

LA ACCIÓN NORMATIVA DE LA UNESCO Y SUS ÓRGANOS ASESORES EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES¹

Marina San Martín Calvo²

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Primeras contribuciones de la UNESCO: el sistema de la Haya de 1954. 3. La Convención de la UNESCO de 17 de noviembre de 1970. 4. La Convención del patrimonio mundial: un éxito rotundo de la UNESCO. 5. La protección del patrimonio cultural sumergido. 6. Las aportaciones de las recomendaciones adoptadas en el ámbito de la UNESCO. 7. Un paso más: la Convención para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial. 8. La protección dispensada al patrimonio cultural por los órganos asesores de la UNESCO.

RESUMEN

Uno de los aspectos que más preocupa a la comunidad internacional es la destrucción y el tráfico ilícito de bienes culturales, atentados que, como los medios de comunicación nos muestran en toda su crudeza, se perpetran tanto en tiempo de paz como en caso de conflicto armado. Las terribles imágenes proporcionadas sobre la sistemática y reciente destrucción de importantísimos (e irremplazables) vestigios de nuestro patrimonio común y la airada reacción de la comunidad internacional,

¹ Recibido con fecha 17 de octubre de 2016. Admitido con fecha 2 de noviembre de 2016.

² Doctora en Derecho, especialidad en Derecho Internacional Público. Profesora Asociada de la Universidad de Burgos. Abogada en ejercicio. Correo electrónico: sanmartinmarina@icaburgos.com.

encabezada por la UNESCO y secundada por otros organismos internacionales de similar importancia, acreditan esta preocupación por conservar los vestigios del pasado de la Humanidad.

Precisamente, de la labor desarrollada por estos organismos internacionales hemos querido hacer el objeto de nuestro estudio, una labor a veces silenciosa y poco reconocida, a cuya puesta en valor hemos querido contribuir, humildemente, con la redacción del presente trabajo.

ABSTRACT

One of the most worrying items to the international community is the destruction and the illicit trafficking of cultural property, attacks that, as the media show us in all its crudeness, are perpetrated in time of peace as well as in the event of armed conflict. The terrible images provided on recent and systematic destruction of important (and irreplaceable) vestiges of our common heritage and the angry reaction of the international community, led by UNESCO and supported by other international organizations of similar importance, attest the interest of safeguard the outstanding monuments of humanity's past.

That is precisely why, of the work carried out by these international organizations, we wanted to make the object of our study, a work sometimes quiet and little recognized, to whose enhancement we wanted to contribute, humbly, by the present work.

Palabras clave: UNESCO, patrimonio cultural, bienes culturales, tráfico ilícito, conflictos armados, organizaciones internacionales, mármoles de Elgin, Convención de La Haya 1954, Primer Protocolo, Convención de París de 1970, Convención del Patrimonio Mundial, patrimonio cultural subacuático, Lista del Patrimonio Mundial, Recomendaciones UNESCO, ICOM, ICOMOS, monumentos y sitios en peligro.

Keywords: UNESCO, cultural heritage, cultural property, illicit trafficking, armed conflict, international organizations, Elgin marbles, the Hague Convention 1954, First Protocol, 1970 Paris Convention, World Heritage Convention, underwater cultural heritage, the World Heritage list, UNESCO Recommendations, ICOM, ICOMOS, Heritage and Risk, monuments and sites in danger.

1. INTRODUCCIÓN.³

No queremos centrarnos en los últimos ataques contra bienes culturales, como la reciente destrucción de los sitios de Aleppo, Palmira, Nimrud o las esculturas milenarias asirias y acadias de Mosul. Tampoco nos queremos remontar en el tiempo (no mucho, lamentablemente), hasta los desastres del conflicto Irán-Iraq, las crisis de Afganistán y Mali o la Guerra de los Balcanes. Sobre todos ellos se han vertido y, lamentablemente, se seguirán vertiendo, porque los desmanes parecen no tener fin, ríos de tinta⁴.

³ Las páginas web citadas han sido visitadas por última vez el 5 de octubre de 2016.

⁴ Son muchos los investigadores que, especialmente a partir de los años 90 del siglo XX, han contribuido a difundir las terribles consecuencias que, para el patrimonio de la humanidad, representan los ataques indiscriminados contra los bienes culturales. Sin ánimo de ser exhaustivos, porque sería una tarea imposible, citamos aquí a FRIGO, M., *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Ed. Giuffrè, 1986, 435 págs.; ITALIA, S., *La tutela dei beni culturali nell'ambito internazionale*, Del Bianco Editore, Udine, Italia, 1988, 206 págs.; NICHOLAS, L. H., *The rape of Europa*, Vintage Books, Nueva York, 1995, 499 págs.; COLORADO CASTELLARY, A., *El Museo del Prado y la Guerra Civil. Figueras-Ginebra, 1939*, Museo del Prado, 1991, 345 págs.; TOMAN, J., *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de La Haye du 14 mai 1954*, ed. UNESCO, París, 1994, 490 págs. y *Cultural Property in War: Improvement in Protection. Commentary on the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, ed. UNESCO, París, 2009, 896 págs.; LALIVE, P. (obra colectiva), *Legal aspects of International Trade in Art*, Kluwer Law International, Londres, 1996, 392 págs.; BYRNE-SUTTON, Q., *Le trafic international des biens culturels sous l'angle de leur revendication par l'Etat d'origine*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1998, 163 págs.; KOWALSKI, W., *Art treasures in war*, Leicester, Institute of Art and Law, 1998, 170 págs.; PALMER, N., *The recovery of stolen art*, Kluwer Law International, Londres, 1998, 262 págs.; BASDEVANT-GAUDEMET, B., CORNU, M., FROMAGEAU, J., *Le patrimoine culturel religieux: enjeux juridiques et pratiques culturelles*, in *Droit de patrimoine culturel et naturel*, París, L'Harmattan, 2006, 349 págs.; O'KEEFE, R., CRAWFORD, J., BELL, J., *The Protection of Cultural Property in Armed Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 432 págs.; PICKARD, R. (obra colectiva), *Policy and Law Heritage Conservation*, Spon Press, Londres y Nueva York, 2001,

Pretendemos centrar nuestro estudio en la labor desempeñada por los organismos internacionales, prestando especial atención a las aportaciones de la UNESCO y el Consejo de Europa, verdaderas *puntas de lanza* en lo que respecta a la protección del patrimonio común de la humanidad; y en la respuesta internacional contra el tráfico ilícito de bienes culturales, una lacra que asola la memoria colectiva de los pueblos a los que afecta y que, lejos de mitigarse, se incrementa día a día.

Son muchos los factores que han provocado el éxodo del patrimonio cultural de territorios con una tradición cultural secular, lo que habitualmente se corresponde con la carencia de medios económicos para su protección, hacia otros países con economías más potentes que, en general, cuentan con un patrimonio cultural más reducido. Ciertamente, en todas las épocas se han producido expoliaciones de bienes culturales, pero lo que antes derivaba de situaciones excepcionales, producto de la dominación

348 págs.; CAAMIÑA DOMINGUEZ, C.M., *Conflicto de jurisdicción y de leyes en el tráfico ilícito de bienes culturales*, Madrid, Ed COLEX, 2007, 326 págs; SAN MARTÍN CALVO, M., *"Bienes culturales y conflictos armados: Nuevas perspectivas de Derecho Internacional"*, Thomson Reuters-Aranzadi, Miñano Mayor (Navarra), 2014, 429 págs. En cuanto a estudios incluidos en obras colectivas y publicaciones periódicas citamos a NAHLIK, S.E., "La Protection Internationale des Biens Culturels en cas de Conflit Armé", *Recueil des Cours de l'Academie de la Haye*, 1967, vol. 120, II, pp. 61-163; GARCIA LABAJO, H.M., "La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado", *Revista Española de Derecho Internacional*, enero-junio 1995, núm. 65, págs. 457-474; PIGNATELLI Y MECA, F.: "La revisión de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado", *Uno Scudo Blu per la salvaguarda del patrimonio mondiale*, Società Italiana per la Protezione dei Beni Culturali - Fondazione Europea Dragán, 19-20 marzo 1999, pp. 81-116; CARDUCCI, G., "L'obligation de restitution des biens culturels et des objets d'art en cas de conflit armé: Droit coutumier et droit conventionnel avant et après la Convention de la Haye de 1954", *Revue générale de droit international public*, tomo 104/2000/2, págs. 289-357; ABTAHI, H., "The Protection of Cultural Property in Times of Armed Conflict: the Practice of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 14, Spring 2001, págs. 1-33; FRANCIONI, F., LENZERINI, F., "The Destruction of the Buddhas of Bamiyan and International Law", in *European Journal of International Law*, 2003, núm. 4, Vol. 14, págs. 619 - 651; CLÉMENT, E., *La protection des biens culturels au Cambodge pendant la période des conflits armés, à travers de l'application de la Convention de La Haye de 1954*, IRRC, junio, 2004, vol. 86, núm. 854, pp. 389-400; GOY, R., "La destruction intentionnelle du patrimoine culturel en droit international", *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 109/2005/2, pp. 274-304; HLADIK, J., "Reporting system under the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict", *International Review of the Red Cross*, núm. 840, vol. 82, 2000, págs. 1001-1016 y HLADIK, J., "The UNESCO Declaration Concerning the Intentional Destruction of Cultural Heritage", *Art Antiquity and Law*, vol. IX, junio 2004, pp. 215-236.

bélica o política de unos países sobre otros, cobra especial relieve a partir de los años ochenta del siglo XX.

