

LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL: ESPECIAL REFERENCIA A LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

MARIA JULIÀ BARCELÓ¹
mjuliabar@uoc.edu

Cómo citar/Citation

Julià Barceló, M. (2022).

La acción exterior de la Unión Europea en la protección del patrimonio cultural:
especial referencia a la política común de seguridad y defensa.
Revista de Derecho Comunitario Europeo, 71, 63-104.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.71.03>

Resumen

La protección del patrimonio cultural se ha desarrollado recientemente en la acción exterior de la Unión Europea (UE) a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), con el objetivo de incorporar una visión holística y de conjunto en la protección del patrimonio cultural en situaciones de preconflicto, conflicto armado y posconflicto. Por este motivo, y a partir de 2017, con la misión EUAM Irak, la Unión ha introducido por primera vez en una misión civil el mandato de Protección del Patrimonio Cultural (PCC), aunque por el momento con carácter residual, y vinculado al más genérico mandato de lucha contra la delincuencia organizada, y orientado a la reforma del sector de la seguridad (RSS). De todos modos, 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 trabajado en

¹ Profesora de Derecho Internacional y de la Unión Europea, Universitat Oberta de Catalunya. Último acceso a las fuentes electrónicas citadas: 7 de diciembre de 2021.

un concepto de PPC que pueda ser introducido, junto con equipos de expertos en PPC, en las futuras misiones de paz europeas.

Palabras clave

Protección del patrimonio cultural (PPC); tráfico ilícito bienes culturales; PCSD; misiones de paz europeas; EUAM Irak.

THE FOREIGN ACTION OF THE EUROPEAN UNION IN THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE: SPECIAL REFERENCE TO THE COMMON SECURITY AND DEFENCE POLICY

Abstract

The protection of cultural heritage has recently been developed in the external action of the European Union (EU) through the Common Security and Defence Policy (CSDP), with the aim of incorporating a holistic and overall vision in the protection of cultural heritage in pre-conflict, armed conflict, and post-conflict situations. For this reason, and from 2017, with the EUAM Iraq mission, the Union has introduced for the first time in a civilian mission the mandate for the Protection of Cultural Heritage (PCH), although for the moment on a residual basis, and linked to the more generic mandate of *fight against organized crime*, and oriented to the Security sector reform (SSR). Anyway, the adoption of the *Civilian Common Security and Defence Policy (CSDP) Compact* (2018), has led – based on the lessons learned with the EUAM Iraq mission – that the European External Action Service (EEAS), together with the services of the European Commission, are working on a concept of PCH that can be introduced, together with teams of experts in PCH, in future European peacekeeping missions.

Keywords

Protection of cultural heritage (PCH); illicit trafficking in cultural property; CSDP; EU peacekeeping missions; EUAM Iraq.

L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL: RÉFÉRENCE PARTICULIÈRE À LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE COMMUNE

Resumé

La protection du patrimoine culturel s'est récemment développée dans l'action extérieure de l'Union européenne (UE) à travers la Politique de sécurité

et de défense commune (PSDC), dans le but d'intégrer une vision holistique et globale pour la protection de la culture du patrimoine en situations de conflit, de conflit armé et de post-conflit. Pour cette raison, et à partir de 2017, avec la mission EUAM Iraq, l'Union a introduit, pour la première fois dans une mission civile, le mandat de Protection du Patrimoine Culturel (PPC), bien qu'à caractère pour l'instant résiduel, et lié au mandat plus générique de lutte contre le crime organisé et visant la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS). En tout cas, l'adoption du Pacte sur le volet civil de la PSDC (2018) a conduit – sur la base des enseignements tirés de la mission EUAM Irak – au Service Européen pour l'Action Extérieure (SEAE), en collaboration avec les services du Commission Européenne, à travailler sur un concept de PPC qui peut être introduit, en collaboration avec des équipes d'experts de la PPC, dans les futures missions de paix européennes.

Mots clés

Protection du patrimoine culturel (PPC); trafic illicite de biens culturels; PSDC; missions de paix européennes; EUAM Irak.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL Y CONSUECUDINARIO Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN SITUACIÓN DE GUERRA. III. MARCO NORMATIVO Y ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL: 1. La estrategia contra el terrorismo. 2. La estrategia de la PESC. IV. LAS MISIONES DE LA PCSD Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL: 1. Antecedentes: La Unidad Italiana de Tutela del Patrimonio Cultural, la Alta Representante y el SEAE. 2. La misión asesora de la Unión Europea en Irak (2017): 2.1. Logros. 2.2. Cuestiones pendientes. V. CONSIDERACIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

En Derecho internacional no existe un concepto único de lo que debe entenderse por bienes culturales, ni tampoco por patrimonio cultural, a efectos de regular jurídicamente su protección. El concepto de bienes culturales se define como aquellas manifestaciones físicas de ese patrimonio; mientras que el de patrimonio cultural engloba, además, todas aquellas cuestiones intangibles o inmateriales de la cultura de un Estado (Caamiña Domínguez, 2007: 45). Los bienes culturales forman parte del patrimonio cultural y su concepto se adoptó por primera vez en la Convención de la Haya de 1954 (Rolli y Zicaro, 2012-2013: 485). Los diversos y sucesivos tratados internacionales adoptados a partir de la segunda mitad del siglo xx para la protección jurídica internacional (tanto en tiempos de paz como de guerra) de los bienes culturales que configuran el patrimonio cultural, han ido dibujando un concepto relativamente nuevo. En la Convención de la Unesco de 1970 son definidos como aquellos «[...] objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia», y que pertenezcan a alguna de las categorías enumeradas en el artículo primero de la

misma Convención². Igualmente, la Convención Unidroit de 1995 los define en este mismo sentido³.

El concepto europeo de bienes culturales deriva, en parte, de la labor llevada a cabo por la Comisión Franceschini⁴, que en 1964 realizó una profunda reforma de la ley italiana de bienes culturales de 1939, para redefinir los límites de su alcance y ofrecer una nueva noción que abarca bienes de interés arqueológico, histórico, artístico, ambiental y paisajístico, archivístico y bibliográfico (González Suárez, 2017: 102-103). Aun así, no existe un concepto unitario, y ello se pone de relieve en las distintas legislaciones nacionales de la Unión Europea (UE), por lo que esta deja que sean sus Estados miembros (EE. MM.) los que decidan si son de su interés, refiriéndose a los bienes culturales como aquellos pertenecientes al patrimonio artístico, histórico o arqueológico, que pertenezcan al patrimonio nacional. Así, la Unión ha transferido a sus miembros la responsabilidad de decidir sobre el posible valor cultural de los bienes. Opción que permite evitar errores u obstáculos provocados por la interpretación interesada de los países destinatarios de bienes que hayan salido de manera fraudulenta de su país (Verón Bustillo, 2018: 27-28).

Otra dificultad para su protección es la progresiva evolución y, en consecuencia, ampliación del concepto, con la incorporación de nuevas ideas surgida en el ámbito internacional, como, por ejemplo, la inclusión en los tratados y resoluciones internacionales del concepto de patrimonio cultural inmaterial⁵, o del concepto de diversidad cultural⁶. Esta ampliación se vincula también

² Véase el art. 1 en el Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, hecha en París el 17 de noviembre de 1970. BOE, núm. 31, de 5 de febrero de 1986, p. 4869.

³ Véase el art. 2 en el Instrumento de adhesión de España al Convenio de UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente, hecho en Roma, el 24 de junio de 1995. BOE 248, de 16 de octubre de 2002, p. 36366.

⁴ «Comisión de investigación para la tutela y la valorización de las cosas de interés histórico, arqueológico, artístico y del paisaje», conocida como Comisión Franceschini por ser quien la presidió. Véase, sobre esta cuestión, Magán Perales (2001).

⁵ Entre otras manifestaciones, incluye: las tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma; las artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, etc. Véase el art. 2 en el Instrumento de ratificación de la Convención para la salvaguardia del Patrimonio cultural inmaterial 2003, hecho en París, el 3 de noviembre 2003. BOE 31, de 5 de febrero de 2007, p. 5242.

⁶ La «diversidad cultural» se refiere a la multiplicidad de formas en que se expresan las culturas de los grupos y sociedades. Estas expresiones se transmiten dentro y entre los

con la protección de los derechos humanos, como pone en evidencia el art. 3 TUE, cuando establece que la Unión está comprometida en la promoción y el respeto de los valores fundamentales, cuyo apdo. 3 prevé la creación de un mercado interior, comprometiéndose a respetar «la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y a «velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo». Compromiso también recogido en el art. 22 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE)⁷. Por lo que actualmente la protección de los derechos humanos se alega también como fundamento para invocar y justificar la restitución de los bienes objeto de tráfico ilícito (Fernández Liesa, 2012: 142).

Además de las controversias sobre la dificultad de determinar su contenido, la protección del patrimonio cultural (PPC) se enfrenta a las dificultades añadidas que presenta su protección en situaciones de conflicto bélico. Los violentos conflictos desencadenados desde el comienzo del siglo XXI en diversos territorios de Oriente Medio y África —en especial en Irak, Afganistán, Siria, y también en Malí—, han supuesto la pérdida o el daño irreparable de una gran variedad y diversidad de bienes culturales, y ponen de relieve la importancia y la falta de mecanismos internacionales que garanticen su protección en caso de conflictos armados, así como en situaciones de reconstrucción postconflicto, pero también en situaciones previas al inicio del conflicto. Ante esta evidencia, las estrategias de la comunidad internacional para la protección jurídica del patrimonio cultural deberían tener presente, no solo la protección de este patrimonio en el territorio del Estado donde se halla ubicado, sino también garantizar que todos los bienes culturales que forman parte de este no sean objeto de conductas ilícitas, como el expolio⁸, el tráfico ilegal o el contrabando, actividades dirigidas frecuentemente a financiar otras actividades delictivas como el terrorismo.

La UE ha desarrollado en los últimos años una estrategia para la PPC que ha tomado impulso con la celebración en 2018 del Año Europeo del Patrimonio Cultural. Con «El llamamiento de Berlín a la Acción», diversas organizaciones dedicadas a la protección del patrimonio realizaron una

grupos y las sociedades. Véase el art. 4.1 en el Instrumento de ratificación de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, hecho en París, el 20 de octubre de 2005. *BOE* 37, de 12 de febrero de 2007, p. 6069.

⁷ Art. 22 de la CDFUE: «La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística».

⁸ El expolio se ha venido practicando desde tiempos antiguos en situaciones de guerra. Ya en el imperio romano se reconocía el derecho a obtener el botín de guerra (*ius predae* o derecho de presa). Los bienes del enemigo pasaban al vencedor si antes no habían sido destruidos.

llamada a la elaboración de un ambicioso Plan Europeo para la PPC, basado en una aproximación holística e interconectada con el resto de las agendas de las políticas de la Unión y sus prioridades. Este Plan debería ser coherente con las propuestas del Consejo de Europa, el Convenio de Faro⁹ y la Estrategia para el siglo XXI. También señala la necesidad de apuntalar una dimensión exterior fuerte en el marco de acción europeo, que se sincronice con las Naciones Unidas y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹⁰.

Esta necesidad de reforzar la acción exterior de la UE incluye, desde ya hace varios años, una preocupación por la PPC que se ha trasladado a sus intervenciones postconflicto a través de sus misiones de paz civiles, en especial en los países de Oriente Medio. Y no solo está preocupada por el tráfico ilegal de bienes como instrumento para financiar al terrorismo. También lo está por la destrucción del patrimonio histórico y cultural que se ha llevado a cabo, y que continúa, en el contexto de conflictos armados internos, especialmente en Oriente Medio; actos que confirman —a través de la destrucción y del expolio— la existencia de una verdadera «limpieza cultural»¹¹, cuyo objetivo es borrar la memoria cultural común y el pasado histórico de estas regiones.

Las bases jurídicas para ejercer la PPC ya están presentes en los Tratados de la Unión, tanto en las relaciones entre sus miembros (art. 3.3 TUE), como en sus relaciones exteriores (art. 21 TUE), con el uso de las misiones de paz de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en situaciones de conflicto armado. En el siguiente apartado (II) revisaremos las normas de Derecho internacional convencional y consuetudinario que protegen el patrimonio cultural en situación de guerra para, seguidamente (apdo. III), analizar el marco normativo y las estrategias europeas de PPC, tanto en su lucha contra el terrorismo, como a través de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En el apdo. IV nos centraremos en cómo el desarrollo de la PCSD ha supuesto introducir, por primera vez, a través de la misión civil

⁹ Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el valor de Patrimonio Cultural para la sociedad, Faro, 27 de octubre de 2005. Serie de Tratados del Consejo de Europa, núm. 199. Sobre la dimensión social y los diversos modelos de gestión del patrimonio cultural. Véase sobre esta cuestión Lozano Herrero (2019).

