



La UNESCO y la protección del Patrimonio Histórico Universal

Javier García Fernández*

Tema: La UNESCO contribuye desde 1946 a proteger el patrimonio histórico universal mediante diversas Convenciones y recomendaciones

Resumen: En las tres últimas Conferencias Generales de la UNESCO se ha producido un hecho que no ha ocurrido nunca y que sólo tiene un antecedente en el trienio 1970-1972: la aprobación en cada reunión de una Convención dirigida a proteger un campo específico del Patrimonio Histórico. ¿Ha cambiado la función protectora de la UNESCO y desde hace unos pocos años ha optado por elaborar grandes Tratados internacionales, acentuando una dirección normativa? ¿O, por el contrario, la aprobación de Convenciones se limita a seguir las orientaciones iniciales desde 1946 que combinan medidas singulares de protección y grandes normas convencionales?

Análisis: *La UNESCO hasta la aprobación de la Convención de París de 1970 sobre importación, exportación y transferencia ilícita de bienes culturales*

Desde que la UNESCO celebró su primera Conferencia General en 1946 hasta 1970, cuando se aprobó la *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de la propiedad ilícitas de bienes culturales*, el único Tratado internacional que promovió, como tal Organización, fue el que aprobó los *Estatutos del Centro Internacional de Estudio de los Problemas Técnicos de la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales* en 1958. Sin embargo, la Organización promovió hasta 1970 una gran cantidad de iniciativas de carácter normativo si bien o no aparecían vinculadas a la Organización o, emanando de la propia UNESCO, se insertaban en lo que se denomina *soft law*, es decir, textos de bajo valor jurídico-normativo como Recomendaciones y Decisiones dirigidas a los Estados miembros.¹

Al lado de iniciativas que promovían la reconstrucción del Patrimonio destruido durante la guerra, que animaban a los Estados miembros a desarrollar servicios de protección y conservación de dicho Patrimonio, que ofrecían asistencia técnica a los Estados miembros o que animaban a la conservación de las culturas tradicionales, la UNESCO, de manera discreta, empezó muy pronto a impulsar diversas iniciativas de carácter normativo que conviene repasar.²

* *Catedrático de Derecho Constitucional, Director de la revista Patrimonio Cultural y Derecho*

¹ Sobre el *soft law* en el ámbito del Derecho internacional cultural, véase Javier García Fernández, "Valor jurídico de las Resoluciones y Recomendaciones del Consejo de Europa", en Fernando Moreno de Barreda (dir.), *El Patrimonio Cultural en el Consejo de Europa. Textos, conceptos y concordancias*. Hispania Nostra-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999, pp. 25-38.

² Por razones de espacio sólo vamos a referirnos a las Resoluciones de la Conferencia General sin detenernos en las frondosas Decisiones del Consejo Ejecutivo.

En primer lugar, tenemos el *Convenio para la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado* que se firmó en La Haya el 14 de mayo de 1954³ junto al *Protocolo para la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado* que se firmó en la misma ciudad y fecha.⁴ Si leemos el preámbulo del Convenio sacaremos la impresión que se inscribe en la tradición de los Convenios destinados a humanizar la guerra (el llamado *ius in bello*) que se aprobaron en La Haya en 1899 y en 1907. Siendo esto cierto (y por eso se firmó en La Haya), no lo es menos que se trata de un Convenio promovido por la UNESCO, cuya Sexta Reunión de la Conferencia General de 1951 acordó someterlo a la siguiente Reunión al tiempo que se convocaban reuniones de expertos gubernamentales a partir de dicho año. A tal fin, se aprobó un *Modelo de una declaración relativa a la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado* que contiene buena parte del contenido del futuro Tratado y que la Conferencia General recomendó estudiar a los Estados miembros.

Como consecuencia de esta primera decisión, la Séptima Reunión de 1952, autorizó al Director General a convocar durante 1953 una Conferencia internacional para adoptar el texto definitivo. Finalmente, la Octava Conferencia General de 1954 celebró la aprobación de la Convención y aceptó las obligaciones impuestas a la UNESCO en ésta y en el Protocolo.