En los últimos treinta años hemos asistido a un incremento sin precedentes del tráfico ilegal de bienes culturales, hasta el punto de convertirse en uno de los negocios más florecientes del mercado internacional. Por otro lado, las numerosas reclamaciones de bienes culturales ilícitamente sustraídos de sus lugares de procedencia durante una ocupación militar o política, que aún no han sido atendidas, mantiene el tema de actualidad. Podemos aludir aquí a las constantes -e infructuosas- peticiones de las autoridades griegas al Reino Unido, exigiendo la devolución de los frisos del Partenón que Lord Elgin se llevó de la Acrópolis de Atenas, actualmente depositados en el British Museum de Londres⁵; o a las obras de arte robadas por los nazis que aún están pendientes de recuperación, y que algunos autores cifran en más de 40.000 objetos⁶,

⁵ El expolio al que fue sometido la Acrópolis es tan escandaloso que, incluso en el seno de la propia Gran Bretaña, surgen de vez en cuando voces que abogan por la devolución de los relieves a Grecia. Muestra de ello es que el pasado mes de julio, un grupo de diputados británicos presentó una proposición de ley ante el Parlamento, instando la devolución de las esculturas. La reacción de los directivos del British Museum a la propuesta fue tan rápida como tajante: "Los mármoles de Elgin están donde tienen que estar". SANCHEZ-VALLEJO, M.A. (21 de julio de 2016), ¿"Brexit" a favor del Partenon?, *El País*, recuperado de <http://www.elpais.com>. Para más información sobre las iniciativas en favor del retorno de los mármoles de Elgin a su emplazamiento original, ver también JENKINS, I., "The Elgin Marbles: Questions of Accuracy and Reliability", *International Journal of Cultural Property*, vol. 10, núm. 1, 2001, págs. 55-69; TINIOS, E.: "The fate of the Partenon sculptures in Athens", Museum Security Network, 9 diciembre 2002, <http://www.museum-security.org>.

⁶ Son muchos los textos que se han escrito sobre el expolio nazi y el tráfico ilícito de bienes culturales durante la Segunda Guerra Mundial, tanto en obras individuales como colectivas, dedicadas monográficamente a dichos sucesos o como parte de otros textos dedicados a la protección de bienes culturales. Entre los expresamente dedicados al tráfico ilícito de obras de arte, durante y como consecuencia directa del citado conflicto bélico, citamos, entre otros, FELICIANO, H., "El Museo Perdido. La conspiración nazi para robar las obras maestras del arte mundial", Destino, Barcelona, 2004, 279 pp.; KOWALSKI, W., "Art Treasures in War", Institute of Art and Law, Leicester, 1998, 170 pp; NICHOLAS, L.H., "The rape of Europa: The Fate of Europe's Treasures in the Third Reich and the Second World War", Random House, New York, 1995, 498 pp.; RORIMER, J.J., "Survival. The salvage and protection of art in war", Abelard Press, 1950, 291 pp. Este último libro es una pequeña joya, casi un incunable, escrita por uno de los integrantes de la MFAA (*Monuments and Fine Art and Archives*), una pequeña división de las fuerzas aliadas, encargada de la protección del patrimonio artístico durante el avance aliado en Europa y la recuperación y restitución de las piezas robadas por los nazis, los conocidos como *Monuments Men*, ahora famosos a raíz del éxito de una reciente película. La obra, escrita de forma amena y clara, es un testimonio directo y emocionado de la labor desempeñada por unos pocos hombres, ninguno de ellos militares profesionales, a los que el

asunto éste que implica a no pocos Estados que albergan obras incautadas principalmente a judíos y, aunque en menor medida que a otros países, también incumbe a España⁷.

2. PRIMERAS CONTRIBUCIONES DE LA UNESCO: EL SISTEMA DE LA HAYA DE 1954.

En la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, la intervención de la UNESCO, desde el mismo momento de su constitución, ha resultado definitiva⁸. La aprobación, el 14 de noviembre de 1970, 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*⁹ y la creación, el 28 de noviembre de 1978, del *Comité Intergubernamental para la Promoción del Retorno de Bienes Culturales hacia*

amor por el arte les llevó a jugarse la vida en un entorno muy diferente a aquél en el que estaban acostumbrados a vivir y trabajar.

⁷ La Presidente de la Comisión para el Arte Incautado en Europa, con sede en Londres, Anne WEBBER, ha criticado duramente a España por no investigar suficientemente las colecciones de los Museos españoles en relación al expolio nazi y, en particular, la *Colección del Museo Thyssen-Bornemisza*, comprada por el Ministerio de Cultura español en 1993 por 312 millones de euros. Según Webber el Museo Thyssen tiene 218 obras de arte cuya procedencia es dudosa y que bien podrían tratarse de obras incautadas a la sombra del expolio nazi. España estaría incumpliendo, señala Webber, el Acuerdo de Washington de 1998, en virtud del cual los Estados se comprometen a investigar la historia de las obras de arte de sus museos, a la luz de expolio nazi y, en caso de reclamaciones, a llegar a un acuerdo justo, bien sea la devolución, una compensación, un reconocimiento histórico u otra solución. Asimismo Webber criticó que no se hubiera investigado más a fondo el tráfico de arte que se produjo durante la II Guerra Mundial en España. DOMENECH, N. (14 de octubre de 2009), España no salda cuentas con el expolio nazi, *Público*, recuperado de <<http://www.publico.es/>>

⁸ Como es sabido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura comienza su andadura en 1946, al término de la Segunda Guerra Mundial. Desde la primera reunión de su Conferencia General, celebrada en París, entre el 19 de noviembre y el 10 de diciembre de 1946, su actividad en el campo de la protección internacional de los bienes culturales, en tiempo de paz y en tiempo de conflicto armado, no ha hecho sino incrementarse. Gracias a la extraordinaria labor desarrollada, la UNESCO se perfila actualmente como el principal organismo responsable de la protección jurídica internacional del patrimonio cultural.

⁹ Este texto, que entró en vigor el 24 de abril de 1972 cuenta, a fecha del depósito del último instrumento de ratificación, depositado por la República de Ghana, el 20 de enero de 2016, con 131 Estados Partes. El Reino de España ratificó la Convención de 1970 mediante instrumento depositado el 10 de enero de 1986, *BOE de 5 de febrero de 1986*. Cfr. <portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>

*sus Países de Origen o su Restitución en caso de Apropiación Ilícita*¹⁰, han contribuido a solucionar algunas de las reclamaciones planteadas.

Pero, sin duda, el primer instrumento legal de ámbito internacional específicamente diseñado para la restitución de obras de arte y otros objetos culturales ilícitamente exportados, durante o con ocasión de un conflicto armado, es el *Primer Protocolo anejo a la Convención de La Haya, de 14 de mayo de 1954, para la Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado*; un breve texto de importancia indiscutible para un importante sector doctrinal¹¹, pero que no ha despertado en la comunidad internacional el interés y la adhesión de que, a nuestro juicio, hubiera sido merecedor¹².

Apoyamos esta afirmación en que ninguna de las grandes potencias, si exceptuamos a China, han ratificado el instrumento citado, lo que probablemente se deba a que implica a los Estados en el retorno de los objetos robados o en el pago de compensaciones económicas en concepto de reparación por los bienes ilícitamente exportados de los territorios ocupados bajo su control¹³. Ni siquiera la maniobra urdida

¹⁰ El Comité fue creado por la Resolución 4/7.6/5, aprobada en la 20ª reunión de la UNESCO, celebrada en París entre los días 24 de octubre a 20 de noviembre de 1978. Actas de la 20ª reunión, *Cfr.*, http://unesdoc.unesco.org/http://portal.unesco.org/culture/es/ev.phpURL_ID=35283&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

¹¹ Son muchos los investigadores que destacan la importancia del conocido como Primer Protocolo, todos ellos significados autores en el campo de la protección internacional de los bienes culturales. Citamos aquí, entre otros a PROTT, L.V., "The Protocol to the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (The Hague Convention) 1954", *Humanitaires Volkerrecht*, 1993, vol. 6, núm. 4, pp. 191-194; FUENTES CAMACHO, V., *El tráfico ilícito internacional de bienes culturales*, ed. Beramar, Madrid, 1993; LÓPEZ CARCELLER-MARTÍNEZ, P., "La reivindicación de los bienes culturales muebles ilegalmente exportados", Tirant lo Blanch, Valencia, 2001; CARDUCCI, G., "L'Obligation de restitution des biens culturels et des objets d'art en cas de conflit armé: Droit coutumier et droit conventionnel avant et après la Convention de La Haye de 1954", *RGDIP*, tomo 104, 2002, núm. 2, pp. 289-357; O'KEEFE, P.J., "The First Protocol to the Hague Convention Fifty Years on", *Art Antiquity and Law*, vol. IX, junio 2004, pp. 99-16.