¹⁰ Comisión Europea (2019). European Framework for Action on Cultural Heritage Commission staff working document, pp. 6-8, <https://bit.ly/35dL10x>

¹¹ La expresión «limpieza cultural» no es un término jurídico, y fue utilizada por primera vez por la Directora General de la Unesco, Sra. Irina Bokova, en una Declaración pública sobre la situación en Irak en agosto de 2014. Fuente: Última hora, 9 de agosto de 2014, <https://www.ultimahora.com/la-Unesco-pide-que-cese-la-limpieza-cultural-irak-n819270.html>.

EUAM Irak, el mandato de PPC; para terminar con algunas consideraciones finales (apdo. V).

II. EL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL Y CONSUECUDINARIO Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN SITUACIÓN DE GUERRA

Sabido es que la destrucción del patrimonio cultural no es fruto de los tiempos actuales, sino que se remonta a la antigüedad. Baste recordar el incendio de la Biblioteca de Alejandría, ordenado por Julio César en el 48 a. C. En cambio, su protección jurídica es más reciente y fue impulsada por la comunidad internacional a partir de los años cincuenta del siglo veinte. La preocupación del Derecho internacional consuetudinario en materia de protección jurídica y respeto del patrimonio cultural en situaciones de conflicto armado crece justo después de la Segunda Guerra Mundial, y como consecuencia de la destrucción masiva del patrimonio cultural que tuvo lugar en Europa. De hecho, la Unesco nace en este contexto de posguerra en 1945, ante la imagen de un continente europeo devastado por la guerra, que necesita ayuda urgentemente para iniciar un proceso de reconstrucción económica, social —y también cultural—, que ayude a contribuir a la paz y a la seguridad internacional, así como el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales¹².

El derecho internacional sobre esta materia comprende un conjunto amplio de tratados internacionales y resoluciones impulsadas desde la Unesco y Naciones Unidas, que han establecido un grupo de obligaciones para los Estados, encaminadas a proteger los bienes culturales en situación de guerra. La importancia de estas normas perdura en la actualidad, y se ha acrecentado ante los recientes conflictos armados en zonas con yacimientos arqueológicos de gran valor cultural, situadas mayoritariamente en África y Oriente Medio: Malí, Níger, Yemen, Siria e Irak son los enclaves más destacados y vinculados al terrorismo islámico. Es el caso, p. ej., de los territorios ocupados de Kidal, Tombuctú y Gao en Malí, en los que no solo se dio una violenta imposición de la sharía, sino que, además, se llevó a cabo la destrucción intencionada y programada por parte de estos grupos de gran parte del patrimonio cultural, en su mayoría declarado Patrimonio de la Humanidad por la Unesco, como

¹² Art. 1 del Convenio relativo a la constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, hecho en Londres el 16 de noviembre de 1945. *BOE* 112, de 11 de mayo de 1982, p. 12095.

Tombuctú en 1988, o la tumba de Askia en Gao en 2004. Además, la presencia de estos grupos en la zona afectó también de un modo muy negativo a las tradiciones y prácticas culturales pertenecientes al patrimonio inmaterial de los pueblos de la zona (Cortés Jiménez, 2019: 12).

El derecho normativo en materia de PPC se ha desarrollado en varias etapas, que tomaron su impulso definitivo con la creación de la Unesco. La primera etapa tiene como objeto la regulación específica de los derechos y obligaciones relativos a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. Se trata del establecimiento de un conjunto coherente de normas diferenciadas, que desarrollan los principios ya formulados previamente en anteriores instrumentos jurídicos de Derecho Internacional Humanitario (Camps Mirabet, 2000: 51-71). En 1954 se adoptó la Convención de La Haya para la protección de bienes culturales en situaciones de conflicto armado¹³, que señala que atacar a los bienes culturales —tanto bienes muebles como bienes inmuebles— es un «[...] ataque al patrimonio cultural de la humanidad en su conjunto, ya que cada pueblo aporta su contribución a la cultura mundial». La Convención y sus dos Protocolos —de 1954 y 1999¹⁴— prohíben el uso de los bienes culturales con finalidades militares y también los ataques intencionados a los mismos¹⁵, y propone que sus miembros incluyan personal especializado entre sus fuerzas armadas para coordinarse con las autoridades civiles responsables de la protección del patrimonio. El Segundo Protocolo (1999) adapta esta normativa a los nuevos tipos de conflictos armados surgidos después de la guerra mundial, en especial a la guerra de Yugoslavia (Lizaranzu Perinat, 2016: 8-9). La obligación de respetar y hacer todo lo posible para proteger el patrimonio cultural que recae sobre los Estados, tanto durante las operaciones bélicas (art. 4 de la Convención) como en casos de ocupación militar (art. 5 de la Convención), forma parte de un conjunto de obligaciones jurídicas convencionales que, además, son

¹³ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. *BOE* 82, de 24 de noviembre de 1960, p. 16189.

¹⁴ Instrumento de adhesión de España al Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, hecho en la Haya el 14 de mayo de 1954. *BOE* 178, de 25 de julio de 1992, p. 25844; Instrumento de Ratificación del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el 26 de marzo de 1999. *BOE* 77, de 30 de marzo de 2004, p. 13410.

¹⁵ *Ibid.* Véanse los arts. 1 y 2 del Primer Protocolo, y los arts. 7 y 8 del Segundo Protocolo.

parte del derecho Internacional general al ser derecho consuetudinario (Vacas Fernández, 2016: 201-202)¹⁶.

La segunda etapa empezó con el desarrollo de los instrumentos jurídicos destinados a la PPC contra el tráfico ilícito. Momento que coincide con la adopción de la Convención de la Unesco de 1970¹⁷, que establece las obligaciones de los Estados 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 (arts. 5-14). El art. 9 recoge la obligación de sus miembros de «[...] participar en cualquier operación internacional concertada en esas circunstancias, para determinar y aplicar las medidas concretas necesarias, incluso el control de la exportación, la importación y el comercio internacional» de los bienes afectados. Es determinante la actuación preventiva de los Estados, lo que incluye también la relevancia del valor de documentar y registrar el patrimonio, para prevenir futuros posibles daños que pueda causar un hipotético conflicto. Tanto la Convención de 1954 —incluyendo las medidas preventivas en general—, y su Segundo Protocolo de 1999, además de la Convención de 1970 —que especifica el deber de crear inventarios nacionales de patrimonio cultural para paliar los efectos negativos sobre el mismo—, incorporan en su articulado la necesidad de tomar este tipo de medidas de salvaguardia en tiempos de paz. La importancia de esta labor preventiva queda patente con el ejemplo de la intervención militar de la Coalición internacional liderada por Estados Unidos en Irak en 2003. La PPC no era una de las prioridades de las unidades militares¹⁸, que asignaron los recursos a la protección de otro tipo de estructuras como los oleoductos. Como consecuencia, el Museo Nacional de Bagdad resultó gravemente dañado y saqueado en los primeros días de la ocupación. La destrucción de registros previos alargó durante meses la identificación de los objetos destruidos o saqueados¹⁹ y revela la necesidad de adoptar medidas de salvaguarda previas para proteger los bienes y facilitar la recuperación de

¹⁶ Estas obligaciones también fueron posteriormente recogidas en la «Declaración de la Unesco relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural», 17 de octubre de 2003, sea o no en el marco de un conflicto armado, <https://bit.ly/3H5hkfD>.

¹⁷ Cit., nota 2.

¹⁸ Véase sobre esta cuestión y la inflexión que supuso esta intervención en relación con la protección de bienes culturales, Rodríguez Temiño, I. y González Acuña, D. (2013).

¹⁹ Después de meses de trabajo se establecieron en quince mil los objetos desaparecidos del Museo, entre monedas, esculturas, cerámicas, objetos de metal, fragmentos arquitectónicos, tablas cuneiformes y la mayor parte de la colección de los valiosos sellos cilíndricos de la época sumeria. Casi dos terceras partes se pudieron recuperar en el siguiente decenio, aunque no siempre en su estado originario, y fueron el punto de

las piezas saqueadas después de un conflicto bélico, en especial, a través de un registro central digitalizado, que podría estar gestionado por la Unesco (Lázaro Feo, 2019: 53-54).

Los convenios de 1954 y 1970 deben complementarse con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, aplicable en tiempos de paz. Su art. 4 determina que los Estados Parte tienen la obligación de «[...] identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio». Y, en caso necesario, es su deber hacerlo «[...] mediante la asistencia y la cooperación internacionales», tanto en los aspectos financieros, artísticos y científicos, como en los técnicos. Así pues, la PPC es una cuestión que compete a la comunidad internacional en su conjunto, en el bien entendido de que este objetivo debe llevarse a cabo respetando el principio de soberanía de los Estados en cuyos territorios se encuentre este patrimonio cultural o natural (art. 6), mediante la aplicación del principio de subsidiariedad, si bien respetando la protección del bien común o interés general (Camps Mirabet, 2000: 32). Esta «protección internacional del patrimonio cultural y natural», debe realizarse por medio de un sistema de cooperación y asistencia internacional destinado a secundar a los miembros en la Convención «[...] en todos aquellos esfuerzos que estos lleven a cabo para conservar e identificar ese patrimonio» (art. 7).

Las obligaciones de sus miembros son de dos tipos: a) una obligación individual de hacer, consistente en preservar, proteger y rehabilitar su patrimonio cultural y natural (art. 4); y, además, b) una obligación colectiva de cooperación entre los Estados para su protección, puesto que estos bienes «[...] constituyen un patrimonio universal en cuya protección toda la comunidad internacional tiene el deber de cooperar» (art. 6.1). Motivo por el cual los Estados parte están obligados a «[...] no adoptar ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente a patrimonio cultural en territorio de otros Estados partes» (art. 6.3). Igualmente, deben de proteger y restituir los bienes que han sido objeto de tráfico ilícito o expolio que constituyan patrimonio cultural subacuático²⁰, tal y como se recoge en la convención específica

partida para la reapertura posterior del museo. Véase sobre esta cuestión Bartolomé, M. y Anguita Olmedo, C. (2018-2019).

²⁰ Sobre los riesgos, también de planificación territorial, a los que está expuesto el patrimonio cultural subacuático y su protección en la UE, véase Blázquez Peinado, M. D. (2019).

de 2001²¹, y en las de protección de las expresiones culturales y de la diversidad cultural.

En caso de guerra, el Derecho internacional humanitario señala que las partes en un conflicto deben respetar los bienes culturales y el medio ambiente también, y solo excepcionalmente, en caso de «necesidad militar imperiosa»²², se permite la destrucción de bienes culturales y el medio ambiente natural²³. Por lo que, durante las operaciones militares, solo deberían tomarse aquellas medidas necesarias para obtener el objetivo propuesto (Salmón, 2016: 61).

El derecho convencional y consuetudinario en materia de PPC se completa con otras normas, elaboradas sobre todo a partir de 2015, cuando la Unesco constató el aumento de la posición de la cultura en primera línea de los conflictos armados que se venían sucediendo desde el año 2000. Y fue precisamente 2015 un año aciago, tanto en pérdida de vidas, como en destrucción de patrimonio histórico cultural, con la ciudad de Palmira como símbolo de estos ataques (Lizaranzu Perinat: 2016: 7). La comunidad internacional empezó a desarrollar estrategias destinadas a su protección, entre las que destaca la Resolución 38 C/49 de la Unesco, destinada a reforzar su labor en la protección y promoción de la cultura en caso de conflicto armado²⁴. Estrategia que parte de la evidencia que los grupos extremistas utilizan y combinan la destrucción intencionada del patrimonio con su saqueo organizado y el tráfico ilícito de bienes culturales como «arma de guerra» y, en muchos casos, estas conductas van destinadas a financiar el terrorismo. Estos ataques persiguen también la negación de la identidad cultural, las prácticas tradicionales y los lugares de culto, así como la destrucción de los libros y manuscritos

²¹ Instrumento de Ratificación de la Convención sobre la protección del patrimonio Cultural subacuático, hecho en París, el 2 de noviembre de 2001. *BOE* 55, de 5 de marzo de 2009, p. 22706. Véase sobre esta cuestión Aznar Gómez, M. J. (2002).