Inmediatamente después de la Conferencia de La Haya la UNESCO inició otras direcciones normativas de menor intensidad jurídica. La Octava Reunión de 1954 también estimó conveniente preparar una reglamentación internacional relativa al régimen de las excavaciones arqueológicas y ello dio lugar a la aprobación de una *Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones internacionales*.⁵ Al mismo tiempo, la Octava Reunión creó el Centro Internacional de Estudio de los Problemas Técnicos de la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales cuyos Estatutos abrió a la firma como Tratado Internacional.⁶

La *Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones internacionales* abrió una vía que la UNESCO recorrió con cierto fruto. Me refiero a los textos de *soft law* que ha ido produciendo y que constituyen una excelente guía para la protección de ciertos grupos materiales de bienes. Tras la recomendación sobre excavaciones, la Organización aprobó en su Undécima Reunión de 1960 la *Recomendación sobre los medios más eficaces para hacer los museos más accesibles a todos*, y la Duodécima Reunión de 1962 aprobó la *Recomendación relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes*. Además, la Undécima Reunión de 1960 encargó al Director General presentar un informe sobre las medidas para prohibir la circulación ilícita de bienes y a preparar un instrumento internacional y ello dio lugar a que la Decimatercera Reunión de 1964 aprobara la *Recomendación sobre medidas encaminadas a prohibir e impedir la exportación, importación y transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales*.⁷ Y cuando se dio por concluida la campaña para la salvación de los monumentos egipcios de Abu Simbel la Decimaquinta Reunión de 1968

³ España ratificó este Convenio el 9 de junio de 1960 (B.O.E., nº 282, 24/XI/1960). Sobre este Convenio, véase Jiri Toman, *La protection des biens culturels an cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de La Haye du 14 mai 1954*, Éditions UNESCO, París, 1994; Edwin R. Micewski y Gerhard Sladek (eds.), *Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. A Challenge in Peace Support Operations*, National Defence Academy Vienna–Austrian Society for the Protection of Cultural Property, Viena, 2002; y Javier García Fernández, “La circulación internacional de Bienes Culturales. Problemas e instrumentos de Derecho Internacional”, *Administración de Andalucía*, nº 47, julio-septiembre 2002, pp. 11-42.

⁴ España se adhirió a este Protocolo el 1 de junio de 1992 (B.O.E., nº 177, 25/VII/1992).

⁵ Sobre esta Recomendación, véase José M^a A. Magán Perales, “La protección internacional de los bienes culturales en tiempo de paz”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 9, 2005 (en prensa).

⁶ Se adoptaron el 7 de marzo de 1958. España se adhirió el 10 de mayo de 1958 (B.O.E., nº 159, 4/VII/1958).

⁷ Sobre esta Recomendación, véase José M^a A. Magán Perales, “La protección internacional de los bienes culturales en tiempo de paz”, *op. cit.*

aprobó la *Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en riesgo*.

Como se desprende de esta enunciación, la UNESCO, en sus primeros veinticinco años de existencia, no se limitó a diseñar medidas concretas de protección y conservación, a organizar grandes campañas para la salvación de bienes en peligro (Abu Simbel, Florencia en 1964) y a promover Tratados (La Haya de 1954 y el Centro de la Conservación y Restauración de 1958) sino que produjo un conjunto realmente apreciable de textos normativos con forma de Recomendaciones. De éstas, una se transformó en Tratado (medidas sobre la circulación ilícita de bienes), otras dos son el antecedente de dos Convenios del Consejo de Europa (el del Patrimonio Arqueológico de 1970 y el del Paisaje de 2000) y sólo dos no han dado lugar a instrumentos normativos de mayor rango. Por ende, se percibe que la UNESCO, desde sus orígenes, ha enfocado la protección de los bienes culturales con una dimensión normativa.

