴

2. Simon COX: «The Men Who Smuggle the Loot that Funds IS», *BBC Magazine*, (February 17 2015).
3. Cheikmous ALI y Salem ALI: «Archaeological Excavations during teh Conflicts: When the Bulldozer replaces de Tropel», *al-Gerbal*, (January 2015), pp. 29-31.
4. Véase Marta SUÁREZ-MANSILLA: «Blood Antiquities: a Net Acting in Spain Helped to Finance DAESH through Illicit Trafficking of Cultural Goods», *ArtWorldLaw Bulletin. Chronicles of Themis & Atenea*, n.º 4 (2018).

Sin embargo, según otros informes, entre ellos el denominado *Cultural Property War Crimes and Islamic State*⁵ –debido a la policía alemana, a los que se refiere también Marta Suárez-Mansilla–,⁶ aunque se advierte como conclusión que el Estado Islámico está involucrado en el tráfico ilícito de bienes culturales, se afirma que no es posible determinar el grado de extensión de dicha práctica ni en qué proporción constituye una fuente de financiación regular para este grupo.

Esta sensación de indeterminación viene abonada por la calculada y morigerada prudencia con la que está actuando el mercado negro a la hora de poner en circulación los bienes expoliados con origen en Siria e Iraq como producto de las actividades destructoras del Estado Islámico. Y, correlativamente, son escasos los casos en los que a estas alturas la justicia ha actuado para ponerle freno. Uno de ellos tuvo lugar en 2018, cuando la policía española llevó a cabo la primera operación del mundo contra el expolio de piezas arqueológicas realizado por organizaciones afines al Dáesh y su posterior comercialización por una red ilegal que acababa en un anticuario de Barcelona. En efecto, la Brigada de Patrimonio Histórico de la UDEV Central de la Comisaría General de Policía Judicial y Comisaría General de Información fue capaz de demostrar que el Dáesh se financiaba con el tráfico de obras de arte, en este caso procedentes de yacimientos arqueológicos situados en Libia, en concreto en la Cirenaica, en su zona norte. Esos territorios estaban controlados por Ansar Al Sharia Bengasi y Ansar Al Sharia Derna, organizaciones terroristas que son sucursales del Dáesh en la región. Según noticias suministradas por medios de comunicación,⁷ eran dos las rutas que, hasta llegar a Barcelona, seguían los objetos expoliados, las antigüedades de sangre: una atravesaba Egipto y llegaba a Jordania, desde donde podía ir a Barcelona o llegar a los Emiratos Árabes a través de Arabia Saudita, para volver a Jordania y alcanzar desde allí Barcelona; la otra, también pasaba por Jordania y Emiratos Árabes, para derivar a Tailandia y desde allí alcanzar a varios países europeos, como Rusia, Alemania, Francia o el Reino Unido. Los pagos al Dáesh se realizaban en Jordania. El magistrado de la Audiencia Nacional, Diego de Egea, acordó la libertad bajo fianza –sujeta al pago de 12.000 euros– para el anticuario de Barcelona y libertad con medidas cautelares para su marchante, en ambos casos por delitos de financiación del terrorismo yihadista, falsedad documental y contrabando. La colaboración de Libia fue decisiva para la trazabilidad de los objetos culturales expoliados.

5. <<http://iadaa.org/wp-content/uploads/2016/05/Cultural-Property-War-crimes-and-Islamic-State-2016.pdf>> (11/07/2020).

6. *Ibid.*

7. Pablo MUÑOZ y Cruz MORCILLO: «Las rutas de las “antigüedades de sangre” de Dáesh, al descubierto», en ABC de 13 de mayo de 2018, que puede consultarse en <https://www.abc.es/espana/abci-rutas-antiguedades-sangre-daesh-descubierto-201805130146_noticia.html> (11/07/2020).

La situación en Siria aparece bien descrita en el preceptivo informe que en 2015⁸ presentó el gobierno de dicho país sobre el cumplimiento de 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 ilícitas de bienes culturales*. Dada su fecha, ya se encuentran ecos del conflicto armado interno que la assolaba y de sus consecuencias sobre los bienes culturales. El informe es particularmente explícito, al afirmar que importantes sitios arqueológicos del país estaban sufriendo el pillaje perpetrado por grupos extremistas, entre ellos el Estado Islámico, así como por ladrones especializados en el robo de antigüedades y por grupos locales, y que todos estos colectivos se encontraban implicados en el tráfico ilícito de las antigüedades expoliadas. El informe también resalta que, aunque las actividades de expolio venían sucediéndose desde antaño en Siria, en los años del conflicto desde 2012 habían llegado a un nivel nunca alcanzado antes, y que por razones de seguridad, de ausencia de autoridades estatales y por las amenazas de bandas armadas, los más de 2.500 empleados con que contaba el gobierno sirio no podían intervenir en las zonas de conflicto, que se habían constituido en un fértil escenario para las actividades de expolio de dichos grupos. Entre las causas tradicionales que explican el notable expolio de bienes arqueológicos, el informe enumera la inadecuación de los mecanismos de control, el insuficiente número de guardas en los sitios arqueológicos, la pobreza y el desempleo entre la población local, la subida de precios mundiales de los objetos arqueológicos, la falta de educación y conciencia de la población y la falta de ejecución de las leyes. A ello debía sumarse la situación provocada por el conflicto armado. Pues, por ejemplo, «on spring 2013 we have informed that an International Groups specializing in the theft of antiquities entered Syria, then the most important archaeological sites which are fundamental to our understanding of the history of Syria and its archaeological heritage were being devastated by illicit excavations. There were signs that thieves have brought in antiquities experts from Iraq, Turkey and Lebanon to advise them about the best places to dig, and gangs are ready to pay any militia, any armed group, any army to facilitate illegal excavations and smuggling».⁹

Menciona a su vez el informe que, en los cuatro años de conflicto, las autoridades sirias habían confiscado más de 6.000 objetos arqueológicos de diferentes tamaños y que habían recibido información sobre la confiscación de objetos similares en los países vecinos, como Turquía y Jordania. E imputa la principal razón para el incremento de las excavaciones ilegales a la ausencia de colaboración con los países vecinos que sirven de tránsito, lo que es el resultado de la pérdida de control de seguridad y la ausencia de poder gubernativo para impedir

8. <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/Rapport_Syrie.pdf> (11/07/2020).

9. *Ibid.*

o limitar la existencia de grupos organizados y armados, de dentro y de fuera de Siria.

Sin embargo, el protagonismo del Estado Islámico en el expolio es innegable, por varias causas. Primero, porque el expolio quedó asociado a la destrucción intencional de sitios, museos y monumentos por toda la zona que controló en Siria e Iraq; segundo, porque adquirió visibilidad al vincularse a sitios de la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, aunque no fuesen los únicos en los que tuvo lugar el expolio; y tercero, porque se trataba, a ojos de la comunidad internacional, de un supuesto de financiación de las actividades de un grupo calificado como terrorista. Las redes del Estado Islámico a los efectos del expolio de las antigüedades de sangre fueron masivas. Como nos recuerda Hannah D. Willet,¹⁰ el Estado Islámico se dedicó a incentivar a los grupos locales para que expoliaran los sitios arqueológicos y vendieran sus hallazgos en el mercado negro, aplicándoles una tasa a tales ventas entre el 12,5 y el 50%, y a principios de 2015, bajo el mandato de Abu Sayyaf, un oficial de alto rango del Estado Islámico que también estaba encargado de las operaciones de contrabando de petróleo, se llegó a que el Estado Islámico controlase todas las facetas de las operaciones de tráfico ilegal de antigüedades, incluyendo el contacto con los compradores.