²² Norma 38 «Ataques contra los bienes culturales», <https://bit.ly/3p1UoI0>. Norma 39, «Empleo de bienes culturales para fines militares», <https://bit.ly/3sU-1pMb>. Véase también el Preámbulo de la Declaración de San Petersburgo de 1868, donde ya se recogía este principio, <https://bit.ly/3v58ThN>. Y el art. 23, g) del Reglamento relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre. La Haya, 18 de octubre de 1907, que establece la prohibición de «[...] destruir o apoderarse de las propiedades enemigas, excepto en el caso en que estas destrucciones o apropiaciones sean imperiosamente reclamadas por las necesidades de la guerra», <https://bit.ly/33C4XtH>.

²³ Norma 43, «Aplicación de los principios generales sobre la conducción de hostilidades al medio ambiente natural», <https://bit.ly/3LMcIi2>.

²⁴ Resolución 38 C/49, «Refuerzo de la labor de la Unesco en materia de protección de la cultura y promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado», de 30 de octubre de 2015, <https://bit.ly/3sXuKVJ>.

y la memoria y aprendizaje, lo que ha sido calificado por la resolución de «limpieza cultural», cuyo objetivo último sería «[...] erradicar la diversidad cultural de una zona geográfica y suplantarla por una perspectiva cultural y religiosa única y homogénea» (apdo. 6). Esta acción de limpieza comprende tanto los ataques intencionados a los edificios destinados a la práctica de la fe, a la educación, a las artes, o a las ciencias, como a los monumentos históricos, y se realiza normalmente durante una situación de conflicto armado, internacional o interno. Los ataques también «[...] pueden ser constitutivos de crímenes de guerra», según el art. 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional²⁵. Artículo que ha podido ser aplicado por la Corte para exigir la responsabilidad individual del individuo ante la destrucción del patrimonio en el caso *Al Mahdi*, condenado por crímenes de guerra, por su participación como coautor en el ataque a bienes protegidos en Tombuctú²⁶.

La Resolución 38 C/49 fija su estrategia de actuación en un contexto de conflictos armados y se basa en dos líneas principales:

1. Establecer un nuevo enfoque, tanto a nivel nacional como internacional, basado en el vínculo entre la protección del patrimonio y la diversidad cultural, por un lado, y, de otra parte, la acción humanitaria, los procesos de consolidación de la paz y la política en materia de seguridad. Contando para ello con los nuevos actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, internacionales y regionales involucrados, tales como Interpol, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la UNODC, UNIDROIT, el ICCROM, el ICOM, el ICOMOS, el OCPM, la IFLA y el ICA²⁷. Juntos crearon en 1996 el Comité Internacional del Escudo

²⁵ Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, documento A/CONF.183/9, de 17 de julio de 1998.

²⁶ ICC-01/12-01/15, *Case The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi (Situation in the Republic of Mali)*, de 27 de septiembre de 2016. La Corte le declaró culpable, en calidad de coautor, en virtud de los arts. 8 (2) (e) (4) y 25 (3) (a) del Estatuto de Roma, por dirigir intencionadamente ataques contra diez edificios de carácter religioso e histórico en Tombuctú, entre el 30 de junio y el 11 de julio de 2012. Véase sobre esta cuestión Vacas Fernández (2105).

²⁷ UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; UNIDROIT: Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado; ICCROM: Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales; ICOM: Consejo Internacional de Museos; ICOMOS: Consejo Internacional de Monumentos y Sitios; OCPM: Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial; IFLA: Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. ICA: Consejo Internacional de Archivos.

Azul, con la intención de trabajar para proteger el patrimonio cultural mundial amenazado por las guerras y las catástrofes naturales.

2. Apoyar los procesos de recuperación y reconstrucción del patrimonio, una vez ha cesado el conflicto interno (intervención postconflicto). En este sentido, la intervención de la Unesco en Camboya, los Balcanes, Afganistán o Malí, la han dotado con los conocimientos especializados, las redes y las buenas prácticas en lo que respecta a la rehabilitación del patrimonio cultural en esta etapa, y su experiencia debería servir para mejorar las actividades de PPC²⁸.

En cuanto a sus objetivos, pueden englobarse en dos:

- a) Reducir la vulnerabilidad del patrimonio y la diversidad culturales antes de los conflictos, durante su desarrollo y una vez finalizados. Para ello, son necesarias las normas, los conocimientos técnicos y la experiencia adquirida por la Unesco con sus operaciones en el ámbito de la cultura, así como aumentar la capacidad de la organización para actuar en cualquier momento y en cualquier lugar en que el patrimonio y la diversidad culturales estén directamente amenazados.
- b) Y unos objetivos secundarios, interrelacionados con el primero, entre ellos, el fortalecimiento de las capacidades de los países miembros para prevenir y mitigar las pérdidas de patrimonio y diversidad culturales que derivan de los conflictos, así como ayudar a su recuperación a través del desarrollo de sus capacidades institucionales, —objetivo que entendemos que está estrechamente vinculado con la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) que llevan a cabo la mayoría de misiones civiles europeas actualmente en activo—. Otro objetivo destacable es la incorporación de la protección de la cultura a la acción humanitaria, a las estrategias de seguridad y a los procesos de consolidación de la paz, mediante la colaboración con las partes interesadas implicadas y que son ajenas al ámbito de la cultura. Ello requiere de nuevas alianzas estratégicas de las Naciones Unidas, para crear sinergias, herramientas operacionales y mecanismos que permitan aplicar eficazmente las disposiciones de las convenciones de la Unesco, además de fomentar enfoques humanitarios, de seguridad y de consolidación de la paz en los que tenga cabida la cultura²⁹.

²⁸ Resolución 38 C/49. Cit., nota 24, pp. 3-4.

²⁹ *Ibid.*, p. 34.

Como se infiere de esta Estrategia, la PPC es más difícil aún en contextos de guerra. Los ejemplos en Oriente Medio han mostrado cómo, a causa de estos conflictos, el Estado islámico ha destruido patrimonio cultural de gran valor en los territorios de Irak y Siria, y ello hace necesario destinar nuevos esfuerzos de la comunidad internacional que garanticen su protección. Además, la destrucción (y el saqueo) están estrechamente vinculados a la financiación del terrorismo, lo que dificulta más la protección de este patrimonio. Así lo denunció el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS) en la Resolución 2347 (2017), al mostrar su preocupación por el hecho que la presencia del Estado Islámico en Irak y el Levante (EIL o Dáesh), Al-Qaida y otras personas o grupos asociados genera ingresos de su participación, directa e indirecta en excavaciones ilegales, el saqueo y contrabando de bienes culturales que proceden de yacimientos arqueológicos, museos, bibliotecas, archivos, y que son destinados «[...] a aprovechar sus actividades de reclutamiento y su capacidad operacional para organizar y perpetrar atentados terroristas»³⁰. Ante tal situación, el CS *alienta* a los países miembros a aumentar sus esfuerzos en la PPC y menciona de modo explícito, y por primera vez, la posibilidad de establecer un mandato de PPC dirigido a una operación de mantenimiento de la paz. Así, el CS determina que el mandato de estas operaciones, cuando así lo encomiende el CS en virtud del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, podrá abarcar la ayuda «[...] a las autoridades competentes que lo soliciten, proteger el patrimonio cultural de la destrucción, el desentierro ilícito, el saqueo y el contrabando en el contexto de los conflictos armados». Todo en colaboración con la Unesco. Igualmente, advierte de la necesidad que estas operaciones de paz actúen «[...] cuidadosamente cuando se encuentren en las proximidades de sitios culturales e históricos»³¹. Al tiempo que *exhorta* a la Unesco, UNODC, INTERPOL, la OMA y otras organizaciones internacionales a que, en base a sus mandatos, ayuden a prevenir o contrarrestar la destrucción, el saqueo y el tráfico de bienes culturales en todas sus formas³².

A pesar de los diversos mecanismos jurídicos existentes para la PPC en casos de conflicto armado, la realidad muestra que su aplicación en la práctica es muy limitada. Potencias como los EE. UU. no cumplen con sus obligaciones de protección, tal y como sucedió con la ocupación de Irak. A este factor deben sumarse otros problemas, como la falta de financiación, las trabas burocráticas o la falta de apoyo de las fuerzas militares, además de su falta de formación, entre otras dificultades (Fernández Vidal, 2018: 125).

³⁰ S/RES/2347 (2017), de 24 de marzo de 2017, p. 2.

³¹ *Ibid.*, apdo. 19.

³² *Ibid.*, apdo. 20.

III. MARCO NORMATIVO Y ESTRATEGIAS DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

En la UE el marco normativo y las estrategias adoptadas para la PPC se han ido desarrollando a partir de la aplicación de los Acuerdos de Schengen y el desarrollo posterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), que han propiciado la supresión de las fronteras interiores a la libertad de circulación de mercancías —a efectos de protección de bienes culturales— así como la cooperación judicial civil, penal y policial. La supresión de barreras interiores al comercio de mercancías —y, por tanto, de las obras de arte objeto de un comercio lícito— comportó la adaptación de normas de derecho mercantil, presentes en los Tratados de la Unión, como el art. 36 TFUE, que permiten a sus países miembros imponer prohibiciones a la importación, exportación o tránsito de bienes con el fin de proteger el patrimonio cultural, dando en este caso prevalencia a la protección del patrimonio sobre la actividad propiamente comercial, y conciliando de este modo la libre circulación de los bienes culturales con la legítima protección de los patrimonios nacionales. En el bien entendido que este flujo comercial ya no está sujeto a controles aduaneros en el seno de la Unión (Pons Portella, 2019: 4). Y al mismo tiempo, en el art. 107.2, literal d), TFUE se consigna la posibilidad que la UE otorgue ayudas y subvenciones con la finalidad de preservar el patrimonio cultural y, por tanto, limitar la libre competencia en este contexto, sin menoscabo de las normas de la competencia, cuando estas ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio «[...] no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común». Igualmente, aunque sin efectos jurídicos vinculantes, la Unión podrá adoptar recomendaciones para garantizar la cooperación y el apoyo necesario en la protección del patrimonio de los EE. MM., para prestar apoyo a la acción de sus miembros en la mejora del conocimiento y «[...] la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos, la conservación del patrimonio cultural de importancia europea, los intercambios culturales no comerciales, y la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual». Acciones que tendrán su proyección exterior con el «[...] fomento de la cooperación con terceros Estados y organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, en especial el Consejo de Europa» (art. 167, apdos. 2 y 3, TFUE).

Igualmente, el derecho derivado de la Unión a través de directivas y reglamentos ha intentado unificar las legislaciones estatales en materia de PPC, vinculadas a las dos líneas estratégicas que ha desarrollado la UE siguiendo el llamamiento de Naciones Unidas, junto con el de otros actores de la comunidad internacional unidos en el llamamiento de Berlín. Estos dos ámbitos de actuación se regulan en dos políticas diversas de la UE, pero

ambas objeto de cooperación intergubernamental, una en su vertiente interna y la otra en su vertiente exterior: a) la lucha contra el terrorismo (vinculada a la Política de Justicia y de Asuntos de Interior (JAI), en el marco del objetivo de la construcción del ELSJ; y b) la PESC, vinculada al desarrollo y despliegue de las misiones de paz de la PCSD. A través de ambas políticas la Unión está desarrollando estrategias y mecanismos para luchar contra el tráfico ilegal de bienes culturales, así como la PPC y sus bienes en aquellos territorios inmersos en situaciones de conflicto armado y en situación de postconflicto.

1. LA ESTRATEGIA CONTRA EL TERRORISMO

La Agenda Europea de Seguridad de 2015 planteaba ya la necesidad de adoptar medidas para hacer frente a la financiación del terrorismo de una manera más eficaz y global³³, exponiendo las medidas para ello, entre otras, eliminar las fuentes que financian a los terroristas. Los planes contra el comercio ilícito de bienes culturales se fijaron, por primera vez, en dicha Agenda y en el Plan de Acción de 2016 para reforzar la lucha contra la financiación del terrorismo. La Comisión presentó en 2017 una propuesta legislativa para reforzar las competencias de las autoridades aduaneras en la lucha contra la financiación del terrorismo a través del comercio de bienes³⁴. También propuso abordar el tráfico ilícito de bienes culturales, ampliando el ámbito de aplicación de la legislación vigente a un mayor número de países y la introducción de sanciones penales para la financiación del terrorismo, medida que se plasmó con la adopción de la Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo, relativa a la lucha contra el terrorismo³⁵. Igualmente, una de las últimas aportaciones con repercusiones en la PPC fue la adopción del Reglamento (UE) 2021/784, de 29 de abril, destinado a combatir la difusión de contenidos terroristas en línea³⁶.

³³ Comunicación de la Comisión Europea «Agenda Europea de Seguridad» [COM (2015) 185 final, 28 de abril de 2015 pp. 2-5].