El trienio normativo de la UNESCO (1970-1972)

En 1970 se firmó la *Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de la propiedad ilícitas de bienes culturales*.⁸ Una iniciativa que se inició en la Undécima Reunión de 1960 y que se consolidó con la Recomendación de 1964 acabó convertida en el primer gran Tratado promovido por la UNESCO al que se han adherido más de cien Estados. Y al tiempo que la Decimasexta Reunión de 1970 aprobaba dicha Convención, autorizaba al Director General a la "preparación de dos nuevos instrumentos complementarios sobre la protección de lugares y monumentos de interés universal" que dio lugar a que la Decimaséptima Reunión de 1972 aprobara la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural* que se abrió a la firma inmediatamente.⁹

Además, en la Reunión de 1972 la Conferencia General recomendó al Director General que se tomaran las medidas oportunas para que en 1976 se aprobaran instrumentos internacionales relativos al intercambio de objetos y especímenes originales entre instituciones y a la conservación de barrios y ciudades históricas.

Al mismo tiempo que la UNESCO impulsaba estas dos grandes Convenciones, siguió con su política de protección y conservación de bienes culturales. En las Reuniones de 1970 y 1972 la Conferencia General autorizó al Director General a colaborar con las ONG, a estimular la colaboración de los Estados miembros con el Centro de Roma, a estudiar la conservación de los centros históricos y a formar especialistas en la conservación de bienes culturales.

En conjunto, este trienio constituye una etapa de gran riqueza normativa para la UNESCO. Aun cuando sólo se aprobaron dos Convenciones, ambas eran de tal importancia para la protección de los bienes culturales (por su contenido material y por su

⁸ España ratificó esta Convención el 13 de diciembre de 1985 (B.O.E., nº 31, 5/II/1986). Sobre esta Convención, véase Giorgio Guglielmino, *Le opere d'arte trafugate. Legislazione e normativa internazionale*, Nardini Editore, Fiesole, 1997, pp. 28-36; Guido Carducci, *La restitution internationale des biens culturels et des objets d'art. Droit commun, Directive CEE, Conventions de l'Unesco et d'Unidroit*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1997, pp. 134-140; Pernille Askerud y Etienne Clément, *La prevención del Tráfico Ilícito de Bienes Culturales. Un manual de la UNESCO para la implantación de la Convención de 1970*, UNESCO, París, 1999; y Javier García Fernández, "La circulación internacional de Bienes Culturales. Problemas e instrumentos de Derecho Internacional", *op. cit.*

⁹ Esta Convención fue ratificada por España el 18 de marzo de 1982 (B.O.E., nº 156, 1/VII/1982). Para esta Convención, véase Francesco Francioni, "Treinta años después: ¿está la Convención sobre el Patrimonio Mundial preparada para el siglo XXI?", *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 7, 2003, pp. 11-38, así como María Gemma Prieto, "Derecho Internacional y Bienes Culturales", *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 2, 1998, pp. 9-20.

dimensión internacional) que merecen señalarse como la fase más relevante de la UNESCO como Organización encargada de proteger el Patrimonio Histórico.

Los años de baja intensidad normativa (1973-2000)

Después de la *Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural* la UNESCO entró en una larga fase de producción normativa de baja intensidad pero no por ello menos relevante. Por una parte, la Conferencia General aprobó un conjunto muy extenso e interesante de Recomendaciones:

- *Recomendación sobre el intercambio internacional de bienes culturales* de 1976.
- *Recomendación relativa a la salvaguardia de los conjuntos históricos y su función en la vida contemporánea* de 1976.
- *Estatutos del Comité Intergubernamental para Fomentar el Retorno de los Bienes Culturales a sus Países de Origen o su Restitución en caso de Apropiación Ilícitas* de 1978.
- *Recomendación sobre la protección de los bienes muebles* de 1978.
- *Recomendación sobre la salvaguardia y la conservación de las imágenes en movimiento* de 1980.
- *Recomendación sobre la salvaguardia de la cultura tradicional y popular* de 1989.

En segundo lugar, la Conferencia General aprobó diversas resoluciones relativas a la conveniencia de aprobar instrumentos normativos internacionales sobre: el intercambio de objetos y especímenes originales entre instituciones; la conservación de barrios, ciudades y lugares históricos; y la protección del Patrimonio Cultural contra las catástrofes naturales y sus consecuencias.