¹² En vigor desde 1956, concretamente desde el 7 de agosto, ha alcanzado 104 adhesiones, veintitrés menos que el texto convencional, de las que una tercera parte se han producido en los últimos veinticinco años. En el momento de la firma del Acta Final, sólo obtuvo el respaldo de veintidós Estados.

¹³ No son muchos los Estados con una presencia importante en el panorama político internacional que se arriesgan a ratificar un texto legal que les obliga a devolver, tras una ocupación militar, los bienes

por los conferenciantes reunidos en La Haya en mayo de 1954 que, como respuesta a las presiones ejercidas por los Estados tradicionalmente "importadores" extrajeron los preceptos relativos a la restitución de los objetos ilegalmente exportados del texto convencional para incorporarlos a un Protocolo facultativo, consiguió que obtuviera el respaldo de las potencias más frecuentemente implicadas en conflictos armados fuera de sus fronteras.

Más allá del discreto nivel de ratificación, destaca su nula aplicación práctica. De hecho, las Altas Partes Contratantes no han invocado los preceptos del Primer Protocolo cuando han tenido ocasión de hacerlo. Así sucedió en la Guerra de los Seis Días, que enfrentó a Israel con una coalición árabe en 1967 y, más recientemente, tras el desplazamiento de objetos artísticos de Kuwait a Bagdad durante la Guerra del Golfo (1990-1991) o la desaparición de gran cantidad de bienes culturales durante la invasión de Irak. En todos los casos estaban implicados Estados Partes en la Convención de La Haya de 1954 que, además, habían ratificado el Primer Protocolo, pero la devolución de los objetos, cuando se llevó a cabo, se hizo al amparo de otras disposiciones¹⁴.

Con posterioridad a la adopción de la citada Convención de La Haya de 1954 y su Primer Protocolo Anejo, se aprobaron diversas iniciativas legislativas en el marco de la UNESCO, además de las ya mencionadas, el Consejo de Europa y otros organismos

culturales ilícitamente sustraídos (artículo 3 del Primer Protocolo: "*Cada una de las Altas Partes Contratantes se compromete a devolver, al término de las hostilidades, a las autoridades competentes del territorio anteriormente ocupado, los bienes culturales que se encuentren en el suyo, si dichos bienes han sido exportados en contravención del principio establecido en el párrafo primero. En ningún caso los bienes culturales podrán retenerse a título de reparaciones de guerra*"); y mucho menos a asumir la obligación de indemnizar a sus legítimos propietarios (artículo 4 del mismo cuerpo legal: "*La Alta Parte Contratante que tuviera la obligación de impedir la exportación de bienes culturales del territorio ocupado por Ella deberá indemnizar a los poseedores de buena fe de los bienes culturales que hayan de ser devueltos con arreglo a lo dispuesto en el párrafo precedente.*"). De hecho, no encontramos en la lista de Altas Partes Contratantes ni rastro de Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia, Rusia...

¹⁴ En particular, la restitución de los objetos robados a Kuwait se realizó al amparo de la Resolución 686 (1991), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y no en virtud de las disposiciones contenidas en el Primer Protocolo, a pesar de que tanto Irak, desde 1967 como Kuwait, desde 1970, son Partes en él. Ver SAN MARTÍN CALVO, M., "*Bienes culturales y conflictos armados:...*", op.cit., pp. 174-176.

internacionales, entre ellos la propia Asamblea General de Naciones Unidas¹⁵, que vinieron a completar el mapa del sistema de protección internacional de los bienes culturales¹⁶; todos ellos basados en el principio de que sólo a través de la protección en el ámbito nacional de los bienes culturales se consigue su protección a nivel internacional¹⁷.

Resulta indiscutido que la especificidad de los bienes culturales fue afirmada por primera vez por tratados relativos al libre comercio, en los que estos objetos recibían un tratamiento especial que restringía su libre circulación¹⁸, si bien cabe afirmar que la proclamación en el ámbito internacional de un imperativo de protección de los bienes culturales sólo aparece con posterioridad al *Acuerdo GATT* de 1947, y ya en el ámbito de la UNESCO. Nos estamos refiriendo al *Acuerdo de Florencia relativo a la importación de objetos de carácter educativo, científico o cultural*¹⁹. Este texto,

¹⁵ Desde 1972, la Asamblea General de Naciones Unidas ha adoptado numerosas resoluciones relativas a la protección y restitución de bienes culturales, que abogan por una mayor colaboración con la UNESCO; citamos, a modo de ejemplo, Res. A/67/L.34, de 5 de diciembre de 2012, disponible en <<http://www.un.org/es/ga/67/resolutions.shtml>>, y que han servido de base para el planteamiento de múltiples reclamaciones internacionales, entre ellas la ya mencionada permanente reclamación de Grecia respecto a los frisos del Partenón.

¹⁶ Además de la encomiable labor desempeñada por la UNESCO, es necesario destacar las aportaciones de otros organismos internacionales, como ICOM, ICOMOS, que analizaremos más adelante y del Consejo de Europa, organización que ha sabido compaginar sus funciones en el ámbito estrictamente europeo con diversas iniciativas encaminadas a la protección y reconstrucción de bienes culturales dañados o destruidos como consecuencia de conflictos bélicos que, en muchas ocasiones, se han desarrollado fuera de las fronteras europeas.

¹⁷ HÄBERLÉ, P.: “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 18, nº 54, septiembre-diciembre 1998, pp. 11-38.

¹⁸ Esta corriente fue iniciada por el *Acuerdo General (GATT) sobre Tarifas Aduaneras y Comercio* (publicadas en España en BOE de 28 de enero, 12 de febrero y 2 de marzo de 1964), de 30 de octubre de 1947, que establecía, para las transacciones de determinados bienes que hubieran de realizarse a partir de su aprobación, una excepción a la doctrina general del libre comercio, autorizando a los Estados a adoptar las medidas necesarias encaminadas a proteger “los tesoros nacionales que tuvieran un valor artístico, histórico o arqueológico” (*Acuerdo GATT, artículo XX, titulado “Excepciones Generales”, párrafo.f*).

¹⁹ El Acuerdo, aprobado por la Conferencia General de la UNESCO en su quinta reunión, el 17 de junio de 1950 y del que es depositario Estados Unidos, entró en vigor el 21 de mayo de 1952 y, a fecha del último depósito, por parte de Mali, el 16 de julio de 2014, cuenta con 102 Estados Partes.[consulta: 29/09/2016]. Disponible en: <http://www.unesco.org/>. España ratificó el Acuerdo de Florencia el 7 de julio de 1955 (*BOE núm. 69, de 9 de marzo de 1956*).

inicialmente concebido como un instrumento destinado a fomentar la ciencia y la cultura, en realidad era, al igual que el Tratado de Roma y el Acuerdo GATT de 1947, un instrumento de carácter arancelario o comercial, destinado básicamente a reducir las elevadas tasas aduaneras que dificultaban la circulación internacional de bienes culturales muebles con el consiguiente perjuicio para la cooperación cultural entre Estados²⁰. Su importancia, desde la órbita de la protección de los bienes culturales, radica en la introducción, por primera vez en un instrumento internacional, de un primer concepto de bienes culturales, limitado a un cierto número de bienes muebles a los que denomina “*objetos de carácter educativo, científico o cultural*”²¹.

3. LA CONVENCION DE LA UNESCO DE 17 DE NOVIEMBRE DE 1970.

En sucesivas reuniones de la Conferencia General, concretamente en las celebradas en octubre y noviembre de 1957 y noviembre de 1973, se recomendó una interpretación más amplia de las disposiciones del Acuerdo, de forma que se obtuvieran facilidades adicionales para la circulación de los bienes culturales, incluyendo la posibilidad de extender su campo de aplicación a nuevas categorías de objetos, en especial a aquellos producto de los adelantos técnicos. Estas recomendaciones cristalizaron con la aprobación en Nairobi, el 26 de noviembre de 1976, del *Protocolo del Acuerdo de Florencia*, también conocido como *Protocolo de Nairobi*. Entró en vigor el 2 de enero de 1982. Firmado por 46 Estados (el último de ellos, Armenia, el 23 de agosto de 2010), España se adhirió al mismo el 2 de octubre de 1992 (*BOE núm. 58, de 9 de marzo de 1993*).

²⁰ En virtud del artículo 1.b) del Acuerdo de Florencia, los Estados contratantes se comprometen a no imponer derechos de aduana ni otros gravámenes a la importación de: *a)* libros, publicaciones y documentos a que se refiere el anexo A del presente Acuerdo y *b)* objetos de carácter educativo, científico o cultural a que se refieren los Anexos B, C, D y E del Acuerdo, cuando respondan a las condiciones establecidas por dichos Anexos y hayan sido producidos por otro Estado contratante.

²¹ El Acuerdo incluye cinco Anexos que enumeran los objetos a los que los Estados contratantes deben abstenerse de aplicar derechos de aduana, de los que es precisamente el Anexo C, relativo al material visual y auditivo, de carácter educativo, científico o cultural el que más evidencia los fallos del sistema enumerativo. Teniendo en cuenta que el Acuerdo de Florencia data de 1950, obviamente el contenido del citado anexo ha quedado obsoleto lo que, por otro lado, viene a apoyar las teorías que sostienen que la efectividad del método de la enumeración decae cuando nos encontramos con objetos que el legislador no ha podido proteger porque desconocía su existencia.