³⁴ Con la idea de acabar con las ganancias ilícitas obtenidas por medio de transacciones comerciales encubiertas, declaraciones falsas del valor de los bienes y facturas falsas.

³⁵ Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (DO L 88/6, de 31 de marzo de 2017, p. 6).

³⁶ Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021 sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea (DO L 172/79, de 17 de mayo de 2021, p. 79).

Las iniciativas legislativas y políticas adoptadas han seguido la posición de Naciones Unidas, recogida en la Resolución 2253 (2015), relativa a la financiación de Daesh, que prorrogaba el antiguo régimen de sanciones a «Al Qaeda», poniendo en evidencia la preocupación y el consenso a nivel mundial que existía en ese momento para actuar contra la financiación de grupos terroristas³⁷. Con el impulso de este consenso, en 2016 la Comisión Europea presentó el «Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo»³⁸, justo después de los diversos atentados perpetrados en la Unión y otras partes del mundo. Este plan se articuló sobre dos ejes: a) localizar a los terroristas a través de sus movimientos financieros e impedirles transferir fondos y otros activos, para lo cual se adoptó, entre otras normas, la Directiva (UE) 2015/849, que establece normas comunes relativas a la prevención de la utilización del sistema financiero de la Unión para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo³⁹. Y, b) dismantelar las fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas, centrándose en su capacidad de obtener fondos. Este segundo eje está directamente vinculado con la PPC, por medio de la actuación de las políticas internas de cooperación de la Unión, puesto que una de las principales fuentes de ingresos de las organizaciones terroristas es el comercio ilícito desde las zonas ocupadas de bienes culturales y de fauna y flora silvestres, aunque también pueden obtener beneficios del comercio de bienes legales. Con este objetivo, el Plan de 2016 establece que la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) prestarán asistencia técnica a los países de Oriente Próximo y del Norte de África para luchar contra el tráfico de bienes culturales y facilitarán ayuda a los terceros países para que cumplan las resoluciones del CS sobre esta cuestión. Además, se determina que los países de Oriente Próximo, del Norte de África y del Sudeste asiático recibirán también ayuda para mejorar la lucha contra la financiación del terrorismo.

Respecto a la normativa que protege el patrimonio cultural dentro del mercado interior europeo, debemos destacar, por un lado, la Directiva

³⁷ S/RES/2253 (2015), de 18 de diciembre de 2015.

³⁸ Comunicación de la Comisión Europea «Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo» [COM/2016/050 final, de 2 de febrero de 2016].

³⁹ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141, de 5 de junio de 2015, p. 73).

2014/60/ UE⁴⁰, sobre la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal de un Estado miembro⁴¹, y, dando un paso más, en diciembre de 2018 los EE. MM. y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo sobre la prevención del comercio ilegal de bienes culturales, en particular el destinado a financiar el terrorismo. Este acuerdo tiene por objetivo garantizar que los EE. MM. puedan actuar contra el comercio ilícito de bienes culturales cuando se exporten a la Unión desde países no miembros de esta organización. Hasta ese momento, la UE prohibía la importación de bienes culturales procedentes de Irak 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. La consecuencia de este acuerdo fue la adopción del Reglamento (UE) 2019/880, cuyo objetivo es garantizar un tratamiento coherente de 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 y se atente directamente al patrimonio cultural, histórico y arqueológico del país de origen⁴². El Reglamento establece normas comunes sobre el comercio con terceros países para garantizar una protección más eficaz contra el comercio ilícito de bienes culturales, y también su pérdida o destrucción, la conservación del patrimonio cultural de la humanidad y la prevención de la financiación del terrorismo y el blanqueo de capitales por medio de la venta a compradores en la Unión de bienes culturales que han sido saqueados.

2. LA ESTRATEGIA DE LA PESC

El refuerzo de la UE como actor exterior pasa también por la protección y promoción de la cultura. En este sentido, la Unión está comprometida en la promoción y respeto de los valores fundamentales de la UE, entre los que se encuentran los derechos humanos, la igualdad de género, la democracia, la libertad de expresión y el Estado de Derecho (art. 3 TUE), así como en el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística, en sentido amplio (art. 22 de la CDFUE). Fruto de este compromiso, la Unión firmó en 2018 el Convenio

⁴⁰ Directiva 2014/60/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014 (DO L 159, de 28 de mayo de 2014, p. 1).

⁴¹ Sobre su aplicación en España por medio de la Ley 1/2017, de 17 de abril, véase Pons Portella (2019).

⁴² Reglamento (UE) 2019/880 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativo a la introducción y la importación de bienes culturales (DO L151, de 7 de junio de 2019, p. 1).

del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo⁴³. Igualmente, se ha manifestado sobre este tema a través de sus Conclusiones adoptadas, tanto por el Consejo de la Unión⁴⁴, como por el Consejo Europeo⁴⁵, señalando la necesidad de intensificar su trabajo en la lucha contra la financiación del terrorismo, al tiempo que reforzar la lucha contra el comercio ilegal de bienes culturales por medio de propuestas legislativas de la Comisión⁴⁶.

A instancias del mandato del Consejo, la Comisión y la Alta Representante presentaron la «Estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales», con cinco principios rectores que deben guiar la acción exterior de la Unión en materia de las relaciones culturales internacionales: a) promover la diversidad cultural y el respeto de los derechos humanos; b) fomentar el respeto mutuo y el diálogo intercultural; c) garantizar el respeto de la complementariedad y la subsidiariedad; d) fomentar un enfoque transversal de la cultura, y e) promover la cultura a través de los marcos de cooperación existentes. Para el desarrollo este último principio se utilizó hasta junio de 2021 el Instrumento en pro de la estabilidad y la paz (IPA), con el objetivo de fomentar la prevención de conflictos, la respuesta a las crisis y la consolidación de la paz. A tal fin, las organizaciones culturales estaban incluidas en la definición de la sociedad civil a los efectos de recibir financiación con cargo a este instrumento.

Igualmente, los procesos de consolidación de la paz en los que interviene la Unión en el exterior utilizan el diálogo intercultural como instrumento para la prevención de conflictos y el fomento de la reconciliación⁴⁷. En esta visión de la acción exterior en pro de la defensa de la cultura como garante de la paz y la estabilidad posconflicto, debemos destacar la utilización de diversos instrumentos de acción exterior:

⁴³ Decisión (UE) 2018/889 del consejo, de 4 de junio de 2018, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea del convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo (DO L 159, de 22 de junio de 2018, p. 1).

⁴⁴ «Conclusiones del Consejo de la UE y de los Estados miembros reunidos en el Consejo en materia de lucha antiterrorista», 20 de noviembre de 2018, <https://bit.ly/3v0ft9v>.

⁴⁵ «Conclusiones del Consejo Europeo sobre el Reino Unido» [EUCO 28/15, de 18 de diciembre de 2015, pp. 3-4].

⁴⁶ Véase «Conclusiones del Consejo sobre la lucha contra la financiación del terrorismo». Comunicado de prensa 50/16, Bruselas, 12 de febrero de 2016, <https://bit.ly/3s4HQ4x>.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión Europea «Hacia una estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales» [JOIN (2016) 29 final, de 8 de junio de 2016, p. 12].

- i) La financiación a través del ya mencionado IPA (actualmente sustituido por el NDICI, véase apdo. IV), con el fin de apoyar el diálogo intercultural en situaciones de preconflicto y posconflicto;
- ii) El fomento del diálogo intercultural entre las organizaciones juveniles en Europa y en otros lugares, para combatir el extremismo y la radicalización violenta;
- iii) La formación de los observadores en misiones de observación electoral y del personal que se vaya a destinar a misiones de estabilización civil, para que conozcan plenamente las sensibilidades culturales locales; y
- iv) El fomento de los derechos culturales, incluyendo la identidad local y los derechos de los pueblos indígenas, tal y como se definen en la «Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas»; así como el papel que desempeñan los defensores de los derechos culturales, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Todas estas acciones deberían ir destinadas a aumentar la influencia de la UE en el escenario mundial, como artífice del crecimiento sostenible, la paz y el entendimiento mutuos⁴⁸. Por primera vez, se menciona la PPC en un documento de *soft law* de la Unión. Más adelante, durante las discusiones sobre el «Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD» (véase apdo. IV), en 2017, se introdujo una nueva tarea para las misiones de paz de la Unión: «[...] la preservación y protección del patrimonio cultural». Según el Pacto, las misiones civiles de la PCSD deben contribuir a dar una respuesta más amplia de la Unión, con el fin de abordar los nuevos desafíos en seguridad, incluidos los relativos a la protección y preservación del patrimonio cultural⁴⁹.

El SEAE también ha constatado, al igual que la Unesco, la presencia de la Cultura en la primera línea de los conflictos armados actuales. Además, los grupos beligerantes utilizan la selección y la destrucción deliberada del patrimonio cultural con fines destinados, no solo a minar la resistencia y la moral de la parte contraria, sino también con finalidades de limpieza étnica, lo que provocan también oleadas de desplazamientos forzados de población de aquellos territorios que se encuentran sumidos en conflictos armados. En 2017, el SEAE y la Unesco empezaron a colaborar a través de la aplicación del proyecto «Protección del patrimonio cultural y la diversidad en emergencias complejas para la estabilidad y la paz», cuya base jurídica era el IPA, y que

⁴⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁹ «Conclusiones del Consejo sobre la aplicación del Pacto sobre la Vertiente Civil de la PCSD», Doc. 14611/19, Bruselas, 9 de diciembre de 2019.

comportó la aplicación de un conjunto de actividades urgentes en Irak, Libia, Siria y Yemen para permitir la estabilización y la salvaguarda del patrimonio cultural, y de la población, de estos países. Con el apoyo del SEAE, se pretendía mejorar la capacidad de la Unesco para responder más rápidamente a las necesidades relacionadas con la protección cultural en situaciones de emergencia, así como conseguir una mejor integración de la dimensión cultural en los esfuerzos de estabilización y consolidación de la paz. Este Proyecto representó la puesta en práctica de la «Estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales», y de la Resolución de la Unesco 38 C/49, a través de acciones concretas destinadas a contribuir al surgimiento de sistemas y herramientas globales para una respuesta más eficaz y eficiente⁵⁰.

En 2019 el Consejo abogaba por «[...] fortalecer el papel de la cultura en las políticas y programas dentro del marco de las relaciones exteriores, incluida la PESC»⁵¹. En este sentido, la PPC no es únicamente una cuestión de PCSD. Debemos también reconocer el papel jugado por la Comisión en su acción exterior, p. ej., a través de la actuación en Irak de la DG EAC (Dirección General de Educación, Juventud, Deporte y Cultura), impulsada por el Año Europeo del Patrimonio Cultural en 2018 para abordar la dimensión internacional de la protección del patrimonio cultural (Parkes y Pietz, 2020: 2-3).

IV. LAS MISIONES DE LA PCSD Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

1. ANTECEDENTES: LA UNIDAD ITALIANA DE TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURAL, LA ALTA REPRESENTANTE Y EL SEAE

Los antecedentes de la introducción del mandato de PPC en las misiones de la PCSD los encontramos en el papel pionero que ha jugado Italia en esta materia y la intervención de la Alta Representante y del SEAE (Pietz y Schmidtke, 2019: 2).

Italia dispone de su propia Unidad de gendarmería para la protección del patrimonio cultural desde 1969: los carabinieri para la Tutela del Patrimonio Cultural (Unidad TPC). Esta Unidad se creó un año antes de la Convención

⁵⁰ Fuente: «UE y Unesco Project: Protecting Cultural Heritage and Diversity in Complex Emergencies for Stability and Peace», <https://es.Unesco.org/node/284427>.

⁵¹ «Conclusiones del Consejo sobre el planteamiento estratégico de la UE para las relaciones culturales internacionales y el marco de actuación» (DO C 192/6, de 7 de junio de 2019, apdo. 38).