En la misma línea con lo anterior, el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre *la amenaza que plantea el EIIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza*, de 29 de enero de 2016,¹¹ señala que «numerosos yacimientos arqueológicos iraquíes y sirios están sometidos al estricto control del EIIL, que recauda impuestos a los saqueadores, sobre la base de una evaluación previa del valor de los bienes sustraídos, y también otorga permisos de excavación. Según los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la institución American Schools of Oriental Research estima que alrededor del 25% de los yacimientos arqueológicos de la República Árabe Siria (entre ellos más de un 21% en los territorios controlados por el EIIL) se han visto afectados por el saqueo. En los últimos cuatro años, la República Árabe Siria ha decomisado u obtenido la restitución de más de 6.000 objetos (1.000 de ellos en el Líbano). La UNESCO observa que, en vista de la magnitud de los saqueos y de su considerable valor económico, es probable que haya muchos más objetos almacenados en redes delictivas. Cabe esperar que, una vez disminuya la atención, esas redes delictivas comiencen a introducir otros objetos blanqueados en el mercado. Según la información preliminar recibida por la UNESCO de sus Estados Miembros, muchos objetos menores, como monedas y estatuillas, se extraen generalmente

10. Hannah D. WILLET: «Ill-Gotten Gains: A Response to the Islamic State's Profits from the Illicit Antiquities Market», *Arizona Law Review*, vol. 58 (2016), pp. 836 y ss.

11. S/2016/92, par. 21, en <<https://undocs.org/es/S/2016/92>> (10/07/2020).

de contrabando y se ponen a la venta en plataformas de Internet. Por lo tanto, es esencial que la policía, los servicios de aduanas y los encargados del mercado de obras de arte adopten las medidas más estrictas para combatir el tráfico ilícito de esos artículos. La UNESCO también señaló la importancia vital de identificar los lugares y los individuos que almacenan los artículos y localizar las rutas de contrabando». En el Cuarto Informe sobre la misma materia elaborado por el secretario general de Naciones Unidas, el 2 de febrero de 2017, con la presión militar sobre el Estado Islámico más intensa, aún se afirmaba que este, a efectos de la financiación de sus actividades terroristas, todavía se encontraba explotando «los lugares de importancia cultural».¹²

Un Informe posterior, adoptado por el secretario general de Naciones Unidas el 28 de noviembre de 2017, y relativo a la ejecución de la res. 2347 (2017),¹³ de la que se hablará en un epígrafe posterior, permite un examen de la situación en aquellos escenarios donde se están produciendo casos de expolio y de tráfico ilegal de bienes culturales. Subraya el secretario general que «aunque no se dispone de estimaciones fiables del valor global del contrabando de antigüedades, la información que han venido proporcionando los Estados Miembros desde 2015 revela que el EIIL ha puesto en marcha estructuras administrativas diseñadas para gestionar actividades de pillaje, así como pruebas del “gravamen” de las antigüedades saqueadas. Esto indica que el EIIL organizó el saqueo en gran escala y el contrabando de bienes culturales como importante fuente de ingresos. La vigilancia por satélite puso de manifiesto un marcado aumento de los saqueos en zonas controladas por el EIIL en el Iraq y la República Árabe Siria en 2014 y 2015. Además, las imágenes tomadas en el Yemen el 29 de octubre de 2015 revelaron un aumento de las actividades de pillaje en la Ciudad Antigua de Marib, donde está activa Al Qaeda en la Península Arábiga. Aunque el EIIL ha seguido perdiendo territorio en el Iraq y la República Árabe Siria, lo que ha reducido sus oportunidades de saqueo, el Equipo de Vigilancia y la UNESCO siguen recibiendo de los Estados Miembros y de organizaciones internacionales informes de casos de incautación de antigüedades procedentes de esos países, así como de la explotación sostenida de sitios culturales controlados por grupos terroristas».

En definitiva, el escenario descrito por las fuentes internacionales, en su mayoría informes de las instituciones internacionales e informaciones suministradas por los estados vecinos, plantea un caso acentuado de expolio de bienes culturales y de su subsiguiente reconducción al mercado negro, con vistas a la financiación del Estado Islámico y de otras organizaciones terroristas, como Al Qaeda, no solo en Siria e Iraq, sino también en otras localizaciones como Yemen y Libia. Aunque en esos países, singularmente en Iraq, la práctica de las excavaciones ilegales y el expolio y tráfico de bienes culturales se retrotraía al período

12. Véase S/2017/97, par. 6 (2 de febrero de 2017), en <<https://undocs.org/es/S/2017/97>> (10/07/2020).

13. S/2017/969, que puede verse en <<https://undocs.org/es/S/2017/969>> (10/07/2020).

desencadenado por la primera guerra de Iraq en 1991, con el subsiguiente deterioro del estado del patrimonio cultural del país, las alarmas en la comunidad internacional y, singularmente en el Consejo de Seguridad, se encendieron con mayor intensidad al adquirir esa práctica carta de naturaleza como fuente de financiación de grupos terroristas como el Estado Islámico.

Son dos los aspectos de la reacción internacional que examinaremos en los epígrafes siguientes: en primer lugar, la idoneidad de la normativa internacional actual para responder ante una situación como la que ha sido descrita anteriormente, que, en varios sentidos, se distancia de los presupuestos que dieron lugar a la aparición de esa normativa. En efecto, los conflictos protagonizados por el Dáesh y grupos afines se diferencian de los conflictos armados que tradicionalmente han provocado la aparición de la normativa internacional aplicable a esos escenarios y que suele considerar más bien los casos de conflictos interestatales. Y, en segundo lugar, abordaremos la reacción institucional de la comunidad ante este peculiar tráfico ilegal de bienes culturales que está siendo concebido como una cuestión que cada vez más afecta a la seguridad internacional, toda vez que se deriva ese tráfico hacia la financiación de organizaciones tachadas de terroristas. De ahí la creciente tendencia del Consejo de Seguridad a intervenir en el asunto, lo que no deja de ser novedoso en el ámbito de la protección del patrimonio cultural.

LA RESPUESTA NORMATIVA INTERNACIONAL: LAS CONVENCIONES DE LA HAYA DE 1954 Y DE PARÍS DE 1970

¿Cómo afronta la comunidad internacional la regulación de este tipo de situaciones del tráfico de bienes culturales en zonas de conflicto armado? Dos cuestiones merecen considerarse: primera, que la legislación internacional parece aparentemente distinguir, a efectos de la normativa aplicable, entre las situaciones de conflicto armado y situaciones en las que no existe tal conflictividad; segunda, que los conflictos armados en los que se pensaba al concebirse la normativa internacional eran más bien los conflictos interestatales, los que enfrentaban a estados y no a actores no estatales como el Dáesh.

En efecto, para los conflictos armados, la normativa aplicable principal se concentra en la *Convención de La Haya de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*.¹⁴ Pero este tratado, en el aspecto que nos ocupa, se limita a establecer la prohibición del pillaje de bienes culturales en el marco de un conflicto armado. No hay precepto que mencione el tráfico de bienes culturales. En efecto, el art. 4.3 de la Convención de La Haya explicita que «Las Altas

14. <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> (10/07/2020).