El más significativo, desde el punto de vista de nuestro estudio, es el Anexo B, que lleva por título “*Obras de arte y objetos de colección de carácter educativo, científico o cultural*”, e incluye en su lista las pinturas y dibujos y sus copias si han sido manufacturadas; las litografías, grabados y estampas firmados y numerados por el artista; las esculturas; los objetos de colección y objetos de arte destinados a los museos, galerías y otros establecimientos públicos; las colecciones científicas, especialmente relativas a anatomía, zoología, botánica, mineralogía, paleontología, arqueología, etnografía y las antigüedades, considerando como tales los objetos que tengan más de un siglo de antigüedad. A esta Lista, el Protocolo de Nairobi añade los objetos de cerámica y mosaico sobre madera, y suprime la exigencia de que las instituciones a los que vayan destinados tengan la condición de establecimientos públicos.

Pronto se hizo evidente que las medidas arancelarias no eran suficientes para impedir el comercio ilegal de objetos artísticos desde los países en vías de desarrollo hacia los Estados "importadores" del Primer Mundo y que se intensifica en la segunda mitad del siglo XX. Para intentar paliar esta sangría se aprueba la ya mencionada *Convención de la UNESCO sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales*, adoptada en París el 14 de noviembre de 1970²². Este texto, al igual que el Primer Protocolo anejo a la Convención de La Haya de 1954, aborda principalmente el tema de la protección de los bienes culturales contra la pérdida ilícita de su posesión; si bien en esta ocasión los preceptos específicamente referidos a la restitución de los objetos ilegalmente comercializados se insertaron en el mismo texto convencional, lo que supone un notable avance respecto al sistema de La Haya de 1954 que, como sabemos, desplazó el espinoso tema de la restitución a un texto accesorio²³.

La Convención de la UNESCO de 1970 impone a cada Estado Parte la obligación de adoptar las medidas necesarias para impedir que los museos y galerías de arte emplazados en su territorio adquieran obras que hayan sido exportadas ilegalmente; así como la importación de propiedades culturales que hubieran sido robadas de alguna institución pública después de su entrada en vigor²⁴. Además, las Altas Partes Contratantes se comprometen, a requerimiento del Estado de origen, a recuperar y

²² Esta Convención entró en vigor el 24 de abril de 1972. Hasta la fecha, ha sido ratificada por 131 Estados, el último de ellos, la República de Ghana, el 20 de enero de 2016. Cfr: <http://www.unesco.org/>. España depositó instrumento de ratificación el 10 de enero de 1986 (*BOE núm. 31, de 5 de febrero de 1986*).

²³ En la Convención de La Haya de 1954 sólo se hacen referencias a la prohibición de expoliación de bienes culturales (artículo 4.3) y a las sanciones que podrían imponerse a sus autores (artículo 28) Las restantes normas relativas a la restitución salen del texto convencional principal y se insertan en el Primer Protocolo. En este sentido, ver entre otros FUENTES CAMACHO, V. *El tráfico ilícito internacional...*, op. cit, pp. 252-253; GORDON, J.B., "The UNESCO Convention on the illicit movement of art treasures", *Harvard International Law Journal*, 1971, vol. 12, págs. 537-556; GOY, R., "Le retour et la restitution des biens culturels a leur pays d'origine", *Revue Générale de Droit International Public*, Tomo 83/4, 1979.

²⁴ La Convención de la UNESCO de 1970, como la mayor parte de los textos convencionales, no tiene efectos retroactivos; por tanto, sólo surte efectos para los Estados Partes a partir del día de su ratificación oficial.

devolver a sus antiguos y legítimos propietarios las obras de arte robadas e ilícitamente importadas.

A pesar de sus buenas intenciones, el texto adolece de graves deficiencias, por lo que pronto se reveló ineficaz en la mayor parte de los supuestos, razón por la que contó con regular aceptación -de hecho, su nivel de ratificaciones ha sido bastante discreto hasta fechas muy recientes, en las que ha sufrido un notable impulso-, tanto entre los países tradicionalmente denominados “*importadores*” de bienes culturales como entre los llamados “*exportadores*” de estos bienes. Una de las deficiencias más graves la constituyen las restricciones que se plantean, de un lado, respecto al acto que está en el origen del tráfico ilícito internacional, que necesariamente debe ser el robo; y de otro, respecto a los poseedores originarios de las obras de arte susceptibles de ser reclamadas, que deben ser necesariamente museos, organismos públicos o instituciones similares²⁵, quedando fuera de la protección especial prevista en el Tratado los bienes culturales procedentes de excavaciones clandestinas, los que no hubieran sido previamente robados o aquellos, que, aún cuando hubieran sido robados, no pertenezcan a ninguna de las instituciones arriba mencionadas²⁶.

Otro de los problemas que plantea la Convención de la UNESCO de 1970 radica en la limitación de su ámbito de aplicación temporal, coherente con el principio de

²⁵ Apartado 1) del artículo 7º b) de la Convención de 1970. Todo ello sin olvidar, además, que el Estado de origen debe aportar la prueba de que los bienes culturales expoliados forman parte del inventario de la institución de la que han sido robados. Además, el Estado requirente deberá indemnizar equitativamente al adquirente de buena fe, debiendo ser apreciada la legalidad de la adquisición conforme a la *lex rei sitiae*, lo que desde luego supone un serio inconveniente para los denominados países “*exportadores*”, generalmente con pocos recursos económicos con los que hacer frente a los elevados precios que se manejan en el mercado del arte. FRAOUA, R., “*Le trafic illicite des biens culturels et leur restitution*”, Ediciones Universitarias Friburgo, Suiza, 1985, pp. 137 y 171. Ver también HOLST, S., “*Biens culturels et relations internationales: spoliations, protection, restitution*”, Universidad de París, 1983, pp. 273 y 397-399.) y O'KEEFE, P., *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on Illicit Trade*, Leicester, Institute of Art and Law, 2000, 171 pp.

²⁶ FUENTES CAMACHO. V., “El tráfico ilícito...” op. cit., p. 255; COULÉE, F., “Quelques remarques sur la restitution interetatique des biens culturels sous l’angle du droit international public”, *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 104/2000/2, pp. 359-392.

irretroactividad, tácitamente establecido en el artículo 15 del texto²⁷. En efecto, aunque los bienes en cuestión cumplieran todos y cada uno de los requisitos a los que acabamos de hacer referencia, tampoco podrían ser reclamados en el caso de que el acto ilícito de desposesión hubiera tenido lugar con anterioridad a la entrada en vigor del texto convencional.

La misma tendencia limitativa puede observarse respecto de la legitimación para ejercitar la acción, que necesariamente debe ser ejercida por el Estado de origen a través de la vía diplomática²⁸. Asimismo, se exige que el Estado de procedencia del objeto expoliado facilite todos los medios de prueba necesarios para justificar su petición de decomiso y restitución. También correrán a cargo del Estado requirente los gastos que se deriven de la restitución de los bienes. Estas cargas dificultan hasta el extremo de imposibilitar en muchos casos el ejercicio de gran parte de las acciones reivindicatorias, lo que, en definitiva, viene a justificar las críticas de los países *exportadores* hacia la Convención de la UNESCO de 1970 y las dudas sobre su eficacia.

El régimen de restitución establecido por el texto convencional termina de complicarse con los principios establecidos en el artículo 13, párrafos b) y c)²⁹. Como puede observarse, este artículo 13 amplía notablemente el ámbito de aplicación del

²⁷ En contrapartida al principio de retroactividad tácito establecido en el texto convencional, se reconoce el carácter imprescriptible de la acción -artículo 7.b).ii) en relación con el artículo 13.d)-, lo que ha merecido, junto con la amplitud del término "*bien cultural*" empleado, severas críticas por parte de los países *importadores*. De hecho, resulta difícil encontrar en la lista de Estados Partes de la Convención de 1970 Estados de los que podríamos incluir en este grupo, con las notables excepciones de EEUU, Australia y Canadá.

²⁸ Artículo 7 del texto convencional. La legitimación activa se establece, inicialmente, en el artículo 7º b) el texto convencional. Sin embargo, esta cuestión dista mucho de ser pacífica, como veremos a continuación.

²⁹ En efecto, el artículo 13.b) exige un deber genérico de colaboración por parte de los Estados Miembros en orden a llevar a cabo lo antes posible la restitución, "*a quien corresponda en Derecho*", de los bienes culturales ilícitamente exportados. Así, las Partes asumen el compromiso de admitir las acciones reivindicatorias interpuestas por los propietarios legítimos de las obras de arte o por sus representantes -artículo 13.c)- y a reconocer el derecho imprescriptible de los otros Estados a declarar inalienables determinados bienes integrantes de su patrimonio para que no puedan ser exportados. Del mismo modo, se obligan a facilitar su recuperación en el caso de que ya lo hubieran sido -artículo 13.d)-

artículo 7, tanto en cuanto a las modalidades del tráfico ilícito contempladas, como respecto a la legitimación activa para ejercitar una acción reivindicatoria, lo que podría hacer suponer que el Convenio establece una dualidad de regímenes: uno, más específico, por la vía del artículo 7, para las acciones a ejercitar por el Estado de origen y otro, general y subsidiario a aquel, para el resto de los supuestos³⁰. Sin embargo, el hecho de que el artículo 13 no contenga una regulación detallada, al estilo del artículo 7, sino que se limite a establecer unas obligaciones genéricas a cargo de las Partes³¹ “*con arreglo a lo dispuesto en la legislación de cada Estado*”³², hace dudar de este propósito. Más bien parece que lo que existe es una absoluta descoordinación entre ambas regulaciones.