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 este sentido, Italia dispone de componentes militares, policiales y civiles destinados a esta Unidad que se ocupan de tareas de protección física, formación y persecución del tráfico ilegal de bienes culturales. Pero también ejerce funciones en el exterior, entre ellas, dar apoyo especializado a misiones de paz. La Unidad TPC fue desplegada en Kosovo (2002-2003), Irak (2003-2006) y también en Libia. Asimismo, presta apoyo a las solicitudes de otros países para capacitar (formar) a sus policías y servicios de aduanas; y también presta consultoría al Ministerio para los Bienes y Actividades Culturales italiano en temas de recuperación de restos arqueológicos pertenecientes al patrimonio cultural nacional, y exhibidos en museos y colecciones privadas en el exterior. Desde 1980, utiliza para sus investigaciones una «Base de Datos de bienes culturales sustraídos ilícitamente», con informaciones sobre los bienes en búsqueda, la procedencia italiana o extranjera y los relativos a sucesos criminales. El uso de las TIC ha convertido su base de datos en un instrumento de referencia para la Unidad TPC y el resto de las fuerzas del orden, lo que les ayuda a realizar un detallado análisis de los delitos relativos al tráfico ilícito de los bienes culturales⁵². El compromiso que demostró, especialmente en Irak, demuestra los beneficios de adoptar una aproximación integral, combinando la capacidad de reconstrucción en una situación postconflicto y la protección física del patrimonio cultural ante el saqueo de estos bienes. Este carácter híbrido ha convertido a la Unidad TPC en la fuerza de policía militar más efectiva en el mundo para la protección de las obras de arte y la propiedad arqueológica (Pietz y Schmidtke, 2019: 2). El carácter pionero de Italia también se reflejó en el Acuerdo de 2016 con la Unesco, por el cual se estableció una coalición con las fuerzas italianas en el marco de la destrucción del patrimonio cultural por el ISIS en Palmira⁵³.

También fue decisiva la intervención de la Alta Representante en la introducción del mandato de PPC en las misiones europeas. El 21 de septiembre de 2017 habló por primera vez sobre el papel que deberían jugar estas misiones en la PPC⁵⁴. Hasta ese momento la Comisión Europea era la encargada de asumir este papel. A partir de esa fecha, Mogherini asume que la acción

⁵² Fuente: Los carabinieri TPC, <http://www.carabinieri.it/multilingua/es/los-carabinieros-tpc>.

⁵³ Fuente: Noticias de Naciones Unidas, «En sesión inaugural del Comité del Patrimonio Mundial, Unesco pide que se protejan sitios culturales del extremismo», 29 de junio de 2015, <https://bit.ly/3s30FVx>.

⁵⁴ Fuente: SEAE, <https://bit.ly/3JFVzVs>.

exterior de la UE debe destinarse también a la protección del patrimonio, de modo que esta debería ser parte de los mandatos de todas las misiones militares y civiles de la UE. El 26 de septiembre hizo público un documento de trabajo interno del SEAE: «Preservación y protección del patrimonio cultural en las misiones y operaciones de la PCSD»⁵⁵. Aunque el documento no establece los mecanismos de «protección física» del patrimonio, define las tareas de reconstrucción, el refuerzo de los actores locales, la prevención del contrabando, así como una mejor coordinación de los instrumentos de la Unión y otros actores implicados (Pietz y Schmidtke, 2019: 3). Aun así, el SEAE plantea la necesidad de establecer un enfoque integral⁵⁶ y global, que comprenda el uso de instrumentos propios de la prevención de conflictos y de estabilización posterior, que aumente el papel de las misiones de paz en estas situaciones. En este sentido, existe un posible antecedente, la misión EULEX Kosovo, que aportó una Unidad de policía del patrimonio cultural destinada a proporcionar asistencia técnica, contribuyendo a la rehabilitación y restauración de sitios culturales⁵⁷. Asimismo, los jueces de EULEX continúan con la resolución de demandas sobre propiedades, incluidas las demandas de reclamación de propiedad contra monasterios ortodoxos, al tiempo que se encargó de su protección hasta su transferencia a la KFOR. La UE y la Unesco firmaron el 16 de mayo de 2014 un acuerdo para financiar la reconstrucción del patrimonio cultural de Tombuctú (Malí)⁵⁸.

Y en el marco de la estrategia de cooperación cultural internacional (art. 6 TFUE) se ha creado, en cooperación con la Unesco, un «mecanismo de reacción rápida» destinado a proteger los lugares declarados patrimonio cultural, así como fomentar la diversidad cultural y la recuperación y recons-

⁵⁵ «Preservación y protección del patrimonio cultural en las misiones y operaciones de la PCSD». Doc. 11930/201, Bruselas, 26 de septiembre de 2017.

⁵⁶ En la UE, este enfoque integral encuentra sus antecedentes en la guerra de los Balcanes. Los conflictos en esta zona evidenciaron, entre otras carencias, la conveniencia de dotar a la Unión de una dimensión de seguridad y defensa, mejorar la atención de las fuerzas militares hacia la población civil o sistematizar las labores y definir las responsabilidades entre los actores militares y civiles de la operación. Ello motivó la creación de la primera gran herramienta para reforzar la cooperación práctica entre los elementos civiles y militares en a escala táctica, la cooperación civil-militar. Véase sobre esta cuestión Colom, G. (2014).

⁵⁷ Esta unidad ayudó en la reconstrucción del ayuntamiento de la ciudad de Sarajevo, demolido durante la guerra; en la restauración del mausoleo de Tombuctú en Malí, y en la restauración del patrimonio y la protección ambiental en el lago Ohrid (Balcanes).

⁵⁸ Fuente: «La Unesco y la Unión Europea comprometidas en la reconstrucción del patrimonio cultural de Tombuctú, en Malí», <https://bit.ly/3H4ZpFK>.

trucción del patrimonio cultural a través del Fondo Fiduciario Regional para dar respuesta a la crisis de Siria⁵⁹.

A partir de estas experiencias, el SEAE ha diseñado el procedimiento de intervención para aquellas misiones de paz que ostenten un mandato de PPC, con una primera fase interna de preparación y una segunda fase, sobre el terreno:

1. A nivel interno, el SEAE debe cooperar con los servicios de la Comisión para identificar cómo puede la UE contribuir del modo más eficiente, a través de las misiones de paz, a la preservación y PPC, teniendo en cuenta el Derecho internacional humanitario, y en base a los intereses y las necesidades de los países asociados y los expertos europeos en patrimonio cultural.
2. Sobre el terreno (ya desplegada la misión), la Unión debe llevar a cabo la realización de diversas tareas: a) desplegar expertos en misiones y operaciones relevantes de la PCSD; b) proporcionar información específica sobre la PPC al personal de la misión de paz, que debería basarse en las mejores prácticas existentes a nivel nacional e internacional; c) preparar la formación de los equipos de personal de la PCSD sobre PPC en base al país de intervención, en coordinación y cooperación con las autoridades nacionales pertinentes, según proceda. Con este fin, podría preverse el nombramiento de un coordinador dentro de la misión; d) crear, cuando sea procedente, una red de análisis de PPC en las misiones de paz, para identificar los sitios relevantes, siempre en coordinación con el país anfitrión y las autoridades locales⁶⁰; e) incrementar la coordinación y cooperación con la Delegación de la Unión (EUDEL) a nivel de campo, lo que hace necesario designar puntos focales de Patrimonio Cultural *ad hoc* en el Cuartel General de Campo / Fuerza (Protección de Bienes Culturales, Oficial de PPC⁶¹); f) informar periódicamente sobre la participación del personal de la misión en la PPC, cuando dicha protección sea parte de la misión; g) aumentar la cooperación y la coordinación sobre el terreno con las organizaciones internacionales, en particular la Unesco, para garantizar una coordinación y asistencia

⁵⁹ Fuente: Página web del Fondo, <https://bit.ly/3H4MxQa>.

⁶⁰ En este sentido, el Centro de Satélites de la UE (SATCEN) también podría proporcionar información de un espectro más amplio.

⁶¹ Este puesto también coordinaría estos temas con las misiones y operaciones y con la Sede Operativa, e identificaría posibles complementariedades y secuencias con acciones bajo instrumentos de financiación externos.

adecuadas en el teatro de operaciones; h) realizar acciones destinadas a la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales en cooperación con las agencias JAI pertinentes (Interpol, Europol, FRONTEX, EUROJUST, etc.). Sobre todo, a través de las misiones de formación, las de gestión de fronteras, o las misiones de lucha contra la delincuencia organizada; y i) establecer una mayor coordinación y cooperación con las direcciones geográficas para áreas de misión específicas.

Todas estas tareas deberían redundar en una mayor protección de los bienes culturales que formen parte del patrimonio cultural de una zona en conflicto o postconflicto, aunque de la lectura atenta del documento no se infiere que se vaya a establecer una «protección física» de estos bienes, tal y como muestra el desarrollo de la misión EUAM Irak.

2. LA MISIÓN ASESORA DE LA UNIÓN EUROPEA EN IRAK (2017)

La primera vez que se ejecutó el mandato de PPC en una operación de mantenimiento de la paz, junto con la autorización del uso de la fuerza, fue en la misión de Naciones Unidas en Malí —Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas (MINUSMA)⁶²—. Como señala Vacas Fernández, se trataba de un nuevo caso de la política en el sentido propio del elemento incluido en el tipo de crimen de lesa humanidad, solo que en este caso los destinatarios de los ataques, además de la población civil, eran los bienes culturales. Casos como el de Malí han venido produciéndose desde el 2001 en Afganistán, cuando los talibanes iniciaron esta práctica con la destrucción, entre otros bienes culturales, de los Budas de Bamiyán y se han ido repitiendo en aquellos territorios en los que grupos armados fundamentalistas islamistas tomaban el control efectivo de un territorio, tal y como sucedió en Malí en 2012 y en Siria, Irak y Libia a partir de la autoproclamación del Estado Islámico en 2014 (2016: 193). 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»⁶³, lo que suponía ayudar a las autoridades de transición de Malí, cuando fuera necesario y viable, a proteger contra posibles ataques

⁶² En 2012, los territorios de Tombuctú, Gao y Kidal estuvieron en manos de los grupos salafistas Ansar Dine, AQMI y MUYAO y sus líderes procedieron a decidir, ordenar y llevar a cabo la destrucción de gran parte del patrimonio cultural y religioso de dichas ciudades, en gran parte declarados Patrimonio de la Humanidad por la Unesco.

⁶³ Resolución 2100 (2013), de 25 de abril, apdo. 16, literal f).

los lugares de importancia cultural e histórica de Malí, en colaboración con la Unesco. Para conseguir una protección efectiva, el CS autorizaba a la comunidad internacional al uso coercitivo de la fuerza (en virtud del capítulo VII de la Carta) al señalar que la misión debía también apoyar a la justicia nacional e internacional; lo que suponía, en caso de ser viable y apropiado, prestar apoyo a las autoridades de transición de Malí para detener y llevar ante la justicia a los responsables de los crímenes de lesa humanidad cometidos en Malí. Y para ello, el CS autorizaba a usar «todos los medios necesarios» dentro de los límites de su capacidad y zonas de despliegue. Asimismo, solicitaba a los componentes civil y militar de la MINUSMA que coordinaran su labor con el objetivo de respaldar las tareas indicadas, entre ellas la preservación del patrimonio cultural⁶⁴.

En el ámbito regional de la UE, la Misión Asesora de la Unión (EUAM) en Irak fue la primera misión europea, —y de momento la única— que incorporó el mandato de PPC. Los documentos de planificación de la operación para la nueva misión incluían también la previsión de apoyar al Ministerio del interior de Irak, con el fin de establecer prioridades en combatir el crimen organizado en todas sus formas, incluyendo el tráfico ilícito o la destrucción de bienes culturales. Además de prever futuras intervenciones financieras de la Unión para prevenir o mitigar la pérdida o la destrucción de patrimonio cultural en Malí y Siria, junto con acciones futuras en Libia y Yemen, por medio del apoyo financiero —en aquel momento el IPA—, entre otras iniciativas propuestas o en proyecto. La destrucción del patrimonio cultural por parte de ISIS había atraído a múltiples actores internacionales y locales a la tarea de PPC en Irak y, en la primavera de 2017, el gobierno italiano convocó a los Ministros de Cultura bajo su presidencia del G7. Producto de esta reunión fue el envío a la Comisión Europea y a la Alta Representante de una carta elaborada conjuntamente por Italia, Alemania y Francia, que ayudó a concienciar a nivel político sobre el patrimonio cultural y, finalmente, también comportó el establecimiento del mandato de PPC a través de EUAM Irak (Parkes y Pietz, 2020: 1).

La misión fue creada el 17 de octubre de 2017 por la Decisión (PESC) 2017/1869 como una misión de carácter civil (art. 42.1 TUE), en un contexto de post conflicto y de reconstrucción, cuyo objetivo es asesorar y asistir a las autoridades iraquíes en la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS), con el fin de consolidar el Estado de Derecho (art. 43.1 TUE). Se inició previo

⁶⁴ *Ibid.*, apdo. 17.

consentimiento de las autoridades de Irak, careciendo de mandato ejecutivo⁶⁵ y ha sido prorrogada hasta el 30 de abril de 2022⁶⁶. Entre sus cometidos, o mandato, figuran la lucha contra «[...] la destrucción de bienes culturales». Todo ello en coordinación estrecha con el resto de los demás agentes implicados y presentes sobre el terreno, en particular con la Unesco y la coalición internacional. Esta tarea de PPC forma parte de una tarea o mandato global de acciones de lucha contra «[...] la delincuencia organizada, que incluye la lucha contra la migración ilegal, el tráfico de drogas y armas, y los ciberdelitos, así como el tráfico ilícito y la destrucción de bienes culturales»⁶⁷. Si bien, para cumplir con este cometido, y a diferencia de lo que sucedió en Malí con la MINUSMA, la UE no puede desempeñar funciones ejecutivas de ningún tipo⁶⁸, y no tiene autorización para usar la fuerza, puesto que estamos ante una misión civil, aunque sus integrantes forman parte de los cuerpos de seguridad de los Estados participantes, y algunos de ellos son de naturaleza militar, como el cuerpo de la guardia civil o los propios carabineros.