En esta función de impulso se invitó al Director General a redactar una puesta al día de la Convención de La Haya de 1954, lo que dio lugar a la aprobación del *Segundo Protocolo de la Convención de La Haya*, aprobado el 26 de marzo de 1999.¹⁰ Asimismo, y esto enlaza con el apartado siguiente, en 1995 se encargó al Director General un estudio preliminar sobre la conveniencia de elaborar un instrumento internacional para la protección del Patrimonio Cultural Subacuático y en 1997 se le invitó a preparar un anteproyecto de instrumento internacional para la protección de dicho Patrimonio. Por último, se aprobó la *Recomendación sobre la cultura tradicional y popular* de 1989 que es un antecedente parcial de la *Convención sobre el patrimonio inmaterial*.

Por otra parte, sin alcance convencional, la UNESCO siguió aportando iniciativas e ideas para la salvaguardia de los barrios, ciudades y lugares históricos, la asistencia internacional para conservar y revalorizar el Patrimonio Cultural, la implicación a los jóvenes en dicha protección, la conservación de ciertos monumentos y lugares singulares de todos los continentes, el fomento de los Museos, la restitución de bienes a los países víctimas de expropiación, el depósito de los bienes extraídos en excavaciones en Museos del propio país y, en 1997, la importancia del Patrimonio inmaterial.

¹⁰ Sobre el Segundo Protocolo, véase Patrick J. Boylan, *Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention of 1954)*, UNESCO, París, 1993. Tras su aprobación, véase Philippe Hamel, "The Second Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property", en Edwin R. Micewski y Gerhard Sladek (eds.), *Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. A Challenge in Peace Support Operations*, op. cit., pp. 119-123; Juan Manuel García Labajo, "La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado", en José Luis Rodríguez-Villasante (coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, Cruz Roja Española-Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 412-430; y Fernando Pardo, "La protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado", en Fabián Novak (coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003, pp. 365-375.

Como se ve, sin la espectacularidad del “trienio normativo” de 1969-1970, la UNESCO prosiguió su labor normadora mediante diversas Recomendaciones, iniciativas no cerradas y la preparación de algunas de las Convenciones más importantes del siguiente período. Las Recomendaciones trataban de complementar las Convenciones ya vigentes (intercambio de bienes, conjuntos históricos, protección en caso de conflicto) o venían a abrir nuevos campos especializados de protección (bienes muebles e imágenes en movimiento). Y de las iniciativas no culminadas o propuestas poco articuladas, dos lo fueron poco después: las Convenciones del Patrimonio Subacuático y el Patrimonio Inmaterial. En conjunto, fueron unos resultados muy apreciables aun cuando la opinión pública tardó en conocer su importancia.

Las últimas Convenciones de la UNESCO (2001-2005)

La Trigesimaprimer Reunión de 2001 abre el más reciente período normador de la Organización, período al que podría aplicarse aquella frase del jurista Carbonnier sobre la “legislación motorizada”. En esta Reunión ya se aprobó la *Convención sobre la protección del Patrimonio cultural subacuático* y la *Declaración sobre Identidad, Diversidad y Pluralismo*, que fue el primer paso para la Convención recién aprobada en la Trigesimatercera Reunión de 2005. Y en 2003 la Trigesimasegunda Reunión aprobó la *Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*.¹¹ Sin entrar en pormenores basta decir que las tres Convenciones denotan que la UNESCO ha entrado ya en la fase de protección y conservación de Patrimonios especializados. Si en el trienio 1970-1972 se buscó proteger los bienes culturales con técnicas generales (contra la circulación ilícita, los grandes conjuntos) en este último quinquenio se ha buscado la especialización: Patrimonios especiales y medidas para garantizar la singularidad cultural. Quiere ello decir que la protección del patrimonio histórico está alcanzando cierto grado de sofisticación que busca los contenidos más complejos y especiales, lo que a su vez denota que los instrumentos más tradicionales previstos en las anteriores Convenciones están dando un resultado aceptable.