A pesar de estas y otras críticas que puedan verterse, el texto de 1970 tiene un mérito incuestionable. Concebido como un instrumento para solucionar los problemas planteados por el tráfico incontrolado de bienes culturales que mermaban considerablemente el patrimonio cultural de los pueblos más desfavorecidos económicamente, ha realizado un importante esfuerzo de definición, que se traduce en dos conceptos fundamentales: la noción de bien cultural, en su artículo primero³³, y la

³⁰ FRIGO, M., “*La protezione dei beni culturali...*”, op cit., pp. 216-218.

³¹ Teniendo en cuenta el nivel de ratificación de que goza la Convención de 1970, no tan alta como sería deseable pero sí de una entidad suficiente como para presumir un alto nivel de aceptación internacional, Ridha FRAOUA se plantea la posibilidad de que la regla de restitución establecida en el artículo 7.b.ii) sea aplicable *erga omnes*, es decir, que como regla de Derecho Internacional Consuetudinario sea también oponible a Estados que no sean parte en la Convención. FRAOUA, R., “*Le trafic illicite des biens culturels...*”, op. cit., pp. 137-139.

La respuesta debe ser, a nuestro juicio, negativa, y ello porque, como ya sabemos, la Convención de 1970 no ha creado un cuerpo normativo que obligue a la restitución de *todos* los bienes culturales ilícitamente exportados de su país de origen, reservándose además cada Estado la posibilidad de no aplicar la regla de la restitución si con ello se pone en peligro el orden público del Estado requerido (artículo 13 *ab initio*), por lo que difícilmente puede considerarse que existe una práctica uniforme y constante en el sentido del artículo 7.b).ii) que pueda probar la existencia de una norma consuetudinaria *praeter legem*.

³² Lo que viene a decir que la regla de la restitución sólo será aplicable si es compatible con la legislación del Estado requerido, excepción fácilmente invocable por los países *importadores* de bienes culturales a la hora de impedir la restitución de las obras de arte expoliadas situadas en su territorio, FRAOUA, R., “*Le trafic illicite des biens culturels...*”, op. cit., p. 139; FUENTES CAMACHO, V., “El tráfico ilícito...” op. cit., p. 258.

³³ Artículo 1º Convención de 1970: “*Para los efectos de la presente Convención se considerarán como bienes culturales los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente*

noción de patrimonio cultural nacional, acuñada mediante el establecimiento de unos criterios de vinculación de los bienes al patrimonio cultural de un Estado concreto, en su artículo cuarto³⁴. Este esfuerzo de definición ha sido bien aprovechado por instrumentos posteriores, como la Convención de UNIDROIT de 1995. De hecho, las referencias a la importancia que ciertos bienes culturales pueden revestir en virtud de su pertenencia a diferentes categorías son resueltas en términos casi idénticos³⁵.

La excesiva minuciosidad del texto convencional no ha dejado de acarrear problemas³⁶. Uno de los más señalados es el que plantea el uso del término

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 las categorías enumeradas a continuación:

a) las colecciones y ejemplares raros de zoología, botánica, mineralogía, anatomía, y los objetos de interés paleontológico;

b) los bienes relacionados con la historia, con inclusión de la historia de las ciencias y de las técnicas, la historia militar y la historia social, así como con la vida de los dirigentes, pensadores, sabios y artistas nacionales y con los acontecimientos de importancia nacional;

c) el producto de las excavaciones (tanto autorizadas como clandestinas) o de los descubrimientos arqueológicos;

d) los elementos procedentes de la desmembración de monumentos artísticos o históricos y de lugares de interés arqueológico;

e) antigüedades que tengan más de 100 años, tales como inscripciones, monedas y sellos grabados;

f) el material etnológico;

g) los bienes de interés artístico tales como: cuadros, pinturas y dibujos hechos enteramente a mano sobre cualquier soporte y en cualquier material (con exclusión de los dibujos industriales y de los artículos manufacturados decorados a mano); producciones originales de arte estatuario y de escultura en cualquier material; grabados, estampas y litografías originales y conjuntos y montajes artísticos originales en cualquier materia;

h) manuscritos raros e incunables, libros, documentos y publicaciones antiguos de interés especial (histórico, artístico, científico, literario, etc.) sueltos o en colecciones;

i) sellos de correo, sellos fiscales y análogos, sueltos o en colecciones;

j) archivos, incluidos los fonográficos, fotográficos y cinematográficos;

k) objetos de mobiliario que tengan más de 100 años e instrumentos de música antiguos”.

³⁴ La Convención de París de 1970 delega en las legislaciones nacionales la facultad de decidir qué objetos deben ser considerados como bienes culturales. Sin embargo, para que un objeto pueda ser considerado como tal, debe cumplir tres requisitos que el mismo texto exige: en primer lugar, el cumplimiento de ciertos criterios (arqueológicos, históricos, literarios, artísticos,...); en segundo lugar, deben acreditar su pertenencia a determinadas categorías que son enumeradas con, quizá, demasiada exhaustividad y, por último, que el objeto en cuestión integre el patrimonio cultural nacional del Estado Parte.

³⁵ BERGÉ, J.-S., “La Convention d’Unidroit sûr les biens culturels remarques sur la dynamique des sources en droit international”, *Journal du Droit International*, 2000, Tomo 127, pp. 222-225.

³⁶ Muy crítico con el excesivamente detallado artículo primero, el Profesor SIEROSZEWSKI considera que una enumeración tan exhaustiva sólo se entiende leyendo las Actas de la Comisión de Expertos Gubernamentales que redactó el texto convencional, en las que se observa que cada delegación fue añadiendo rápidamente todo lo que le iba pareciendo importante para su país. SIEROSZEWSKI, W.,

expresamente designados, ya que no está claro si tal designación deriva de un inventario previo de bienes culturales realizada por el Estado de procedencia o si sólo se exigirá cuando el propietario de un determinado objeto pretenda trasladarlo más allá de las fronteras del Estado. La propia Convención parece interpretar el aserto en este último sentido, al exigir en el artículo sexto que los Estados emitan certificados que, a modo de “pasaportes” faculten a los legítimos propietarios a exportar el objeto en cuestión³⁷. Para solucionar el conflicto, algunos autores se inclinan por sugerir la adopción de un sistema híbrido que conjugue los conceptos de “pasaporte” e “inventario”³⁸.

Otros requisitos, como la exigencia de la pertenencia del objeto al patrimonio cultural nacional crea muchas ocasiones de confusión y desacuerdo. Si, por ejemplo, un artista crea una obra de arte en un Estado distinto a su país de origen, ¿quién podría reclamar la obra, el Estado del que el artista es nacional, en virtud de lo establecido en el párrafo *a*) del artículo 4º, o el Estado en el que se halle la obra, según el párrafo *b*) de ese mismo artículo? El mismo problema puede surgir en los supuestos, no tan infrecuentes, en que un proyecto científico está siendo desarrollado por ciudadanos de varios países en un Estado o en varios simultáneamente.

“Les origines et les principes de la Convention de 1970 sur les Mesures à prendre pour Empêcher l’Exportation, l’Importation et le Transfert Illicites des Biens Culturels”, *Annuaire de l’AAA*, 1974, vol. 44, nº 1, pp. 63-73.

³⁷ Los problemas administrativos y judiciales, especialmente cuando el bien ha sido robado e ilegalmente exportado, que pueden derivarse de esta interpretación son, a pesar de su importancia, sustancialmente menores que si la protección del bien se hace depender de la inclusión de cada objeto en un inventario nacional; y es que, aunque estos inventarios cuentan con la ventaja de la certeza, adolecen de obstáculos prácticamente infranqueables. Para empezar, resultan muy caros, lo que para muchos Estados constituye un impedimento insalvable, especialmente para los dotados de gran patrimonio arqueológico y escasos recursos económicos, situación bastante común, por otra parte; y, por otro lado, porque se produciría el efecto negativo de limitar la protección de la Convención únicamente a los *items* que pueden ser fácilmente añadidos a la lista. En cualquier caso, la mayor desventaja de que adolecen los inventarios nacionales es, precisamente, el gran número de los objetos que deben compilar.

³⁸ GORDON, J.B., “The UNESCO Convention...”, op. cit., pp. 537-556. El Profesor Gordon opina que, teniendo en cuenta que un Estado puede rehusar la concesión de un certificado de los referidos en el artículo 6º, en función de que no desee permitir la exportación de determinados objetos, puede crear inventarios compuestos por categorías genéricas en los que incluir esos bienes culturales que pasarían así a ser tutelados por la Convención, como podrían ser “*las esculturas del arte románico catalán*”.