Partes Contratantes se comprometen además a prohibir, a impedir y a hacer cesar, en caso necesario, cualquier acto de robo, de pillaje, de ocultación o apropiación de bienes culturales, bajo cualquier forma que se practique, así como todos los actos de vandalismo respecto de dichos bienes». Nada hay, pues, prescrito en este tratado sobre el destino posterior de esos bienes, si es que son enviados al tráfico ilegal. Eso sí, quedaría marcada su procedencia ilícita, si es que hay constancia de su existencia en inventarios o de su pertenencia a algún sitio arqueológico o monumento. Por su parte, el Segundo Protocolo a la Convención de La Haya,¹⁵ que es de 1999, sí que recoge, dentro de las obligaciones del ocupante de un territorio de otro estado, formuladas en el art. 9, con respecto al territorio ocupado, la de prohibir o impedir «a) toda exportación y cualquier otro desplazamiento o transferencia de propiedad ilícitos de bienes culturales».

Ahora bien, ¿son aplicables estas obligaciones a conflictos armados internos, que se desarrollan entre fuerzas gubernamentales y actores no estatales, y/o entre actores no estatales entre sí, como sucede en Siria, Libia, Iraq o Yemen? Y eso por dos cuestiones: porque en hipótesis, las normas internacionales como la Convención de La Haya de 1954 están inicialmente pensadas para conflictos interestatales y porque se aplican a estados, a aquellos que han devenido partes. Pero, en realidad, la misma Convención de La Haya se refiere a los conflictos armados no internacionales en su art. 19, en los que las partes en conflicto estarán obligadas a aplicar las disposiciones de la Convención relativas al respeto de los bienes culturales, lo que incluye la prohibición del pillaje del art. 4.3. Y lo mismo sucede con el Segundo Protocolo, que también contempla su aplicación a los conflictos armados no internacionales. En definitiva, en esta situación de conflicto armado rigen dos prohibiciones para las partes en el conflicto, se trate de estados o de actores no estatales, que son la de no realizar actos de pillaje con los bienes culturales y la de no exportar, ni desplazar ni transferir ilícitamente dichos bienes culturales.

Si esto es el contenido normativo internacional en caso de conflicto armado, otras normas internacionales regulan los casos de comercio ilegal de bienes culturales y del tráfico ilegal. *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 ilícitas de bienes culturales*,¹⁶ parece en hipótesis destinada a regular ese comercio ilegal de bienes culturales en tiempo de paz. Este tratado prohíbe en su art. 3 «la importación, la exportación y la transferencia de propiedad de los bienes culturales que se efectúen infringiendo las disposiciones adoptadas por los Estados Partes en virtud de la presente Convención». Esto es, la legislación de cada Estado es la que marca lo que es ilegal en relación con la

15. <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15207&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> (10/07/2020).

16. <http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html> (10/07/2020).

salida de bienes culturales de su territorio. En nuestro caso, las legislaciones siria o iraquí constituirán el marco de la legalidad para enjuiciar cuando un bien cultural que proviene de esos países ha salido ilegalmente. No hay duda de que esta Convención no deja de aplicarse por el hecho de que se desate un conflicto armado. Estará vigente, por tanto, en Siria, Iraq o Libia, que son Estados Partes de la citada Convención. De ahí que la distinción hipotética de convenciones aplicables en tiempo de paz y convenciones aplicables en tiempo de conflicto armado sea criticable. En efecto, un país como España, obligado por la Convención de la UNESCO de 1970, debe impedir la importación de bienes culturales salidos ilegalmente de Siria o Iraq o, al menos, como veremos, se encuentra obligado a proceder de cierta manera respecto de los bienes que han salido ilegalmente de esos países en conflicto.

El principal problema, dadas las tramas del mercado negro y su capacidad para sortear los obstáculos escasos que pueden imponer países tan debilitados en cuanto al funcionamiento de sus sistemas aduaneros como Siria o Iraq, está en cómo contribuir a aplicar la prohibición establecida por la Convención de la UNESCO de 1970. La propia Convención se refiere, en su artículo 6, a que los Estados Partes en la misma se comprometen a establecer certificados de exportación para los bienes culturales y a impedir la salida desde su territorio de los bienes que carezcan del mencionado certificado. En cuanto a esto, queda claro que los bienes culturales situados de salida en el tráfico ilegal pasarán las fronteras de los países en conflicto sin certificado de exportación o, a lo sumo, con este falsificado. Estados fallidos, con un exiguo territorio controlado por las fuerzas gubernamentales, con las fronteras permeables, no podrán garantizar el cumplimiento de esa disposición de la Convención de La UNESCO ni impedir, por lo tanto, la salida ilegal de los bienes culturales.

El control más eficaz se situará, por lo tanto, en los puestos fronterizos de los países de tránsito y de destino que, si son partes en la Convención de la UNESCO de 1970, por un lado, esta, sin embargo, no les conmina a requisar todo bien que se presente sin certificado de exportación de su país de origen. Convengamos que los bienes expoliados en zona de conflicto armado entrarán, con toda seguridad, por vías ilegales en el territorio de los países de destino. Por eso, en vez de poner el acento en la exigencia de un improbable certificado de exportación, la Convención de la UNESCO de 1970 pone el acento en la salida ilegal del bien del país de origen como criterio para desencadenar la actuación del país de destino. En efecto, tres son las obligaciones que el art. 7 hace recaer sobre los Estados Partes: primera, a tomar todas las medidas necesarias, conformes a la legislación nacional, para impedir la adquisición de bienes culturales procedentes de otro Estado Parte en la Convención, por los museos y otras instituciones similares situados en su territorio, si esos bienes se hubieren exportado ilícitamente después de la entrada en vigor de la Convención; y en lo posible, a informar al Estado de origen, parte en la Convención, de toda oferta de bienes

culturales exportados ilícitamente de ese Estado después de la entrada en vigor de la presente Convención en ambos Estados; segunda, a prohibir la importación de bienes culturales robados en un museo, un monumento público civil o religioso, o una institución similar, situados en el territorio de otro Estado Parte en la Convención, después de la entrada en vigor de la misma en los estados en cuestión, siempre que se pruebe que tales bienes figuran en el inventario de la institución interesada; y, tercera, a tomar medidas apropiadas para decomisar y restituir, a petición del Estado de origen Parte en la Convención, todo bien cultural robado e importado. No es el momento de expresar *in extenso* por qué este artículo, en el proceso de elaboración del tratado, sustituyó a una propuesta más amplia, que conminaba a los estados importadores a tratar los bienes culturales ilegalmente exportados de su país de origen como una importación ilegal. Puede observarse, de lo dicho, que su alcance es más limitado.¹⁷

En definitiva, la normativa internacional que regula el tráfico ilegal de bienes culturales, concretada en las convenciones que hemos mencionado, tendrá su punto álgido de aplicación no tanto en los países de origen pues, en cuanto que estados fallidos durante el conflicto, son incapaces ya no de vigilar *in situ* el estado de conservación de su patrimonio cultural, sino de impedir su expolio y su subsiguiente conducción a los flujos del mercado negro del arte. Es al territorio de los estados de tránsito o de destino al que se traslada la batalla contra las redes del tráfico ilegal por la recuperación de tales bienes. Una vez descubiertos, si procede su decomiso, y una vez informado el Estado de origen, habrá que esperar a que el conflicto se apacigüe, o al menos la zona del país donde se va a situar el bien, para proceder a su restitución. En esta dirección, la Convención de la UNESCO de 1970 establece la obligación de pagar una justa compensación si en el ínterin el bien ha sido adquirido en el país de destino por un comprador de buena fe. Esto no deja de resultar doblemente oneroso para un país de origen que ha pasado por una situación de conflicto armado, ha visto cómo son expoliados sus bienes y tiene, en última instancia, que pagar una compensación para recuperarlos. Pero se trata de que han topado con los sistemas de derecho que protegen al poseedor de buena fe.