Cuando la misión todavía no había cumplido un año, el 15 de octubre de 2018, el mandato inicialmente establecido en la Decisión (PESC) 2017/1869 fue modificado por la Decisión (PESC) 2018/1545⁶⁹, revisándose y ampliándose los objetivos y tareas inicialmente previstos. Esta decisión fue aprobada después de la celebración del Consejo Europeo de 28 de mayo de 2018, cuyas conclusiones señalaban la necesidad de reforzar la vertiente civil de la PCSD con el fin de poder asumir retos actuales y nuevos, a través de un «enfoque flexible, modular y escalable». Para ello era necesario establecer una dotación efectiva de las misiones, en tanto que las misiones civiles constituyen un instrumento de política exterior que contribuye a afrontar los desafíos en materia de seguridad, incluidos, «[...] la necesidad de conservar y proteger

⁶⁵ Decisión (PESC) 2017/1869 del Consejo de 16 de octubre de 2017 (DO L 266, de 17 de octubre de 2017, p. 12).

⁶⁶ Art. 1, literal 4) de la Decisión (PESC) 2020/513 del Consejo de 7 de abril de 2020 por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/1869 sobre la Misión asesora de la Unión Europea en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en Irak (EUAM Irak) (DO L 113, 8 de abril de 2020, p. 38).

⁶⁷ Art. 3.5 de la Decisión (PESC) 2017/1869. Cit., nota 65.

⁶⁸ *Ibid.*, art. 3.6.

⁶⁹ Decisión (PESC) 2018/1545 del Consejo, de 15 de octubre de 2018, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2017/1869 sobre la Misión asesora de la Unión Europea en apoyo de la reforma del sector de la seguridad en Irak (EUAM Irak). (DO L 259, de 16 de octubre de 2018, p. 31).

el patrimonio cultural»⁷⁰. Respecto a la PPC, y en aras de desarrollar uno de los objetivos estratégicos de la misión, apoyar la RSS⁷¹, introdujo la tarea de definir y apoyar «[...] la aplicación a nivel estratégico de una estrategia global contra la delincuencia organizada que haga referencia específica a la gestión de las fronteras, los delitos financieros, en particular la corrupción, el blanqueo de capitales y el tráfico de bienes pertenecientes al patrimonio cultural»⁷². De este modo, se limitaba el mandato de la misión a la lucha contra el tráfico de bienes culturales. Aunque, igualmente, y siguiendo las conclusiones del Consejo, quedaba reforzada en una norma jurídica de la PESC, por si quedaba alguna duda, la vertiente civil de PPC para esta misión.

Para desarrollar esta tarea, EUAM Irak ha organizado tres talleres de formación sobre museos iraquíes y la protección del patrimonio cultural del país, el último de ellos en noviembre de 2019, con la participación del ICOM⁷³. El objetivo era fortalecer los esfuerzos colectivos dirigidos a salvaguardar el patrimonio cultural iraquí, mostrando la situación de los museos iraquíes, así como la forma de abordar la protección física de estas estructuras, a pesar de que este aspecto (la protección física) queda fuera del mandato de EUAM Irak. Es también destacable la contribución de los EE. MM., a título particular en la misión⁷⁴. En concreto, la de Italia con los carabinieri

⁷⁰ Véanse «Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la vertiente civil de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)», de 28 de mayo de 2018. Doc. 9288/18, pp. 6-7.

⁷¹ En concreto: «2) analizar, evaluar e identificar oportunidades a nivel nacional, regional y provincial de nuevas acciones de la Unión en apoyo de las necesidades de la reforma del sector de la seguridad civil, informar y facilitar la planificación y aplicación de la Unión y de los Estados miembros» (art. 2.2 de la Decisión (PESC) 2018/1545. Cit., nota 69).

⁷² *Ibid.*, art. 3.1, literal d).

⁷³ 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. La organización mantiene una relación formal con la Unesco y tiene estatus de órgano consultivo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Fuente:* <https://www.icom-ce.org/que-es-el-icom/>.

⁷⁴ Las aportaciones destacadas a título particular, en fuerzas o financieras, de los participantes en las misiones de paz, —o al margen de las misiones de paz—, respecto a la PPC son numerosas. P. ej., la intervención de la unidad de los Monument Men, creada por el presidente Roosevelt hacia finales de la Segunda Guerra Mundial, a través del programa «Monuments, Fine Arts and Archives» destinada a recuperar los bienes culturales robados por los nazis; o la intervención de Italia en Irak a través del mandato de la OTAN en Kosovo.

italianos⁷⁵ (cuya capacitación en materia de PPC ya hemos comentado) y la de Alemania. El 11 de mayo de 2021 se firmó un acuerdo de cooperación entre Alemania y EUAM Irak, destinado a financiar la ejecución de dos proyectos relacionados con la PPC. El primero, para la creación de una base de datos nacional para la PPC en Irak, para reforzar las capacidades iraquíes en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, así como mejorar la cooperación entre diferentes organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales, dada la vinculación entre la PPC y la RSS. Posteriormente, y en una segunda fase, se trabaja para desarrollar un proyecto destinado a reforzar el liderazgo y las capacidades relacionados con la seguridad en el Ministerio de Interior de Irak⁷⁶.

Cabe destacar que la misión cuenta, desde marzo de 2021, con un Asesor sénior para la PPC, el italiano Silvio Mele (inspector de los carabinieri), cuyos buenos oficios propiciaron la firma del Acuerdo con Alemania, así como la reunión, el 4 de agosto de 2021, de los responsables de la misión con el Ministro de Cultura, Turismo y Antigüedades de Irak y su asesor para temas de Cultura, para tratar diversos temas relacionados con la PPC, y el estado del proyecto de creación de un sistema informático destinado a analizar la información relacionada con la PPC, para ayudar a las autoridades nacionales a rastrear las redes criminales y emprender las acciones policiales pertinentes⁷⁷.

2.1. Logros

EUAM Irak ha conseguido, hasta el momento, algunos éxitos destacables respecto a la PPC:

1. El apoyo al desarrollo de una base de datos iraquí sobre PPC y el inicio del debate iraquí sobre la PPC.
2. Los contactos políticos de la misión han ayudado a crear conciencia sobre el tema en el Ministerio del Interior iraquí que, a su vez, ha contactado con el Ministerio de Cultura, lo que demuestra también que los Ministerios del Interior tienden a tener un estatus más alto que los Ministerios

⁷⁵ El último taller, celebrado el 19 y 20 de noviembre de 2019, fue impartido por miembros del ICOM, expertos de la Interpol y de la Unidad TPC. Se centró en las Listas Rojas del ICOM y su aplicación práctica, gracias a las cuales, entre 2016 y 2018, la Unidad TPC consiguió encontrar en el mercado de Internet más de 400 objetos arqueológicos originarios del Irak Mesopotámico. Véase ICOM (2019) «Museos: El cofre de nuestra Historia», <https://bit.ly/3p1nY00>.

⁷⁶ Fuente: <https://bit.ly/3sTsy1M>.

⁷⁷ «EUAM Iraq met with the Iraqi Minister of Culture», <https://bit.ly/3IaCYAo>.

- de Cultura, y su participación puede ser decisiva para una PPC sostenible y priorizada en situaciones de posconflicto.
3. La actuación de los carabineros italianos, cuya experiencia se demuestra decisiva, tanto para asesorar como para capacitar a sus homólogos iraquíes⁷⁸. Aunque ello también revela la extrema dependencia de las misiones europeas de las contribuciones nacionales.
 4. Finalmente, la misión ha evidenciado la necesidad de abordar la PPC de modo integral, así como la posibilidad de innovar en la combinación de las escasas y diversas capacidades de las que dispone por el momento (Parkes y Pietz, 2019: 2).

2.2. Cuestiones pendientes

Con todo, quedan cuestiones clave que deberían desarrollarse y mejorar respecto a la PPC, entre ellas: a) aumentar el número de expertos destinados a la PPC; b) establecer el contenido y mandato de PPC, así como su posible extensión a todas las misiones de la PCSD; y c) intensificar la cooperación y coordinación con las organizaciones internacionales y otros actores implicados en la PPC sobre el terreno. Desde las instituciones europeas se han iniciado diversas acciones que parecen ir en este sentido:

a) Aumentar el número de expertos en PPC

Apenas un año después del inicio de EUAM Irak, el 19 de noviembre de 2018, fue adoptado el «Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD» (el Pacto)⁷⁹, para reforzar las misiones civiles europeas y aportar más recursos humanos a las mismas. Aunque no es vinculante jurídicamente, los EE. MM. se han comprometido a aplicarlo por medio de sus planes nacionales de aplicación⁸⁰, a más tardar el verano de 2023⁸¹. El documento contiene diez orientaciones

⁷⁸ Fuente: «Irak: Cursos de formación para la protección del patrimonio cultural», <https://bit.ly/35eNOXI>.

⁷⁹ «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.

⁸⁰ Véase, p. ej., el «Plan nacional de implementación del pacto por la PCSD civil de 2018», Madrid, 2020, <https://bit.ly/3H3rBc7>.

⁸¹ «Conclusiones del Consejo sobre el Pacto civil de la PCSD», Doc. 13571/20, Bruselas, 7 de diciembre de 2020, apdo. 6.

estratégicas y 22 compromisos⁸², la mayoría centrados en las contribuciones de los países miembros con recursos materiales y personales a las misiones civiles. Entre otros objetivos, se espera poder aumentar «[...] la disponibilidad y la participación de expertos nacionales en las misiones civiles de la PCSD», y «[...] aumentar de modo conjunto el número de expertos destacados en las misiones», «[...] hasta alcanzar como mínimo el setenta por ciento del personal internacional de las misiones» (compromisos 2 y 3 del Pacto), lo que debería permitir también, contar con expertos en la PPC. El hecho de que en todo el mundo, y también en determinados países de la Unión, se estén creando nuevas unidades destinadas a la PPC⁸³, debería facilitar la confección de una única lista internacional de expertos y la aportación de unidades que se desplegarían en las misiones tanto de la ONU, como de la UE, o de otras organizaciones regionales. Ello facilitaría la incorporación de asesores, arqueólogos, agregados culturales, etc., que podrían desplazarse en comisión de servicios, como ya lo hacen los integrantes de la misión EUAM Irak en la actualidad, puesto que, tal y como regula la Decisión (PESC) 2017/1869, su personal ha sido enviado en comisión de servicios por los EE. MM., las distintas instituciones de la Unión o el SEAE. Igualmente, se abre la posibilidad de contratar expertos internacionales y también locales en la materia, cuando el personal de los Estados participantes no pueda desempeñar las funciones requeridas, aunque sea solo en casos excepcionales y debidamente justificados. En todo caso, sería beneficioso para todas las misiones civiles y también militares, contar con un asesor dedicado a un punto focal en materia de PPC. Así se contaría con expertos que facilitarían el diálogo, especialmente entre comunidades, como p. ej., gestores culturales, arquitectos y arqueólogos. La figura del Asesor sénior para la PPC nombrado para EUAM Irak podría marcar la línea a seguir en el futuro.

⁸² El Pacto no fija objetivos individuales para los EE. MM., aunque algunos países los han establecido en sus planes nacionales. Uno de los resultados esperados, recogido en el compromiso 11, es que la UE sea capaz de desplegar una nueva misión de hasta un máximo de 200 efectivos en cualquier zona de operaciones, en un plazo de 30 días siguientes a la Decisión de aprobación del Consejo.