La Convención de París de 1970 no establece medidas para solucionar este tipo de conflictos, a pesar de que no es difícil que se produzcan. Tampoco se contempla la posibilidad de creación de tribunales arbitrales o agencias que faciliten su resolución. Sin embargo, como regla general, la Convención de 1970 tiende a legitimar el *status quo* existente al momento de su ratificación. Así parece deducirse del texto del Proyecto Preliminar de la Convención, de 8 de agosto de 1969³⁹, que incluye en su ámbito protector “*los bienes culturales adquiridos por un Estado o uno de sus nacionales antes de que la Convención entre en vigor para el Estado en cuestión*”, de forma que, en última instancia, lo que pretende proteger la Convención es el patrimonio cultural de las Altas Partes Contratantes, en detrimento de la propiedad individual.

4. LA CONVENCION DEL PATRIMONIO MUNDIAL: UN ÉXITO ROTUNDO DE LA UNESCO.

También el patrimonio cultural, pero no el que se encuentra localizado en el territorio de los Estados, sino el patrimonio cultural de toda la Humanidad, es el objeto de protección introducido por la Convención de la UNESCO de 1972, *relativa a la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*. Nos referimos a la muy exitosa Convención del Patrimonio Mundial⁴⁰, adoptada en París, el 16 de noviembre de 1972, que va un paso más allá que su predecesora y acoge bajo su manto protector a los monumentos, los conjuntos arquitectónicos y los lugares que tengan un valor excepcional universalmente reconocido⁴¹.

La Convención de 1972 es, hasta la fecha, el instrumento internacional relativo a la protección de bienes culturales que más adhesiones a conseguido. No sabemos si el

³⁹ UNESCO Doc. SHC/MD/3 Annex (1969)

⁴⁰ Ratificada por España el 16 de noviembre de 1972 (*BOE de 1 de julio de 1982*), constituye el mayor éxito de la División Cultural de la UNESCO. A fecha del último instrumento de ratificación, depositado por Sudán del Sur el 9 de marzo de 2016, la Convención cuenta con 192 Estados Partes.

⁴¹ Artículo Primero de la Convención de la UNESCO de 1972.

temprano (y poco habitual) espaldarazo que recibió en el comienzo de su andadura por parte de Estados Unidos, primer país que ratificó el texto convencional, fue definitivo, pero lo que es indudable es que, a fecha de la última ratificación, depositada por Sudán del Sur el 9 de marzo de 2016, cuenta con 192 Altas Partes Contratantes, una cifra muy superior al alcanzada por el resto de textos internacionales adoptados en la materia⁴².

Una de las características más destacadas y originales del texto convencional es su ámbito objetivo de aplicación, que comprende tanto la protección de bienes culturales, de naturaleza mueble o inmueble, como de bienes naturales⁴³, protección que se articula en base a la inscripción de los sitios objeto de protección en sendas Listas, la *Lista del Patrimonio Mundial*⁴⁴ y, en relación a los objetos previamente inscritos en ella,

⁴² Cfr. <<http://whc.unesco.org/en/list>>.

La Convención del Patrimonio Mundial entró en vigor el 17 de diciembre de 1975. Como dato curioso hemos mencionado que el primer Estado que depositó su instrumento de adhesión fue Estados Unidos, el 7 de diciembre de 1973, lo que sin duda supuso un importante aval para el texto convencional y, por supuesto, para la propia UNESCO. En mi opinión, parte del éxito de esta Convención se debe al respaldo inicial prestado por el que entonces era, indudablemente, el Estado más poderoso del mundo. Lamentablemente, las relaciones entre la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura y el Estado que tan definitivamente la apoyó en aquel momento se han deteriorado mucho desde entonces.

España depositó instrumento de aceptación el día 4 de mayo de 1982 (*BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982*)

⁴³ El texto convencional define, en la primera sección, los conceptos de “*patrimonio cultural*” y “*patrimonio natural*”, mediante la enumeración de los distintos bienes culturales que podrían ser considerados como tales. Artículos 1 y 2 de la Convención de la UNESCO de 1972.

⁴⁴ Los Estados Partes son los inicialmente competentes para la identificación y delimitación de los bienes susceptibles de formar parte del patrimonio cultural o natural que estén radicados en su territorio. Estos bienes deben ser inventariados y presentados al *Comité del Patrimonio Mundial* a fin de que se considere su inscripción en la *Lista del Patrimonio Mundial*, sin que esa Lista sea excluyente, es decir, que el hecho de que un patrimonio cultural y natural no se haya inscrito en una u otra de las dos listas de que tratan los párrafos 2 y 4 del artículo 11 no significará en modo alguno que no tenga un valor universal excepcional para fines distintos de los que resultan de su inscripción. El Estado que propone el sitio debe informar sobre la forma en la que el sitio está protegido, proponer un plan administrativo para su mantenimiento y comprometerse a proteger su valor patrimonial, a la vez que contrae la obligación de informar periódicamente a la UNESCO de su estado de conservación.

Una vez que los Estados Partes han identificado los bienes susceptibles de integrar el patrimonio cultural universal, el artículo cuarto impone a dichos Estados la obligación de asegurar la identificación, protección, conservación, rehabilitación y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio cultural y natural de aquellos bienes en cuyo territorio se encuentran, aunque no se especifican las medidas que las Partes deben emplear para ello. Para conseguirlo deben actuar “*hasta el máximo de los recursos de que dispongan*”(art. 4) pudiendo, en caso de que no sean suficientes, beneficiarse de la ayuda internacional, puesto que, desde el momento en que un Estado ratifica este

necesitados de una protección especial, en razón a su situación de riesgo extremo, la *Lista del Patrimonio Mundial en Peligro*. La protección dispensada por la Lista del Patrimonio Mundial se extiende también a una categoría singular, los llamados *sitios mixtos*, esto es, aquellos que, como el conjunto Pirineos-Monte Perdido o la Isla de Ibiza, por mencionar los dos sitios españoles inscritos, ambos en 1999, en esta sección de la Lista del Patrimonio Mundial, están dotados de una singular importancia para la Humanidad, tanto por motivos naturales como culturales⁴⁵.

La *Lista del Patrimonio Mundial*⁴⁶ y, particularmente, la *Lista del Patrimonio Mundial en Peligro*⁴⁷, constituidas al amparo de la *Convención de la UNESCO de 1972, relativa a la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, han venido a completar una tarea que el fracasado *Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial*, creado por la Convención de La Haya de 1954, relativa a la Protección de los Bienes Culturales en el ámbito de los Conflictos Armados, por su escasa aceptación y la rigidez de las exigencias que imponía para la inscripción de los bienes culturales, no pudo culminar⁴⁸.

texto, reconoce que el patrimonio cultural y natural situado en su territorio forma parte del patrimonio universal y, por tanto, la comunidad internacional en su totalidad tiene el deber de cooperar en su protección (art. 6.1).

⁴⁵ Para más información sobre los sitios descritos, ver la página de web de la Convención del Patrimonio Mundial, disponible en: <http://whc.unesco.org/>

⁴⁶ En esta Lista se incluyen, de aquellos bienes inventariados por las Altas Partes Contratantes, aquellos que, por tener un valor universal excepcional, deben ser seleccionados para su inclusión. A 2 de octubre de 2016, en la Lista del Patrimonio Mundial figuran inscritos 1052 sitios, de los cuales 814 son bienes culturales y 35 de naturaleza mixta, natural y cultural. Estos sitios inscritos están situados en 166 Estados Partes, si bien 34 de ellos son transfronterizos, es decir, están situados en el territorio de dos o más Altas Partes Contratantes. España, a fecha de 5 de octubre de 2016, ha inscrito 45 sitios, el último de ellos el Sitio de los Dólmenes de Antequera, el pasado mes de julio de 1996. Disponible en <http://whc.unesco.org/en/list>.

⁴⁷ A fecha de 5 de octubre de 2016, 55 sitios están registrados en la Lista del Patrimonio Cultural en Peligro, de los que ocho han sido registrados a lo largo del presente año, 2016. Uno de ellos está situado en Uzbekistán (el centro histórico de Shakhrysbab); otro en Micronesia (el centro ceremonial de Nan Madol); un tercero en Mali (las ciudades antiguas de Djeneo) y nada menos que cinco en Libia. Este lamentable escenario se completa con los seis sitios inscritos en la Lista por Siria, en 2013 y los dos más inscritos por Yemen en 2015. Todos estos bienes inscritos, de naturaleza cultural, están en peligro de destrucción por motivos bélicos, ya que se han convertido en objetivo militar para las partes beligerantes en sendos conflictos internos de los que todos tenemos noticia.