LA REACCIÓN DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL COMERCIO DE LAS ANTIGÜEDADES DE SANGRE

Las reacciones de la comunidad internacional a la implicación del Estado Islámico en el tráfico ilícito de objetos culturales, con el objetivo de obtener de ello financiación, fueron tempranas. Ya llamaba la atención sobre dicha práctica

17. Véase, al respecto, Patrick J. O'KEEFE: *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on Illicit Traffic*, Institute of Art and Law, Leicester, 2000, pp. 57 y ss.

en general, vinculada a la existencia de un conflicto armado, el Llamamiento conjunto¹⁸ realizado en relación con el patrimonio cultural sirio, el 12 de marzo de 2014, por Ban Ki-moon, secretario general de las Naciones Unidas, Irina Bokova, directora general de la UNESCO, y Lakhdar Brahimi, representante especial adjunto para Siria de la Liga de Estados Árabes. Apuntaban a que se estaba produciendo un expolio sistemático de los sitios arqueológicos y a que el tráfico ilícito de bienes culturales estaba alcanzando unos niveles sin precedentes. Y en relación con ello, añadían: «We appeal to all countries and professional bodies involved in customs, trade and the art market, as well as individuals and tourists, to be on alert for stolen Syrian artifacts, to verify the origin of cultural property that might be illegally imported, exported and/or offered for sale, and to adhere to the UNESCO 1970 Convention on illicit trafficking of cultural property».¹⁹

El recordatorio de la necesidad de que los estados se adhirieran a la Convención de la UNESCO de 1970 no parecía excesivamente urgente: no regía para los países de donde procedían los objetos expoliados, Iraq, Siria o Libia, entre otros, porque los tres mencionados ya eran Estados Partes de la Convención. Ni tampoco para los hipotéticos países de destino, los países de mercado, en la terminología acuñada por John Henry Merryman, porque la gran mayoría de ellos también son Estados Partes. Dado que ya hay 140 Estados Partes, solo queda un resquicio mínimo para la no aplicación espacial de la Convención de 1970, representado por países como Irlanda, Malta, Bulgaria, Indonesia, Singapur o Malasia, quienes no están obligados por dicho tratado internacional.

Las declaraciones de condena se sucedieron a partir de ese año 2014. El 17 de julio de ese mismo año, la directora general de la UNESCO, Irina Bokova, manifestó –en la presentación del Plan de Acción de Respuesta de Emergencia para salvaguardar el patrimonio cultural iraquí– que «UNESCO will continue mobilizing the United Nations Organization and the whole international community to safeguard Iraq’s cultural heritage with particular emphasis on the fight against illicit trafficking in cultural property».²⁰ En el mencionado Plan se ponía el acento también en combatir el tráfico ilícito de bienes culturales, haciendo un llamamiento para que se aplicase a esa cuestión la Convención de la UNESCO de 1970, antes referida, y para que se reforzase la prohibición del tráfico de objetos culturales que en su momento había sido establecida en la zona por la resolución del Consejo de Seguridad 1483 de 2003.

En efecto, la res. 1483 (2003), respondiendo al expolio de objetos culturales provocado en Bagdad y en otros lugares del país a causa de la guerra desencadenada contra el régimen de Sadam Husein por el presidente de los Estados Unidos George W. Bush, llamaba a su devolución. En concreto, el Consejo de Seguridad

18. <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2014-03-12/statement-un-secretary-general-ban-ki-moon-unesco-director-general>> (10/07/2020).

19. *Ibid.*

20. <<https://whc.unesco.org/en/news/1170>> (10/07/2020).

decidió «que todos los Estados Miembros adopten las medidas que corresponda para facilitar el retorno seguro a las instituciones iraquíes de los bienes culturales y otros artículos de valor científico especial o importancia arqueológica, histórica, cultural o religiosa que fueron sustraídos ilícitamente del Museo Nacional, la Biblioteca Nacional y otros lugares del Iraq desde la aprobación de la resolución 661 (1990) de 6 de agosto de 1990, incluso prohibiendo el comercio o la transferencia de esos bienes o de aquellos respecto de los cuales haya sospechas razonables de que han sido sustraídos de manera ilícita e insta a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Interpol y otras organizaciones internacionales, según proceda, a que presten asistencia en la aplicación del presente párrafo» (párrafo 7). Debe resaltarse que el mencionado párrafo de la resolución, por lo tanto, imponía la prohibición del comercio de bienes culturales iraquíes. Sin embargo, la prohibición del comercio o transferencia de «esos bienes» parecía limitarse a los expoliados en la época de la guerra de Iraq, aunque la referencia a «aquellos respecto de los cuales haya sospechas razonables de que hayan sido sustraídos de manera ilícita» parecía dotar de intemporalidad a la prohibición.

Sin embargo, la escalada de los actos de destrucción de bienes culturales provocada por el Estado Islámico a fines de 2014 y principios de 2015 llevó a una nueva reacción, contemporánea y rotunda, de los diferentes órganos de las Naciones Unidas, más genérica en el caso de la Asamblea General, más concreta, en principio, en el del Consejo de Seguridad.

LA REACCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU

La Asamblea General de las Naciones Unidas, quizás debido al activismo militante de la UNESCO en este terreno, no ha incursionado mucho en el campo del patrimonio cultural y, por ende, en el del tráfico ilegal de bienes culturales. Son contadas las resoluciones que, cada una o dos sesiones, dedica a la cuestión cultural, en concreto las relativas a «derechos humanos y diversidad cultural» o a la «devolución o restitución de la propiedad cultural a sus países de origen». Además de estas, ha adoptado algunas resoluciones específicas que, implícita o explícitamente, aludían al tráfico ilegal de bienes culturales en Siria, Iraq, Libia o países afectados por organizaciones terroristas de corte salafista. Una de ellas, formulada en términos genéricos, es la res. 68/186, sobre el fortalecimiento de las respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal para proteger los bienes culturales, en particular con respecto a su tráfico, adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2013.²¹ En ella no hay una referencia

21. <<https://undocs.org/es/A/RES/68/186>> (10/07/2020).

específica a Siria o Iraq y a los problemas derivados del tráfico de bienes culturales procedentes de tales países con ocasión de los conflictos armados que allí se han desarrollado, pero no nos puede caber duda alguna de que tras algunos considerandos de la resolución late la preocupación por lo que allí sucedía y por sus implicaciones. En efecto, así es cuando la AGNU argumenta que se siente «alarmada por la creciente participación de grupos delictivos organizados en el tráfico de bienes culturales en todas sus formas y aspectos y en los delitos conexos y observa que los bienes culturales objeto de tráfico ilícito se venden cada vez más en los mercados, incluso mediante subastas y en particular por Internet, y que esos bienes se están excavando ilegalmente y exportando o importando ilícitamente gracias a las facilidades que brindan las avanzadas tecnologías modernas». No es que sea esta una especialidad de la crisis sirio-iraquí, la de la implicación de los grupos delictivos organizados en el tráfico de bienes culturales, pero se da en un grado extremo. Llevada por esa convicción y por otra serie de consideraciones que se expresan en la citada resolución, la AGNU solicita de los Estados Miembros que prosigan sus esfuerzos para fortalecer sus respuestas en materia de prevención del delito y justicia penal para proteger los bienes culturales, en particular con respecto a su tráfico (párrafo 1), y les invita a que promulguen la legislación apropiada (párrafo 2), a que revisen sus marcos jurídicos y a que lo tipifiquen como delito grave, tal como se define en el art. 2 de la *Convención de Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada Transnacional, el tráfico de bienes culturales, como el robo y el saqueo de yacimientos arqueológicos y otros sitios culturales*. Delito grave, en el sentido de esa Convención, es «la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave».