⁸³ Estados Unidos ha reclutado como oficiales de PPC a 30 reservistas, todos con títulos relevantes y experiencia civil y militar, entrenados por el Instituto Smithsonian. El Reino Unido tiene una unidad similar y el ejército francés está aumentando sus esfuerzos sobre esta cuestión, al igual que España y los Países Bajos, que trabajan para crear unidades especializadas en la PPC. Además, el Instituto Arqueológico Alemán planea construir un equipo de expertos de reacción rápida llamado Unidad de Rescate del Patrimonio Cultural, que se alineará con la Agencia Federal Alemana de Ayuda Técnica. Véase sobre esta cuestión Parkes y Pietz (2019).

b) Establecer un mandato de PPC

Definir y dotar de contenido el mandato relativo a la PPC es esencial para el desarrollo de este mandato. Siguiendo las conclusiones del Consejo de Feira (2000), el Pacto pretende desplegar misiones civiles con mandatos modulares y graduables, dentro del ámbito de aplicación de los arts. 42 y 43 TUE. Estos mandatos pueden incluir, en caso necesario, tareas ejecutivas o semiejecutivas, en las condiciones que sean acordadas, y deben permitir la activación de tareas, proyectos o módulos adicionales, dentro del ámbito y los objetivos de las misiones, por decisión del Comité Político y de Seguridad (COPS). Así, los mandatos de una misión y su duración deben ajustarse a sus objetivos y a la situación sobre el terreno y, si es necesario, pueden ser más extensos y plurianuales, previa decisión del Consejo⁸⁴. Ello debería facilitar y ayudar al fortalecimiento de la vertiente civil de la PCSD en relación con el mandato de PPC. Lo que supone, en primer lugar, trabajar el concepto de PPC desde el SEAE y la Comisión Europea, para vincularlo con la RSS y, al mismo tiempo, otorgarle una identidad propia que en la actualidad no se define en la Decisión (PESC) 2017/1869, ni en las posteriores decisiones de prórroga y modificación y ampliación del mandato de EUAM Irak. Ya hemos visto que las tareas relacionadas con la PPC se destinan a la lucha contra el tráfico ilícito de los bienes culturales a través de la formación (p. ej., los talleres conducidos por los carabineros); y la firma de un Acuerdo con Alemania para la creación de una base de datos digital para la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. La PPC continua subordinada al mandato principal de la lucha contra la delincuencia organizada. Igualmente, al carecer de mandato ejecutivo, EUAM Irak no puede proteger «físicamente» el patrimonio cultural, puesto que no está tampoco autorizada a usar la fuerza. Por ello, debería estudiarse la posibilidad de complementar esta misión civil con el despliegue de una misión militar o híbrida con un mandato de «protección física» del patrimonio —con la consiguiente autorización del CS—, o cuanto menos, otorgar competencias ejecutivas a misiones civiles con este mandato.

De momento, los objetivos del Pacto sientan las bases para que las instituciones de la UE implicadas puedan trabajar en este sentido, ya que uno de los compromisos de la Unión con este Pacto es fomentar «[...] las sinergias y la complementariedad entre las vertientes civil y militar de la PCSD, en ámbitos tales como el desarrollo de las capacidades, la planificación operativa

⁸⁴ Doc. 14305/18. Cit., nota 79, apdo. 18.

y la ejecución de las misiones desplegadas en el mismo terreno, en particular cuando se trate de brindar apoyo a las misiones»⁸⁵.

También nos parece factible la idea de crear una misión civil de la PCSD con un mandato exclusivo de PPC, aunque antes la Unión debería establecer una vinculación más clara de este mandato con la paz y la seguridad internacionales. Parece obvio, como el propio Consejo ha señalado, que las misiones civiles contribuyen de manera fundamental a la paz y seguridad internacionales, siendo parte del elemento esencial del enfoque integrado de la UE para los conflictos y crisis exteriores y pueden contribuir de modo decisivo a la hora de responder a las amenazas y nuevos retos que debe enfrentar la Unión. El propio Consejo reconoció, en junio de 2021, el papel que puede desempeñar el patrimonio cultural como un instrumento clave 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 violentos⁸⁶. De este modo, la relación con la seguridad, sobre el papel, puede justificarse, en tanto que la Unión, por medio de sus misiones de paz, lleva a cabo una gestión integrada de las crisis, es decir, se ocupa de todos aquellos aspectos y fases relacionados y afectados por el conflicto y, por tanto, debería incluir el patrimonio cultural que se encuentre en la zona de actuación de la misión. Además, el Consejo ha recordado también la necesidad de reforzar la capacidad de las misiones para actuar como proveedor de seguridad a través de la PCSD, lo que permitiría establecer esta vinculación con la seguridad, facilitando el despliegue de misiones civiles como parte del más genérico «Enfoque Integrado de la Unión para la gestión de conflictos exteriores»⁸⁷. Enfoque que comprende también la coordinación entre los respectivos instrumentos e iniciativas de los EE. MM., para mejorar la capacidad de respuesta rápida para la PPC e impedir su destrucción en el curso de las crisis o tras estas, con un objetivo de estabilización y paz. Y ello comporta, como ya se está empezando a hacer, integrar la PPC en todas las dimensiones pertinentes del conjunto de instrumentos de la UE en materia de conflictos y crisis, en particular en la PCSD, como elemento vinculado a la paz y seguridad internacionales y al desarrollo⁸⁸; así como en otros ámbitos

⁸⁵ *Ibid.*, apdo. 19.

⁸⁶ «Conclusiones del Consejo sobre el planteamiento de la UE para el patrimonio cultural en conflictos y crisis». Doc. 9837/21, Bruselas, 21 de junio de 2021, apdo. 2.

⁸⁷ Doc. 14611/19. Cit. nota 49, p. 2.

⁸⁸ SEAE. «Concepto sobre el patrimonio cultural en conflictos y crisis. Un componente de paz y Seguridad en la acción exterior de la Unión Europea». Doc. 9962/21, Bruselas, 18 de junio de 2021, pp. 12-13.

de la acción exterior de la Unión y en los instrumentos financieros oportunos, primero el IPA, y desde el 21 de junio de 2021, el «Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global» (NDICI), adoptado en el contexto de la negociación del marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027⁸⁹.

Aun así, queda mucho camino por recorrer, porque los propios especialistas militares consideran el patrimonio cultural como algo periférico, inanimado y, en caso de que se plantee la disyuntiva entre salvar a una persona o salvar una estatua, la elección es obvia. Pero también es cierto que la gestión integrada de crisis de la UE debería tener las capacidades (humanas, financieras, logísticas) para salvar tanto vidas humanas individuales como su infraestructura social (Parkes y Pietz, 2019: 3-4). A corto plazo, las misiones civiles podrían fomentar una actuación más concertada, p. ej., desarrollando y poniendo en marcha «mini conceptos específicos»⁹⁰ que, —a la espera de ver cómo se desarrollan en los grupos de trabajo del Consejo— podrían incluir la PPC, en el caso que no se opte por crear misiones con mandatos únicos y específicos de PPC. Por el momento, parece que solo está en estudio que las misiones civiles lleven a cabo programas de desarrollo de capacidades o actividades de formación⁹¹, que son las que ya se están llevando a cabo a través de la misión EUAM Irak. Igualmente, la formación de los componentes de las misiones europeas en materia de PPC es esencial y, en este sentido, la UE está aprovechando la experiencia de los carabineros para elaborar las directrices sobre esta cuestión.

⁸⁹ Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n° 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n° 480/2009 del Consejo (DO L 209, de 14 de junio de 2021, p. 1). Este reglamento fusiona la mayoría de los múltiples instrumentos de cooperación exterior que existían en el ciclo financiero anterior, como el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y el Fondo Europeo de Desarrollo. A partir de ahora, la UE contará con un único instrumento que abarcará la cooperación de la UE con todos sus países socios (excepto la preadhesión y los territorios ultramar). Las acciones financiadas tienen por objeto reforzar la resiliencia de los países afectados por la crisis, vincular las acciones humanitarias y de desarrollo y abordar las necesidades y prioridades de la política exterior, entre ellas, financiar la capacidad de respuesta rápida para la gestión de crisis, la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

⁹⁰ Doc. 14611/19. Cit. nota 49, apdo. 3.

⁹¹ Doc. 9837/21. Cit., nota 86, apdos. 1 y 8.

c) *Cooperar y coordinarse con otros actores internacionales*

Asimismo, es necesario intensificar la cooperación con los países que acogen la misión, los países terceros participantes y las organizaciones que actúan sobre el terreno, y, en especial —para el caso de la PPC— contar con la implicación de la Unesco, aunque, curiosamente, el Pacto no la menciona explícitamente cuando se refiere a la necesidad de reforzar las asociaciones con otros actores presentes sobre el terreno⁹². Mientras que el art. 3.5 de la Decisión (PESC) 2017/1869, sí menciona explícitamente a la Unesco, cuando establece que EUAM Irak «[...] estará coordinada estrechamente con todos los demás agentes pertinentes presentes sobre el terreno, en particular con la Unesco y la coalición internacional».

Igualmente parece razonable, a la vista de los compromisos del Pacto, extender la PPC a todas las misiones civiles y militares, y en especial a las que tienen como mandato la RSS, dadas las necesidades que se observan en países como Malí o Níger, donde la UE también ha desplegado misiones civiles para asesorar en materia de RSS, y en cuyos territorios se han producido tanto destrucción, como saqueos y expolio de su patrimonio cultural. Todo ello exige, además, mejorar los mecanismos de cooperación intergubernamental, que parece haberse iniciado con la creación en 2019 del Centro Europeo de Excelencia Para la Gestión Civil de Crisis⁹³, y con la elaboración de los planes nacionales de aplicación del Pacto.

El trabajo sobre estas tres cuestiones clave está obteniendo sus primeros frutos, puesto que el 10 de noviembre de 2019 tuvo lugar la primera revisión anual del Pacto, que hizo hincapié en la necesidad de garantizar una PCSD civil más modular, escalable y flexible sobre el terreno, así como aumentar el número de expertos en comisión de servicios en estas misiones. A tal fin ya se ha activado la necesaria cooperación interinstitucional de la UE, en este caso entre el SEAE y los servicios de la Comisión, que ya han definido un Plan de Acción Conjunta, además de haberse ya aprobado el concepto de

⁹² Doc. 14305/18. Cit., nota 79, apdo. 22.

⁹³ Creado a iniciativa de Alemania y situado en Berlín, empezó sus cometidos en septiembre de 2020 y pretende aumentar la cooperación intergubernamental en las áreas de preparación, capacitación y envío de expertos en misiones civiles, así como otros temas relacionados con la PCSD de la UE. Parece probable que aquellos EE. MM. que más apuestan por la vertiente civil de la PCSD, como Alemania y Suecia, serán los que contribuirán más a las misiones civiles con la aportación de fondos, personal y equipamiento, lo que podría animar a los países más reticentes a contribuir en estas misiones. Véase sobre esta cuestión Pérez de las Heras (2021).

«equipos especializados de expertos civiles»⁹⁴, que se probarán sobre el terreno en EUAM Irak y EUCAP Sahel Malí, y son sucesores de los antiguos Equipos de Respuesta Civil, incluidos en el objetivo principal civil de 2008 (Pirozzi y Musi, 2019: 2). Aun así, las misiones civiles europeas se han reducido en personal durante la última década, lo que no debería ser un obstáculo para que la Unión demuestre su valor añadido en la gestión civil de crisis, aunque para no comprometer su eficacia requerirá, como condición *sine qua non*, la mejora de las inversiones financieras y las herramientas de coordinación política de aquí al 2023⁹⁵. Ello debería impulsar el desarrollo de estas misiones y, en consecuencia, ayudar a incorporar el concepto de PPC. Un elemento esencial para conseguirlo será contar con la unidad de acción política necesaria entre los países de la Unión. Sobre el papel parece factible puesto que, de momento, todos sus miembros se han mostrado favorables a participar en el Pacto y hacerlo posible (Pérez de las Heras, 2021: 114).

V. CONSIDERACIONES FINALES

La PPC figura en la acción exterior de la UE vinculada a la protección y promoción de los Derechos humanos (art. 3.3 TUE). Protección que se ha trasladado a la acción exterior de la Unión por medio de la aplicación y desarrollo del art. 21 TUE, con acciones destinadas a la cooperación internacional —en el marco de la Cooperación al desarrollo y de la DG AEC de la Comisión Europea—, pero también, y más recientemente —aunque poco visible todavía—, a través del despliegue de misiones civiles de la PCSD, cuyo primer ejemplo es la misión EUAM Irak.

En los últimos cinco años la Unión ha logrado, primero, configurar un marco político de actuación claro para la cooperación exterior y de seguridad y la cooperación en la PPC, a través del Consejo, el SEAE y la Comisión, instituciones que recientemente han presentado, producto del «Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD» (2018), un plan de actuación integrado y están trabajando en un concepto europeo sobre PPC, dentro de las estructuras

⁹⁴ «Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact». Doc. 9962/19, Bruselas, 30 de abril de 2019.