⁴⁸ La propia UNESCO llegó a tomar cartas en el asunto, sugiriendo repetidamente a las Altas Partes Contratantes con objetos inscritos en La Lista de Patrimonio Mundial que procedieran a su

Este estrepitoso fracaso ha sido paliado, en parte, por la *Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada*, nacida al amparo del Segundo Protocolo Anejo a la Convención de La Haya de 1954, aprobado el 29 de marzo de 1999, que aunque no goza (aún) de la popularidad de la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, sí empieza a tener cierto reconocimiento, albergando importantes bienes culturales, cuya inmunidad ante ataques bélicos necesita ser garantizada; todos ellos bienes inmuebles que también figuran inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, hasta ahora el instrumento más exitoso de los adoptados hasta ahora en el ámbito de la protección internacional de los bienes culturales.⁴⁹ Esta situación nos lleva a plantearnos si, una vez establecidas las sinergias, no sería conveniente integrar las Listas creadas por las Convenciones de La Haya de 1954 y París de 1972, ambas administradas por la UNESCO, en un sólo instrumento protector⁵⁰.

inscripción en el *Registro de Bienes Culturales bajo Protección Especial*, (entre ellas, Res. 27 C/3.5, disponible en < <http://unesdoc.unesco.org>>), con nulos resultados. El *Registro* cuenta en la actualidad sólo con cinco sitios inscritos: la Santa Sede, como único complejo monumental, y cuatro refugios, situados en el territorio de tres Altas Partes Contratantes. Información disponible en <<http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/protection-of-cultural-property>>.

⁴⁹ A fecha 05/10/2016, el Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado ha aprobado la inscripción en la *Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada* diez sitios, procedentes de la República de Azerbaiyán (dos), Bélgica (tres), Chipre (tres), Italia y Lituania, ambos Estados con un sitio inscrito cada uno.

⁵⁰ En efecto, otro de los elementos destacados de la Lista creada por la Convención del Patrimonio Mundial tiene que ver, precisamente, con la protección del patrimonio cultural en tiempo de conflicto armado; que se traduce en la obligación, asumida por los Estados signatarios, de no adoptar deliberadamente ninguna medida susceptible de dañar, directa o indirectamente, dicho patrimonio cultural. Esta medida asegura a los bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial una protección que se extiende también a los conflictos armados y, de hecho, así ha sido invocado en diferentes foros y tribunales internacionales en relación a diferentes conflictos, como sucedió en el de la antigua Yugoslavia. BADENES CASINO, M., “*La protección de los bienes culturales durante los conflictos armados. Especial referencia al conflicto armado en el territorio de la Antigua Yugoslavia*”, Universitat de Valencia, 2005, 162 pp.

Mientras tanto, la UNESCO no cesa en su empeño de establecer las sinergias entre el Segundo Protocolo anejo a la Convención de La Haya de 1954 y la Convención del Patrimonio Mundial, con vistas a unificar las dos Listas protectoras. En este sentido, ver los documentos CLT-10/CONF/204/4, CLT-12/7.COM/CONF.201/3 y CLT-12/7.COM/CONF.201/3, así como la Decisión 7.COM 1, adoptada en París, en diciembre de 2012, por la VI Reunión del Comité para la Protección de los Bienes Culturales en el ámbito de los Conflictos Armados. Disponibles todos ellos en <<http://unesdoc.unesco.org/>>.

Por último, queremos subrayar la novedad que implica la creación, por parte de la Convención del Patrimonio Mundial de instrumentos que faciliten el cumplimiento de las disposiciones convencionales y el funcionamiento de sus órganos de ejecución, y que han sido objeto de imitación por parte de instrumentos internacionales posteriores⁵¹. Hablamos del *Comité del Patrimonio Mundial*, encargado de llevar a la práctica el sistema de cooperación y asistencia internacionales diseñado por el texto convencional, actualizando y publicando las dos *Listas* a las que ya hemos hecho alusión, o el *Fondo del Patrimonio Mundial*, un fondo fiduciario destinado a prestar la asistencia económica necesaria para financiar obras de protección, acciones de emergencia, actividades educativas y todas aquellas que promuevan la cooperación técnica y la formación de personal cualificado.

5. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL SUMERGIDO.

La UNESCO también se ha interesado por otros bienes culturales cuya protección en el ámbito internacional no estaba regulada, o lo estaba de forma deficiente. La búsqueda, localización y rescate de tesoros bajo el mar había estado siempre bajo la exclusiva jurisdicción del Derecho del Mar, que trataba el patrimonio submarino como una parte de los recursos naturales existentes en el mar, y esto fue suficiente hasta principios de la década de los 50 del siglo XX, cuando los avances tecnológicos realizados en el campo del rescate de tesoros submarinos evidenciaron que el patrimonio sumergido no necesitaba ser protegido solamente contra los efectos devastadores del tiempo y la naturaleza, sino contra otros tanto o más peligrosos: el robo y el tráfico ilícito⁵².

⁵¹ Hacemos referencia, entre otros, al Segundo Protocolo anejo a la Convención de la Haya de 14 de mayo de 1954, relativa a la Protección de Bienes Culturales en el Ambito de los Conflictos Armados, aprobado en La Haya el 26 de marzo de 1999, que ha adoptado las figuras del Comité y del Fondo fiduciario, dado el contrastado éxito que han cosechado estos instrumentos de aplicación.

⁵² En 1942-1943, los franceses Jacques-Yves Cousteau y Emile Gagnan inventaron la escafandra submarina autónoma. Esta invención abrió la posibilidad de llegar a fondos marinos más profundos, facilitando así el acceso a los pecios. Desde principios del presente siglo, los buceadores pueden

El primer intento legislativo para desarrollar normas internacionales para el desarrollo de la protección del patrimonio arqueológico sumergido fue adoptado por el Consejo de Europa. Si bien el denominado *Proyecto de Convención Europea para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (1985)*⁵³ nunca fue aprobado, debido a que no se logró un acuerdo sobre el espinoso tema de la jurisdicción⁵⁴. Este proyecto coexistía con otro, el *Proyecto de Convención de la Asociación de Derecho Internacional sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (Proyecto ILA)*, así como con varios tratados regionales sobre protección del medio ambiente que incluían dentro de su campo de protección a determinados sitios de particular importancia por su interés científico, estético, histórico, arqueológico, cultural o educativo⁵⁵. Hasta entonces, sólo algunas normas jurídicas aisladas, como la *Recomendación de la UNESCO de 1956 sobre los Principios Aplicables a las Excavaciones Arqueológicas*⁵⁶, se referían expresamente a los vestigios submarinos.

descender hasta una profundidad de 100 metros gracias al sistema de circuito abierto. Se ha logrado incluso alcanzar una profundidad de 308 metros.

⁵³ Aprobada en octubre de 1978. *Doc. 4200, Ponente: Mr. Roper*. Texto oficial disponible en <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/>>.

⁵⁴ A pesar de ello, la labor desempeñada por el Consejo de Europa en relación a la protección del patrimonio cultural subacuático merece ser destacada. En este sentido, subrayamos la importancia de significativos documentos de referencia en este campo, como las Recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa **R 848 (1978), sobre el Patrimonio Cultural Subacuático**, realmente, el único instrumento internacional en vigor específicamente relativo a la protección de los bienes culturales sumergidos durante mucho tiempo y **R 1486 (2000), sobre Patrimonio Cultural Marítimo y Fluvial**. En este último texto, la Asamblea, tras constatar que numerosos restos submarinos, hasta la fecha bien conservados, se encuentran en grave peligro por los avances tecnológicos que facilitan la inmersión en aguas profundas, recomienda al Comité de Ministros del Consejo de Europa la adopción de una serie de medidas, entre las que destaca la de implicar al Consejo de Europa en la elaboración, por parte de la UNESCO, de un tratado internacional relativo a la protección del patrimonio cultural submarino.

⁵⁵ Así, en el área mediterránea nos encontramos con el **Protocolo relativo a las Áreas Mediterráneas Especialmente Protegidas (1982)**, que incluye dentro de su campo de protección a aquellos “*sitios de particular importancia por su interés científico, estético, histórico, arqueológico, cultural o educativo*”, y su **Protocolo corregido relativo a las Áreas Especialmente Protegidas y Diversidad Biológica del Mediterráneo (1995)**, que extiende su ámbito de aplicación a alta mar. Por su parte en el Caribe podemos citar el **Protocolo sobre las Áreas Especialmente Protegidas y Naturaleza (1990)**, que aboga por la conservación de las “*áreas con especial valor arqueológico*” como áreas protegidas.

⁵⁶ Adoptada por la UNESCO en su novena sesión, celebrada en Nueva Delhi (India) el 5 de diciembre de 1956.

Estos instrumentos no establecían un sistema de protección suficiente del patrimonio submarino, ya que, al referirse sólo a aspectos puramente arqueológicos y tratar problemas comunes al patrimonio cultural terrestre y subacuático, dejaban sin solucionar cuestiones que, en el campo de los hallazgos situados en el lecho marino, se producen con relativa frecuencia. Piénsese en un conflicto entre el derecho de salvamento marítimo y la legislación de patrimonio cultural, o en una situación en la que un Estado amplía unilateralmente su mar territorial, cuando dentro de éste existen vestigios submarinos. Por eso era tan necesario un tratado internacional que regulara de forma específica la protección de los tesoros arqueológicos sumergidos.