Otra resolución de la AGNU en la que se aborda el tráfico ilícito de bienes culturales es la res. 69/281, de 28 de mayo de 2015, titulada «Salvar el patrimonio cultural de Iraq».²² En ella la AGNU condena los actos bárbaros de destrucción y saqueo del patrimonio cultural llevado a cabo por el Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIL) (párrafo 1), exhorta a todos los estados a prestar asistencia a las autoridades iraquíes en la lucha contra el tráfico de bienes culturales extraídos ilegalmente a través de la cooperación internacional, tanto para la restitución de dichos bienes como para las cuestiones de justicia penal (párrafo 9), y se muestra preocupada por la obtención de ingresos del tráfico ilegal de bienes culturales que llegan a manos del Estado Islámico y otras organizaciones terroristas similares (párrafo 10), acogiendo con beneplácito las actuaciones que contra esta práctica ha desplegado el Consejo de Seguridad y que luego examinaremos (párrafo 11). Además, insta a los estados a adoptar las medidas que garanticen que todos los agentes que participan en el comercio de bienes culturales, como casas de subasta, marchantes, coleccionistas y profesionales de museos, tengan la

22. <<https://undocs.org/es/A/RES/69/281>> (10/07/2020).

obligación de presentar documentación de origen verificable, así como certificados de exportación, en relación con el tráfico legal de todo bien cultural.

La posición de la Asamblea General sobre el tráfico ilegal de bienes culturales se formula también con ocasión de la adopción de las resoluciones que tienen por objeto el tema de su agenda relativo a la devolución o restitución de bienes culturales a sus países de origen. En la res. 70/76, de 9 de diciembre de 2015, se reafirma, respecto de las situaciones en las que se ha dado la pérdida, destrucción, robo, extracción ilícita o apropiación indebida de bienes culturales –lo que no deja de ser una mención más que explícita a los acontecimientos sirio-iraquíes–, «la necesidad de reforzar la cooperación internacional para prevenir y combatir todos los aspectos del tráfico de bienes culturales, que corren un peligro particular en el Oriente Medio, y se observa que los bienes culturales objeto de tráfico se transfieren a menudo en mercados ilícitos o lícitos, como las subastas, incluida Internet». Además, exhorta a todos los Estados Miembros a que presten asistencia a los estados afectados en la lucha contra el tráfico de bienes culturales extraídos ilegalmente de los yacimientos arqueológicos y tomados de museos, bibliotecas, archivos y colecciones de manuscritos, entre otras cosas mediante la cooperación internacional en materia de restitución de los bienes culturales robados o exportados ilegalmente. A los estados, individualmente considerados, la Asamblea General les insta a que adopten las medidas eficaces, en los planos nacional e internacional, para la prevención y combate del tráfico ilícito de bienes culturales. Ello incluye legislación pertinente, capacitación de servicios de policía, aduanas y fronteras, la tipificación como delito grave en el sentido de la *Convención de Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada Transnacional*, la adopción de medidas para que los agentes que participan en el comercio de bienes culturales, como las casas de subasta, los marchantes o los coleccionistas de arte, tengan la obligación de presentar documentación de origen verificable y certificados de exportación en relación con todo bien cultural importado. Como en las anteriores resoluciones citadas, la Asamblea General enfatiza la necesidad de que los Estados Partes apliquen la Convención 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. También es importante destacar que la Asamblea General hace votos porque los estados apliquen las directrices internacionales sobre las respuestas de prevención del delito y justicia penal al tráfico de bienes culturales y otros delitos conexos, adoptadas en virtud de la res. 69/196, de 18 de diciembre de 2014. Entre otras cuestiones, la directriz 16 entiende que los estados deberían tipificar como delitos graves, entre otros actos, los relativos al tráfico de bienes culturales o su exportación o importación ilícitas. En otro orden de consideraciones, la res. 70/76 defiende la necesidad de que los estados establezcan bases de datos nacionales, regionales e internacionales en las que se haga inventario de los bienes culturales.

Con un contenido idéntico, se adopta años después, el 31 de diciembre de 2018, la última –hasta la fecha– resolución de la AGNU sobre ese tema de su agenda, la devolución o restitución de bienes culturales a sus países de origen. Se trata de la res. 73/130. En ella, además de lo mencionado para la res. anterior, se recuerda la resolución del Consejo de Derechos Humanos 37/17, que entiende que el robo y el tráfico ilícito organizados de bienes culturales podría menoscabar el disfrute pleno de los derechos culturales y son contrarios al derecho internacional. En las dos resoluciones la Asamblea general reconoce el papel rector de la UNESCO en este campo.

Convengamos, por lo tanto, que la cuestión del tráfico ilícito de bienes culturales, incentivada por la situación de países como Iraq, Siria o Libia, ha entrado de lleno en la agenda de la Asamblea General y que esta, mediante sus resoluciones, a pesar de que no tengan, como es sabido, carácter vinculante para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, ha sugerido valiosas y múltiples vías de actuación para que los países actúen legislativa o administrativamente.

LA REACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Por su parte, el Consejo de Seguridad adoptó el 12 de febrero de 2015 la res. 2199 (2015),²³ que también incluía disposiciones para el tráfico ilegal de bienes culturales. La resolución, importante es mencionarlo, se adoptaba en el marco de los poderes del Consejo de Seguridad derivados del capítulo VII de la Carta, lo que refuerza su obligatoriedad para los Estados Miembros de las Naciones Unidas. En efecto, los párrafos 15 a 17 de la resolución se dedicaban al patrimonio cultural. Mientras que el párrafo 15 explicitaba la condena de la destrucción por el Estado Islámico de patrimonio cultural sirio e iraquí, los otros dos párrafos tenían por objeto el tráfico ilegal de bienes culturales. En el primero de ellos, el Consejo de Seguridad «observa con preocupación que el EIIL, el FAN y otras personas, grupos, empresas y entidades asociadas con Al Qaeda están generando ingresos al participar directa o indirectamente en el saqueo y contrabando de artículos del patrimonio cultural de yacimientos arqueológicos, museos, bibliotecas, archivos y otros sitios en el Iraq y la República Árabe Siria, ingresos que se están utilizando para apoyar sus actividades de reclutamiento y fortalecer su capacidad operacional de organizar y perpetrar atentados terroristas». Este es uno de los puntos centrales de la reacción del órgano de la ONU, no tanto –que también– el hecho en sí del tráfico ilegal de bienes culturales que, como se dijo, venía produciéndose intensamente en la zona desde la caída del régimen de Sadam Husein en 2003,

23. <[https://undocs.org/es/S/RES/2199%20\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2199%20(2015))> (10/07/2020). Para un análisis de la misma, véase Vincent NEGRI: «Cultural heritage through the prism of resolution 2199 (2015) of the Security Council», UNESCO, 2015.

sino que de tal práctica se derivase financiación para grupos terroristas como el Estado Islámico y otros. El Consejo de Seguridad, a estos efectos, va a recordar la prohibición del comercio de bienes culturales establecida por el párrafo 7 de la res. 1483 (2003) para formularla con más contundencia y extenderla a Siria, concretando los perfiles temporales de su aplicación. Por eso, el Consejo de Seguridad «reafirma la decisión formulada en el párrafo 7 de la resolución 1483 (2003) y decide que todos 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 que fueran sustraídos ilícitamente del Iraq desde el 6 de agosto de 1990 y de la República Árabe Siria desde el 15 de marzo de 2011, incluso prohibiendo el comercio transfronterizo de esos artículos, para posibilitar su retorno seguro en el futuro a los pueblos iraquí y sirio, y exhorta a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la INTERPOL, y otras organizaciones internacionales, según proceda, a que presten asistencia en la aplicación del presente párrafo».