⁹⁵ Las misiones civiles contaron, en 2010, con 2.307 expertos que en 2018 se redujeron a casi la mitad, 1.247 unidades. A partir de 2016, la tendencia se ha estabilizado con 1.200 unidades de media al año. El personal «adscrito» (destacado y remunerado directamente por los EE. MM.) ha disminuido progresivamente, pasando de 1.848 en 2010 a 717 unidades en 2018, es decir, del 80% al 60% del personal total. Véase sobre esta cuestión Pirozzi y Musi (2019).

de la PCSD. La aplicación plena del Pacto requiere seguir invirtiendo en su vertiente civil y movilizar aquellos recursos que sean necesarios para desarrollarla; así como intensificar una cooperación más estrecha y las concordancias correspondientes entre las diversas estructuras civiles de la PCSD, los servicios de la Comisión y los agentes de la JAI, de acuerdo con el Pacto y sus respectivos mandatos legales. Todo ello sin olvidar la necesidad de seguir reforzando las sinergias y la complementariedad entre la dimensión civil y la militar de la PCSD, p. ej., en materia de planeamiento operativo y de ejecución de las misiones desplegadas en la misma zona de operaciones.

En segundo lugar, la Unión ha establecido, en el marco de su política de cooperación internacional al desarrollo, distintas líneas de financiación recogidas en instrumentos financieros de cooperación exterior, inicialmente el IPA y a partir de junio de 2021, el NDICI, adoptado en el contexto de la pandemia por COVID-19, que podría generar oportunidades también para la PPC.

En tercer lugar, la Unión está trabajando para establecer un marco para la formación del personal enviado en las misiones de paz a países con gran riqueza patrimonial. En este sentido, la gestión del conocimiento y la formación son fundamentales para desarrollar las capacidades internas de la UE, así como integrarlas en un marco internacional. Para ello, la Unesco podría jugar un papel decisivo en la formación del personal de la PCSD. Actualmente es Italia —con su Unidad TPC— la que proporciona la formación principal, y Alemania la sigue con el proyecto para elaborar una base de datos nacional para la PPC en Irak. Aunque también otros miembros de la Unión ya han creado o están creando unidades especializadas en la PPC, sería bueno, en el marco de cooperación internacional, que desde la Unesco se centralizara esta formación, que podrían aprovechar otras organizaciones internacionales. Igualmente, la gestión del conocimiento de la PCSD también necesita una actualización, no solo en relación con el concepto de PPC. Y, en este sentido, el Centro Europeo de Excelencia para la Gestión Civil de Crisis podría proporcionar una plataforma para las lecciones identificadas y las buenas prácticas en materia de PPC. En cualquier caso, es necesaria una clara implicación de la Unión, para garantizar cierta continuidad y un enfoque más integral de la PPC.

Asimismo, el enfoque modular de las misiones europeas podría facilitar que la Unión (y la ONU) proporcionen en un futuro próximo expertos o unidades para la PPC, tanto en el marco de operaciones europeas, como en el de las operaciones de la ONU, con independencia de si estas tienen o no un mandato de uso de la fuerza. Por el momento, y como primer paso, EUAM Irak cuenta desde junio de 2021 con un Asesor sénior para la PPC. También sería deseable que la UE continúe trabajando para garantizar sobre

el terreno la necesaria cooperación con otras organizaciones internacionales, muy especialmente la Unesco, dados sus conocimientos, contactos y práctica sobre la materia.

Finalmente, es necesario que la Unión vincule el mandato de PPC con la seguridad. Ha quedado demostrado que, desde el año 2015 en adelante, los ataques al patrimonio cultural han generado una demanda de protección internacional enorme a la que la Unión puede contribuir significativamente a través de sus misiones de paz y, en concreto, en todos aquellos aspectos relacionados con la PPC: garantizar la aplicación de la ley; aplicar las Listas Rojas para evitar el tráfico ilícito; ayudar en la elaboración de bases de datos electrónicas únicas y digitalizadas; aplicar la directivas y reglamentos sobre la lucha contra el terrorismo; establecer un sistema de protección física de estos bienes; contribuir a la reconstrucción del patrimonio cultural; contribuir a la RSS, con el fin de garantizar la estabilidad del país y asegurar también de este modo la PPC; formar a las autoridades nacionales en temas de PPC y también al personal de las misiones; etc. Pero previamente, será necesario establecer un concepto de PPC, para seguidamente generar un mandato que no esté subordinado de manera genérica y marginal a la lucha contra la delincuencia organizada. Se daría así un paso adelante para la creación de unidades específicas de protección del PPC, a semejanza de la Unidad TPC y, en caso, necesario, permitiría también dotar a las misiones europeas de un mandato ejecutivo que —previa autorización del CSNU— pueda también ejercer una «protección física» del patrimonio en peligro. Ello debería ser posible en el marco de la cooperación civil-militar entre las diversas misiones y operaciones de la PCSD, tanto en la formación e integración de la PPC, como en su desarrollo conjunto sobre el terreno. Aunque, la práctica actual de las misiones europeas muestre que, por el momento, la PPC no es una de las prioridades en la agenda de la PCSD. Parece obvio que la línea que seguirá la Unión es la marcada por la comunidad internacional y la Resolución 237 (2017), y actuará en la PPC por su asociación con la lucha contra el crimen organizado, tal y como ha dejado claro el CS, al vincular el tráfico del patrimonio cultural, el terrorismo islamista y el conflicto. Lo que parece omitir, de momento, otros elementos, como el hecho de que el saqueo o la destrucción de bienes culturales pueden también convertirse en la mecha que prenda el inicio de «guerras culturales» y de la «limpieza cultural». El abordaje de este problema solo con las misiones civiles de RSS parece insuficiente. Aunque las misiones de RSS trabajan en colaboración con las autoridades policiales y aduaneras, desde las cuales se puede impulsar la PPC, tal y como hemos visto con EUAM Irak, su centro de actividad se encuentra en la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales (Listas rojas y uso de las TIC para crear bases de datos únicas).

La combinación de programas de ayuda financiera y el desarrollo del Pacto sobre la vertiente civil de la PCSD por parte del SEAE y la Comisión, deberían facilitar la intervención de Unión en la PPC, a través de un mandato específico, no subordinado a la lucha contra la delincuencia organizada o el terrorismo; ya sea a través de misiones militares o híbridas, cuando se deba garantizar la protección física del patrimonio; ya sea por medio de misiones civiles, previo consentimiento del país receptor, para destinar expertos en tareas de conservación y reconstrucción de este patrimonio, una vez acabado el conflicto. Sin embargo, deberemos esperar al desarrollo del concepto de PPC, y a la evolución de la contribución de los países miembros más reticentes a participar en las misiones civiles, para poder evaluar cómo se desarrollarán las aportaciones de la Unión a través de la PCSD, en comparación con otros programas y actividades que en la actualidad ya está desarrollando la Unesco, e incluso la propia Comisión, a través de su política de cooperación al desarrollo y su DG EAC.

Bibliografía

- Aznar Gómez, M. J. (2002). La Convención sobre el Patrimonio Cultural Subacuático de 2001. *Revista Española de Derecho Internacional*, 54 (1), 475-481.
- Bartolomé, M. y Anguita Olmedo, C. (2018-2019). La destrucción de bienes culturales en el marco de conflictos armados en el marco de la agenda de la seguridad internacional contemporánea. *Studia Politicae*, 46, 14-15. Disponible en: <https://doi.org/10.22529/sp.2018.46.02>.
- Blázquez Peinado, M. D. (2019). La Unión Europea y el patrimonio cultural: retos pendientes en relación con el patrimonio cultural subacuático. *Revista PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, 27 (97), 88-116. Disponible en: <https://doi.org/10.33349/2019.97.4252>.
- Caamiña Domínguez, C. M. (2007). *Conflicto de jurisdicción y de leyes en el tráfico ilícito de bienes culturales*. Madrid: Colex.
- Camps Mirabet, N. (2000). *La protección internacional del patrimonio cultural* [tesis doctoral]. Universidad de Lleida. Disponible en: <https://bit.ly/3JzUQF9>.
- Colom, G. (2014). El largo camino hacia la gestión integral de crisis en la Unión Europea. *Revista de la Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional*, 34, 34-37. Disponible en: https://doi.org/10.5209/rev_UNIS.2014.n34.44831.
- Cortés Jiménez, P. (2019). La destrucción del patrimonio cultural en caso de conflicto armado: consecuencias, dilemas, herramientas para combatirla, esperanzas. *Boletín Español de Estudios Estratégicos*, 31, 12-13-17. Disponible en: <https://bit.ly/3BGztPF>.

- Fernández Liesa, C. R. (2012). *Cultura y Derecho Internacional*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- Fernández Vidal, J. (2018). La protección del patrimonio cultural material en caso de conflicto armado: amenazas y mecanismos de protección. *Cadernos de Derecho Actual*, 9, 123-131. Disponible en: <https://bit.ly/3LljNQF>.
- González Suárez, M. (2017). *La diversidad cultural y el tráfico ilícito de bienes: nuevas perspectivas internacionales*. Getafe: Instituto Interuniversitario para la Comunicación Cultural.
- Lázaro Feo, A. J. (2019). Preparación del patrimonio cultural de la Tierra para el riesgo de un conflicto armado: documentación y registro para su protección. En *I Simposio Anual de Patrimonio Natural y Cultural Consejo Internacional de Monumentos y Sitios* (Madrid, 21-23 de noviembre de 2020) (pp. 53-54). Disponible en: <https://doi.org/10.4995/icomos2019.2020.11447>.
- Lizaranzu Perinat, M. T. (2016). El papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en la protección del patrimonio en zonas de conflicto. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 42, 8-9. Disponible en: <https://bit.ly/3LMcVSb>.
- Lozano Herrero, B. (2019). El Convenio de Faro: perspectivas para la aplicación de la participación social en el estudio y defensa del patrimonio inmaterial. *Revista de Estudios Europeos*, 73, 148-163. Disponible en: <https://bit.ly/36bHH6H>.
- Magán Perales, J. M. (2001). *La circulación ilícita de bienes culturales*. Valladolid: Lex Nova.
- Parkes, R. y Pietz, T. (2020). Workshop Note: Common Security and Defence Policy Missions and the Protection of Cultural Heritage Lessons from European Union Advisory Mission Iraq and the Way Forward. *Center for International Peace Operations- ZIF*, 1-3. Disponible en: <https://bit.ly/3I8tzJH>.
- Pérez de las Heras, B. (2021). La aplicación de la Estrategia Global en materia de seguridad y defensa: principales desarrollos y perspectivas de futuro. En Consejo Vasco del Movimiento Europeo. *La Unión de Seguridad y Defensa: el futuro ya está aquí* (pp. 97-114). España: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1s7cjh.10>.
- Pietz, T. y Schmidtke, M. (2019). European Union the Common Security and Defence Policy Missions and the Protection of Cultural Heritage., 19, 2. Disponible en: <https://bit.ly/3I8tzJH>.
- Pirozzi, N. y Musi, F. (2019). Civilian Crisis Management: Assessing the Readiness of EU Member States and Institutions. *Istituto Affari Internazionali Commentaries*, 19, 67. Disponible en: <https://bit.ly/3Bzvp3F>.
- Pons Portella, M. (2019). La restitución de bienes culturales ilegalmente importados en el contexto de la Unión Europea. *Revista de Estudios Europeos*, 73, 3-33. Disponible en: <https://bit.ly/3JBjIwP>.
- Rodríguez Temiño, I. y González Acuña, D. (2013). *La protección del patrimonio cultural en conflictos armados. De las lecciones aprendidas al diseño estratégico*. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- Rolli, R. y Zicaro, V. (2012-2013). Los bienes culturales y paisajísticos en el derecho vigente en Italia. *Anuario de la Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura*, 30, 485. Disponible en: <https://bit.ly/3h1cAgf>.
- Salmón, E. (2016). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos. Pontificia Universidad Católica del Perú. Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Vacas Fernández, F. (2016a). La acción concertada de la Comunidad Internacional para la protección del patrimonio cultural en conflictos armados: Malí como paradigma. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 32, 201-202. Disponible en: <https://doi.org/10.15581/010.32.189-223>.
- Vacas Fernández, F. (2016b). La lucha contra la impunidad por la destrucción del Patrimonio Cultural de Tombuctú (Malí): el asunto Ahmad al Faqi al Mahdi ante la Corte Penal Internacional. *Patrimonio cultural y derecho*, 20, 289-299.
- Verón Bustillo, E. J. (2018). *La protección del patrimonio cultural contra el tráfico ilícito de bienes culturales*. Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctt22p7h01>.