Por otra parte, esta actividad normativa tan intensa nos sitúa ante un hecho notable que es el reforzamiento del Derecho internacional de la cultura. Con sus primeras Convenciones (incluida, a estos efectos, la *Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado*), la UNESCO pretendía dar respuesta rápida a los problemas que afectaban a los bienes culturales (su protección en caso de conflicto armado, su circulación ilícita, los modos de identificar las obras maestras del Patrimonio universal), pero las tres últimas Convenciones denotan algo más relevante: que la UNESCO, tras la etapa de respuesta a los grandes problemas, ha optado irreversiblemente por consolidar un Derecho internacional de la cultura de base convencional (y no de mera gestión) de modo que toda la acción tuitiva de los bienes culturales va a discurrir a través de grandes Tratados que obligan intensa y positivamente a todos los Estados y que, con frecuencia, obligan a los Estados firmantes a dictar, a su vez, disposiciones normativas de cierta trascendencia formal y material. Es un paso muy significativo que apunta a un cambio legislativo de ámbito universal.

¹¹ Para esta Convención, véase Janet Blake, *Developing a New Standard-setting Instrument for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage; Elements for Consideration*, UNESCO, París, 2002; Wim van Zanten (dir.), *Glossaire Patrimoine Culturel Immatériel*, Commission Nationale Néerlandaise pour l'UNESCO, La Haya, 2002; Rieks Smeets, “Réflexions autour d'un projet de convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel”, en la obra col. *Le Patrimoine Culturel Immatériel. Les enjeux, les problématiques, les pratiques*, Maison des Cultures du Monde, París, 2004, pp. 197-206; y Carlos López Bravo, “El patrimonio cultural inmaterial en la legislación española. Una reflexión desde la Convención de la UNESCO de 2003”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 8, 2004, pp. 203-216.

Las materias que han sido objeto de protección y salvaguardia

La secuencia temporal que hemos recorrido ha de concluir con una referencia a las materias que han sido objeto de protección y salvaguardia por parte de la UNESCO por vía convencional. Pueden señalarse tres grandes ámbitos de actuación: (1) métodos de protección de los bienes en caso de conflicto armado –aunque en apariencia no son Tratados promovidos por la Organización, lo cierto es que la Convención de La Haya de 1954 y sus dos Protocolos nacen de la UNESCO y se gestionan a través de ésta–; (2) normas para dificultar la circulación ilícita de bienes –la Convención de París de 1970¹² ha cambiado el panorama de la circulación internacional de bienes culturales, especialmente para los denominados “países de destino” que se ven obligados a controlar su importación–; y (3) reglas para identificar el Patrimonio mundial y para asegurar su protección –desde la Convención de 1972 (con alcance generalista) hasta las relativas al Patrimonio subacuático y al inmaterial (con alcance material limitado), la Organización ha promovido relevantes Tratados que permiten identificar unos bienes que se consideran Patrimonio de toda la Humanidad y que todos los Estados deben conservar y promover–. El resultado es que en un período de sesenta años los bienes culturales han pasado de tener un estatuto jurídico nacional a poseer un estatuto jurídico internacional que, a su vez, condiciona y obliga a los Estados. No es un fenómeno raro en la vida internacional (como se ve en las relaciones laborales a través de la O.I.T. o en la sanidad a través de la O.M.S.) pero lo característico es que estamos ante bienes materiales que pueden desaparecer o quedar dañados y que, además, refuerzan la identidad espiritual de las naciones. Por eso es tan valiosa la obra normativa de la UNESCO: porque consolida la identidad cultural de los pueblos y, con ello, de la propia Humanidad.

Conclusión: A partir de unos comienzos modestos, con sus Convenciones y Recomendaciones, la UNESCO ha aportado una parte importante de las normas del derecho internacional de la cultura, aportación normativa que coexiste con gran cantidad de acciones y programas dirigidos a proteger bienes culturales específicos.

Javier García Fernández

Catedrático de Derecho Constitucional, Director de la revista Patrimonio Cultural y Derecho

¹² Complementada por la Convención UNIDROIT de Roma, de 1995, promovida por una sociedad privada.