Como se deriva del párrafo transcrito, se extiende la prohibición de comercio de bienes culturales que regía en Iraq a Siria, explicitando las fechas de salida de tales bienes desde las que está prohibida su comercialización. Mientras que la fecha siria guarda relación con el desencadenamiento de la primavera árabe en ese país, la de Iraq se retrotrae a la primera guerra del Golfo. Como sucede para todas las decisiones del Consejo de Seguridad, recuerda Claire Stephens²⁴ que el contenido de la res. 2199 (2015) y, por lo tanto, la prohibición de comercio transfronterizo de bienes culturales sirios e iraquíes, no es *self-executing*, por lo que debe ser implementada con medidas de derecho interno por los Estados Miembros de las Naciones Unidas. La citada autora también informa que, por ejemplo, Estados Unidos, ha adoptado con esa finalidad la *Protect and Preserve International Cultural Property Act*, en mayo de 2016. No ha adoptado España norma similar alguna, al menos de carácter legislativo, porque la competencia en política comercial le corresponde a la Unión Europea. De hecho, esta –como mencionaremos más adelante– venía aplicando la prohibición del comercio de bienes culturales sirios extraídos a partir del 9 de mayo de 2011, por virtud de la Decisión 2013/760/PESC del Consejo, de 13 de diciembre de 2013, por la que se modifica la Decisión 2013/255/PESC relativa a la adopción de medidas restrictivas contra Siria, tal como se recoge en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).²⁵ Lo que impone la res. 2199 (2015) es una obligación de resultado para los Estados Miembros, en el caso que nos ocupa, la de establecer por vía interna la prohibición del comercio transfronterizo de bienes culturales.

24. Claire STEPHENES: «Blood Antiquities: Preserving Syria's Heritage», 92 *Chicago-Kent Law Review*, Issue 1 (2017), p. 366.

25. En DOUE L 335, de 14.12.2013, p. 50.

Lo que sí resulta meridianamente claro, y nos reiteramos en ello, es que la acción del Consejo de Seguridad, atacando las bases de la financiación del Estado Islámico, se fundamenta más que en la preocupación por el tráfico ilícito de bienes culturales sirios e iraquíes, que ya existía de *longa data*, en la constatación de que el terrorismo del Estado Islámico constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, lo que abre la posibilidad de que el órgano de la ONU utilice sus poderes derivados del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. No necesariamente en ese sentido se pronunció la directora general de la UNESCO, Irina Bokova, en una declaración que daba la bienvenida a la adopción por el Consejo de Seguridad de la res. 2199 (2015), realizada el 12 de febrero de 2015. Como es obvio, ponía el acento en la protección del patrimonio cultural. En concreto, para la directora general, «the adoption of resolution 2199 is a milestone for enhanced protection of cultural heritage in Iraq and Syria, extending to Syria the prohibition of trade of cultural objects already in place for Iraq since 2003. It is also a clear recognition that the pillage, destruction and trafficking of cultural heritage are more than a cultural tragedy – this is also a security and political imperative to be taken into account in all peace efforts».²⁶ Como se observa, sin embargo, en su discurso introducía la perspectiva de la seguridad, entendiendo que las amenazas al patrimonio cultural, al ser de tal envergadura como las demostradas en Siria e Iraq, atentaban contra la seguridad internacional. También resulta interesante, en las palabras de Irina Bokova, que reafirmara el compromiso de su organización a «to stand by Member States to ensure the full respect of the UNESCO 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property». Como hemos visto en el epígrafe anterior, si la res. 2199 (2015) intenta impedir el tráfico ilegal de bienes culturales de origen sirio e iraquí, concretando una obligación de resultado para los Estados Miembros de las Naciones Unidas a partir de las fechas indicadas, la Convención de la UNESCO de 1970 –que marca la ilegalidad de la transferencia de los bienes culturales a partir de la legislación de los Estados Partes– pone uno de los acentos de su contenido en la devolución de los bienes ilegalmente transferidos. Este aspecto de la devolución solo era mencionado tangencialmente por la res. 2199 (2015) al referirse a que la prohibición del comercio transfronterizo posibilite el retorno seguro de los bienes a Iraq y Siria.

En cuanto a la ejecución de la resolución 2199 (2015), aparte de lo ya mencionado sobre las obligaciones que incumben a todos los Estados Miembros de Naciones Unidas, el Informe del Secretario General de Naciones Unidas señala que «a fin de contrarrestar el saqueo y el tráfico ilícito de bienes culturales durante los conflictos, la UNESCO seguirá fortaleciendo su cooperación con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Organización

26. <http://www.unesco.org/new/en/media-services/single-view/news/unesco_director_general_welcomes_un_security_council_resolut/> (10/07/2020).

Mundial de Aduanas, la UNODC, el Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado, las dependencias especializadas nacionales de policía y aduanas, el Consejo Internacional de Museos y otros asociados clave, como los museos y los agentes del mercado del arte, con miras a rastrear, autenticar, requisar, conservar y restituir objetos robados y exportados ilícitamente».²⁷

El Consejo de Seguridad ha seguido adoptando resoluciones relativas al tráfico ilícito de bienes culturales en la crisis sirio-iraquí. Ese mismo año, el 18 de diciembre de 2015, en su resolución 2253 (2015),²⁸ el Consejo de Seguridad mencionó brevemente la cuestión del tráfico de bienes culturales en dos momentos: uno, al alentar a todos los Estados Miembros a que presentaran «al Comité establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) solicitudes de inclusión en la lista de personas y entidades que apoyan al EIIL, Al Qaeda y de personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos, y encarga al Comité que considere de inmediato, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2199 (2015), la posibilidad de designar a las personas y entidades que participen en la financiación de actos o actividades del EIIL, Al Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos o que apoyen o faciliten dichas actividades, incluidas las relacionadas con el comercio de petróleo y antigüedades»; y, dos, a los efectos de que el Equipo de Vigilancia que trabajaba bajo la dirección del Comité de Sanciones informara a este periódicamente de lo relativo al efecto de las medidas aprobadas por la previa resolución 2199 (2015), entre otros aspectos, en lo que hace al comercio de bienes culturales.

El pronunciamiento más extenso sobre patrimonio cultural –tanto sobre su destrucción deliberada como sobre el tráfico ilegal de antigüedades– del Consejo de Seguridad vino tiempo después, con la resolución 2347 (2017), de 24 de marzo de 2017.²⁹ En ella, el Consejo de Seguridad deplora «el saqueo y contrabando de bienes culturales procedentes de yacimientos arqueológicos, museos, bibliotecas, archivos y otros lugares, en el contexto de los conflictos armados, en particular por parte de grupos terroristas» (numeral 1). Además, recuerda «su condena de toda participación en el comercio directo o indirecto en el que estén involucrados el EIIL, el Frente Al-Nusra (FAN) y demás personas, grupos, empresas y entidades asociadas con Al Qaeda, y reitera que tal participación podría constituir prestación de apoyo financiero a entidades designadas por el Comité de Sanciones dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al EIIL (Dáesh) y Al Qaeda, y puede dar lugar a la inclusión de nuevos nombres en la Lista por el Comité» (párrafo 2). A lo anterior añade la condena de las campañas sistemáticas de excavación ilícita y de pillaje y saqueo

27. Véase S/2016/92, par. 53, en <<https://undocs.org/es/S/2016/92>> (10/07/2020).

28. <[https://undocs.org/es/S/RES/2253\(2015\)](https://undocs.org/es/S/RES/2253(2015))> (10/07/2020).

29. <[https://undocs.org/es/S/RES/2347\(2017\)](https://undocs.org/es/S/RES/2347(2017))> (10/07/2020). Para un análisis de la misma, véase Kristin HAUSLER: «Cultural heritage and the Security Council: Why Resolution 2347 matters», *Questions of International Law*, (2018), pp. 5-19.

del patrimonio cultural, en particular las llevadas a cabo por el EIL, Al Qaeda y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas (párrafo 3).

El contenido nuclear de la resolución, a los efectos del tráfico ilegal de bienes culturales, es en gran medida reiterativo de lo decidido en resoluciones anteriores, especialmente en la res. 2199 (2015). En efecto, el párrafo 8 reitera la prohibición del comercio transfronterizo de bienes culturales sirios e iraquíes. En concreto, «solicita a los Estados Miembros que adopten las medidas apropiadas para prevenir o contrarrestar el comercio y el tráfico ilícitos de bienes culturales y otros artículos de valor científico especial o importancia arqueológica, histórica, cultural o religiosa procedentes de contextos de conflicto armado, en particular de grupos terroristas, entre otras cosas mediante la prohibición del comercio transfronterizo de esos artículos ilícitos cuando los estados tengan una sospecha razonable de que provienen de un contexto de conflicto armado, en particular de grupos terroristas, y su procedencia no esté claramente documentada ni certificada, permitiendo así que, a su debido tiempo, esos artículos sean devueltos a su lugar de origen en condiciones de seguridad, en particular los artículos sustraídos ilícitamente del Iraq desde el 6 de agosto de 1990 y de Siria desde el 15 de marzo de 2011, y recuerda a este respecto que los Estados deben cerciorarse de que sus nacionales o las personas que se encuentren en su territorio no faciliten, directa ni indirectamente, ningún tipo de fondos, activos financieros o recursos económicos de otra índole que beneficien al EIL o personas, grupos, entidades o empresas asociadas con el EIL o Al Qaeda, de conformidad con las resoluciones pertinentes». Para llevar a efecto la mencionada prohibición, el Consejo de Seguridad insta a los Estados Miembros a la adopción de medidas nacionales eficaces en los niveles legislativo y operacional y al cumplimiento de los compromisos internacionales –lo que es un recordatorio implícito de aplicar las obligaciones derivadas, entre otros tratados, de la Convención de la UNESCO de 1970–. También apunta a los Estados Miembros que consideren la posibilidad de criminalizar las actividades de tráfico ilegal de bienes culturales «que pueden beneficiar a grupos delictivos organizados, terroristas o grupos terroristas como delito grave de conformidad con el artículo 2 b) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional» (párrafo 9).

Siguiendo el hilo de resoluciones anteriores –como las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y la ya mencionada 2253 (2015)–, el Consejo de Seguridad recuerda la posibilidad que tienen los Estados Miembros de proponer que se añadan nombres de personas, grupos, empresas y entidades asociadas al EIL o a Al Qaeda involucrados en el comercio ilícito de bienes culturales a la lista que gestiona el Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad y que aplica una congelación de activos a las personas y organizaciones que figuran en dicha lista.

En el resto de esta extensa res. 2347 (2017), que consta de un total de 23 párrafos, aparte de que el Consejo de Seguridad inste o aliente a los Estados Miembros a cooperar policial y judicialmente para la prevención de delitos

conexos con el tráfico ilegal de bienes culturales (párrafo 11) o a cooperar en los ámbitos de la UNESCO (párrafo 14), hay dos párrafos que merecen destacarse. El primero de ellos, el párrafo 12, exhorta a los estados a la devolución, restitución o repatriación de los bienes culturales que hayan sido objeto de tráfico, exportación o importación, robo, saqueo, excavación o comercio ilícitos, por los conductos apropiados o de conformidad con los marcos jurídicos internos y con la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Y, finalmente, el párrafo 17 se refiere a una batería de medidas destinada a prevenir y contrarrestar el tráfico ilícito de bienes culturales que hayan sido objeto de apoderamiento y exportación ilegales en el contexto de los conflictos armados, en particular por grupos terroristas. Entre esas medidas, están el establecimiento de inventarios de bienes culturales; la adopción de reglamentaciones adecuadas para la importación y exportación de dichos bienes; el establecimiento de unidades especializadas en la administración central y local, y el nombramiento de personas especializadas en las aduanas; el establecimiento de procedimientos y bases de datos para reunir información sobre las actividades delictivas relacionadas con el tráfico de bienes culturales y sobre los propios bienes expoliados; la colaboración con museos y quienes operan en el mercado de las antigüedades en relación con la documentación sobre las normas de procedencia de los bienes culturales; la diligencia debida y todas las medidas necesarias para impedir el comercio ilegal de bienes culturales, y, finalmente, la realización de inventarios de los bienes culturales ilegalmente desplazados y la coordinación con las entidades de las Naciones Unidas competentes y con los agentes internacionales con el fin de garantizar el retorno seguro de todos los bienes incluidos en dichos inventarios.

También merece mención el párrafo 19 de la resolución, relativo a los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz que despliegue las Naciones Unidas, indicándose que –cuando así lo establezca el Consejo de Seguridad– podrán incluir la prestación de ayuda a las autoridades locales que lo soliciten a proteger el patrimonio cultural de la destrucción, el desentierro ilícito, el saqueo y el contrabando. Ya existen precedentes, como se ha advertido, en el caso de la operación desplegada en Malí, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA), creada en virtud de la res. 2100 (2013) del Consejo de Seguridad,³⁰ a la que se le encomienda «ayudar a las autoridades de transición de Malí, cuando sea necesario y viable, a proteger contra posibles ataques los lugares de importancia cultural e histórica de Malí, en colaboración con la UNESCO».

La res. 2347 (2017) solicitaba al secretario general de Naciones Unidas, en su párrafo 22, un informe acerca de su ejecución. Este único informe, pues hasta la fecha ni se ha solicitado otro, ni, por lo tanto, el secretario general lo ha

30. <[https://undocs.org/sp/S/RES/2100\(2013\)>](https://undocs.org/sp/S/RES/2100(2013)>) (10/07/2020).

elaborado, se confeccionó el 17 de noviembre de 2017.³¹ En él se señalan, en el corto espacio de tiempo que medió entre la adopción de la resolución y la elaboración del informe, aparte de una referencia al estado del patrimonio cultural en Siria, Iraq, Yemen o Libia, las medidas adoptadas por los Estados Miembros en consonancia con las recomendaciones que se incluían en la resolución y a las que líneas arriba hemos hecho referencia. No es excesivo el número de estados cuya información se integra en el Informe del secretario general y la mayor parte de ellos, además, se refiere a que ya había adoptado previamente medidas como las recomendadas por el Consejo de Seguridad.

Como puede colegirse de todo lo dicho, también ha entrado con fuerza en la agenda del Consejo de Seguridad la cuestión del tráfico ilegal de bienes culturales, en tanto que anudada a sus poderes vinculados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Y ese vínculo se produce en tanto que fuente de financiación para organizaciones terroristas que, como el Estado Islámico, se han encontrado en el núcleo de las preocupaciones del órgano de la ONU. A diferencia de lo que sucede con la reacción de la Asamblea General, las resoluciones del Consejo de Seguridad muestran un decidido alcance normativo vinculante para sus Estados Miembros, provocando en ellos la necesidad de acompañar sus legislaciones a lo establecido por el órgano de la ONU.

CONCLUSIONES

El tráfico ilegal de bienes culturales ha sido una constante preocupación para la comunidad internacional, como demuestran los cincuenta años desde la adopción de la Convención de la UNESCO de 1970 o, incluso, otros tratados internacionales como el Convenio UNIDROIT de 1995 sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente,³² que se centra en la restitución y devolución de tales bienes. Sin embargo, cuando se trata de la situación de los países en conflicto armado, la regulación internacional de base se sitúa en la Convención de La Haya de 1954 que, como vimos, solo muy tangencialmente se refiere al tráfico ilegal de bienes culturales. Por eso, para este, y en la medida en que están implicados otros países de destino y de tránsito de los bienes expoliados en las zonas de conflicto, son de aplicación la Convención de la UNESCO de 1970 y tratados similares.

En los últimos tiempos, a raíz de las primaveras árabes y, posteriormente, de la emergencia del Dáesh, tal preocupación ha subido de escala al calor de la implicación de grupos terroristas como esos en las actividades de tráfico de bienes culturales, que toman como una fuente relevante para su financiación. Estos nuevos perfiles del problema han desencadenado la reacción de los órganos principales

31. <<https://undocs.org/es/S/2017/969>> (10/07/2020).

32. España es parte del Convenio, que puede verse en BOE núm. 248, de 16 de octubre de 2002.

de las Naciones Unidas, permeando sus agendas. Es notable a estos efectos la deriva del tema en la agenda del Consejo de Seguridad, pues solo este ha adoptado diversas resoluciones en el ejercicio de sus poderes derivados del capítulo VII de la Carta, resoluciones que han tenido como objeto principal cuestiones relativas al patrimonio cultural, incluido el combate contra el tráfico ilegal de bienes culturales. Pero no cualquier tráfico, porque hasta esas fechas siempre ha existido y nunca provocó la reacción del órgano de la ONU. Lo que ha suscitado la actividad del Consejo de Seguridad ha sido la afectación a la seguridad internacional de ese tráfico, esto es, su consideración como fuente de financiación de organizaciones terroristas que, como el Estado Islámico, implican una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Este es el fundamento de la adopción de resoluciones como la 2199 (2015) o la 2347 (2017), como hemos visto. Su nítida aportación, entre otros aspectos, se sustancia en una prohibición del comercio transfronterizo de bienes culturales provenientes de Siria e Iraq. El objetivo es la preservación de ese patrimonio y su eventual reconstitución cuando acabe el conflicto, incluido el retorno de los bienes culturales que hayan podido salir por vías ilegales.

Antes de concluir, es necesaria una breve referencia a la UNESCO. La posición de la UNESCO ante el tráfico ilegal de bienes culturales provocado o acrecentado por los conflictos en Siria e Iraq se ha manifestado en una fecha tan temprana como es 2012, cuando su director general alertó el 30 de marzo de ese año a los socios de la UNESCO (INTERPOL, WCO, OCBC y Carabineros) para que incrementasen la vigilancia sobre el tráfico de bienes culturales y se movilizaran a esos efectos los países vecinos de Siria.³³

Sin embargo, años después, llevada a actuar por el estupor causado por la escalada de destrucción intencional de patrimonio cultural iraquí a mediados de 2014, la UNESCO adoptó en julio de ese año un «Emergency Response Action Plan» para salvaguardar el patrimonio cultural iraquí. En este caso, se trataba de afrontar las amenazas que pendían sobre ese patrimonio, desde su destrucción deliberada a los daños causados por conflicto armado, pasando por el tráfico ilícito de objetos culturales. La idea era la de aglutinar a todas las partes interesadas, desde organizaciones nacionales e internacionales, marchantes de arte y museos hasta autoridades encargadas de la aplicación del derecho en la salvaguarda del patrimonio cultural iraquí. Uno de los objetivos del Plan era también garantizar el cumplimiento de las convenciones sobre protección del patrimonio cultural, singularmente en lo que hace al tráfico de bienes culturales, la Convención de la UNESCO de 1970 sobre las medidas para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia propiedad ilícitas de bienes culturales. Además, el Plan de Acción ponía el acento en la necesidad de ejecutar la prohibición del tráfico

33. <<http://www.unesco.org/new/en/safeguarding-syrian-cultural-heritage/international-initiatives/director-general-statements/#c354317>> (10/07/2020).

de bienes culturales establecida para Iraq por la res. 1483 (2003) del Consejo de Seguridad.

La UNESCO no tardó en caer en la cuenta de los vínculos evidentes que se presentaban entre el tráfico ilegal de bienes culturales y la financiación del Estado Islámico y de sus actividades terroristas. De hecho, la Conferencia que convocó en París el 3 de diciembre de 2014, bajo el título «Heritage and Cultural Diversity at Risk in Iraq and Syria», preocupada por el vínculo anterior, ya formuló la propuesta de una prohibición internacional del comercio de bienes culturales sirios, a adoptar por el Consejo de Seguridad, a la manera de la que existía sobre los bienes iraquíes, en virtud de la mencionada res. 1483 (2003). Como se ha dicho anteriormente, tal prohibición se encarnó en la res. 2199 (2015), que fue muy bien acogida por la directora general de la UNESCO, Irina Bokova. Desde esa conferencia, la UNESCO ha continuado batallando contra el tráfico ilegal de bienes culturales provenientes de Siria e Iraq con todos los medios a su alcance y con las evidentes limitaciones que se derivan de la imposibilidad de acceder a las zonas en conflicto. Como organismo especializado en patrimonio cultural de la familia de las Naciones Unidas, su contribución es más que relevante, suministrando asistencia técnica, sirviendo de foro activo de concienciación a sus Estados Miembros sobre las dimensiones del tráfico ilegal de estos bienes o, inclusive, propiciando, en su momento, la política de devolución de los bienes culturales. Nada nuevo en la historia de la UNESCO. Lo que sí ha significado un cambio radical para la regulación internacional sobre el tráfico ilegal de bienes culturales en zonas de conflicto ha sido la asunción por el Consejo de Seguridad de competencias al entender que dicho tráfico –en tanto que fuente de financiación de grupos terroristas internacionales– compromete la seguridad internacional. Esto es, el patrimonio cultural cuenta con una dimensión que interesa a la seguridad internacional.

.....
LUIS PÉREZ-PRAT DURBÁN es catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.