En este contexto, la Conferencia General de la UNESCO en su 31ª sesión, celebrada en París el 2 de noviembre de 2001, adopta la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*⁵⁷, inspirada en la *Carta Internacional para la Protección y Gestión del Patrimonio Cultural Subacuático (Carta de Sofía)*, aprobada por ICOMOS en 1996⁵⁸. El texto convencional tiene como objetivo principal dotar a los Estados de recursos legales, de los que frecuentemente los países carecen⁵⁹, para proteger sus propios sitios arqueológicos submarinos de los daños que puedan causar actividades no autorizadas, excavaciones clandestinas, la explotación indiscriminada de los recursos naturales o la construcción de islas artificiales, instalaciones y otras estructuras; así como para impedir la apropiación y

⁵⁷ Texto oficial disponible en <<http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL...>>, Hasta la fecha 55 Estados han depositado instrumento de ratificación, entre ellos España, el 6 de junio de 2005 (*BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2009*).

⁵⁸ UNESCO, Conferencia General, 31ª reunión, *Doc. 31 C/24*, 3 de agosto de 2001.

⁵⁹ El caso de Portugal es sumamente ilustrativo a este respecto. Entre 1993 y 1995, la legislación portuguesa autorizó la venta de objetos procedentes de las excavaciones arqueológicas subacuáticas. Como consecuencia, se establecieron en el país por lo menos seis empresas internacionales de búsqueda de tesoros con la intención de explotar el rico patrimonio cultural subacuático de las aguas lusitanas. En 1995, se suspendió la aplicación de esa legislación y en 1997 se revocó definitivamente, lo cual trajo consigo una revivificación de la arqueología científica submarina. En 2006, Portugal ratificó la Convención de la UNESCO de 2001 con vistas a reforzar la protección de su patrimonio cultural sumergido y establecer una cooperación eficaz con otros Estados de la región en este ámbito.

explotación de los vestigios arqueológicos submarinos por parte de los cazadores de tesoros⁶⁰.

Así pues, la Convención se perfila como un acuerdo internacional concebido para proteger el patrimonio cultural sumergido bajo el agua, que establece principios básicos para la protección de estos bienes culturales; así como un sistema de coordinación internacional eficaz, adoptando al mismo tiempo normas prácticas para la investigación del patrimonio cultural subacuático. No tiene el propósito de afectar a la práctica de los Estados relativa a sus derechos soberanos, ni tampoco a ningún derecho de éstos con respecto a sus navíos y aeronaves. En ningún modo va en detrimento o menoscabo de los derechos, la jurisdicción y las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional. Tan sólo persigue la protección integral de lo que se ha venido a denominar "*el mayor museo del mundo*".

6. LAS APORTACIONES DE LAS RECOMENDACIONES ADOPTADAS EN EL ÁMBITO DE LA UNESCO.

De inferior rango normativo, pero de significativa importancia son también las Recomendaciones adoptadas en el campo de la protección internacional de los bienes culturales. Por orden cronológico, la primera de ellas es la *Recomendación que define los Principios Internacionales que deberán aplicarse a las Excavaciones Arqueológicas*⁶¹, de diciembre de 1956, que determina los principios generales de

⁶⁰ *Preámbulo de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático*. El texto convencional insiste en la responsabilidad de los Estados signatarios de proteger el patrimonio cultural subacuático situado en su Zona, por lo que deberán arbitrar medidas para que, cuando un particular o un buque que enarbole el pabellón del Estado Parte descubra vestigios de patrimonio sumergido, le sea comunicado, a fin de que la Alta Parte Contratante lo ponga en conocimiento del Director General de la UNESCO y del Secretario General de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, para que adopten las medidas de protección adecuadas.

⁶¹ Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su novena reunión, celebrada en Nueva Delhi del 5 de noviembre al 5 de diciembre de 1956. A lo largo de su articulado se establecen los principios generales de protección,

protección que deben aplicarse a las excavaciones arqueológicas. Cronológicamente hablando, la sigue la importante ***Recomendación sobre Medidas encaminadas a Prohibir e Impedir la Exportación, Importación y Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales***⁶², aprobada en París en noviembre de 1964, cuyos principios generales están inspirados en la protección, por parte de cada Estado, de su propio patrimonio cultural “*contra todo peligro de empobrecimiento*”, para lo que debe adoptar las medidas adecuadas de control sobre la exportación de los bienes culturales que lo integran.

Por su parte, la ***Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas o Privadas pueda poner en Peligro***⁶³, adoptada el

así como el régimen de las excavaciones arqueológicas y se insta a los gobiernos a que adopten las medidas necesarias para proteger los lugares arqueológicos de excavaciones clandestinas y posibles deterioros, llamando a la colaboración internacional a los efectos de represión y devolución de los objetos fruto de robos o excavaciones clandestinas a los países de origen. Se pide, además, a los Estados signatarios que regulen el comercio de antigüedades..Una atención especial merece el contenido del capítulo VI, relativo a las “*Excavaciones arqueológicas en territorio ocupado*”, que establece que “*En caso de conflicto armado, todo Estado Miembro que ocupara el territorio de otro Estado deberá abstenerse de realizar excavaciones arqueológicas en el territorio ocupado. En caso de descubrimientos fortuitos, especialmente con motivo de trabajos militares, la potencia ocupante debería adoptar todas las medidas posibles para proteger dichos hallazgos, y entregarlos, al terminar las hostilidades, a las autoridades competentes del territorio antes ocupado, junto con la documentación respectiva*” (art. 32).

^{Cfr.} texto de la Recomendación en <portal.unesco.org/es/ev.php...>

⁶² Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 13ª reunión, celebrada en París del 20 de octubre al 20 de noviembre de 1964, el texto considera bienes culturales “*los bienes muebles e inmuebles de gran importancia en el patrimonio cultural de cada país, tales como las obras de arte y de arquitectura, los manuscritos, los libros y otros bienes de interés artístico, histórico o arqueológico, los documentos etnológicos, los espécimen-tipos de la flora y de la fauna, las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros y archivos, e incluso los archivos musicales.*” El texto recomienda a las Altas Partes la adopción de los criterios que, a juicio de cada Estado, sean más adecuados para definir los bienes culturales que, encontrándose en su territorio, hayan de gozar de la protección establecida en la presente recomendación en razón de la gran importancia que presentan. Aconseja también el control del acceso a las zonas arqueológicas, incluidas las que estén situadas bajo las aguas.

Texto oficial disponible en <portal.unesco.org/es/ev.php...>

⁶³ Se aplica a determinados *bienes inmuebles*, como los sitios arqueológicos, históricos o científicos, los edificios u otras construcciones de valor histórico, científico, artístico o arquitectónico, religiosos o seculares, incluso los conjuntos de edificios tradicionales, los barrios históricos de zonas urbanas y rurales urbanizadas y los vestigios de culturas pretéritas que tengan valor etnológico; así como a las ruinas sobre el nivel del suelo y a los vestigios arqueológicos o históricos que se encuentren bajo la superficie de la tierra y al marco circundante de dichos bienes. Su ámbito de aplicación se extiende a los *bienes muebles* de importancia cultural, incluso los que se encuentran dentro de bienes inmuebles

19 de noviembre de 1968 e inicialmente diseñada para proteger el patrimonio cultural de Alejandría, en especial su significativo patrimonio arqueológico sumergido, extiende su ámbito de aplicación no sólo a los lugares y monumentos de carácter arquitectónico, arqueológico o histórico reconocidos y registrados como tales, sino también los vestigios del pasado no reconocidos ni registrados, así como los lugares y monumentos recientes de importancia artística o histórica. En el mismo sentido, la **Recomendación sobre la Protección, en el Ámbito Nacional, del Patrimonio Cultural y Natural**⁶⁴, de 1972, adoptada al tiempo que se aprobaba la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural⁶⁵, propone una extensa lista de medidas a adoptar por los Estados signatarios destinadas a “*completar y extender*” el alcance de las normas y principios formulados en las Recomendaciones de 1956, 1964 y 1968 a las que hemos hecho mención anteriormente⁶⁶.

El elenco normativo de la UNESCO en relación con la protección del patrimonio cultural inmueble se completa con la **Recomendación relativa a la Salvaguarda de los Conjuntos Históricos y su Función en la Vida Contemporánea**⁶⁷, aprobada en Nairobi,

o se hayan recobrado de ellos, y a los que están enterrados y que puedan hallarse en lugares de interés arqueológico o histórico o en otras partes. De forma similar a la Recomendación de la UNESCO de 1964, el texto de 1968 recomienda la elaboración de inventarios para la protección de los bienes culturales importantes, registrados o no como tales, debiendo darse prioridad, cuando tales inventarios no existan, al examen detallado y completo de los bienes culturales en las zonas en que tales bienes están en peligro como consecuencia de la ejecución de obras públicas o privadas. Texto oficial disponible <<http://unesdoc.unesco.org/>>.

⁶⁴ Texto oficial disponible en <portal.unesco.org/es/ev.php...>.

⁶⁵ Esto es, el 16 de noviembre de 1972, durante la 17ª reunión de la UNESCO, celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972.

⁶⁶ De forma similar a las Recomendaciones estudiadas anteriormente, el texto de 1972 aconseja a los Estados Miembros la constitución, “*lo antes posible*”, de un inventario para la protección de su patrimonio cultural y natural, incluidos los bienes que, sin tener una importancia excepcional, sean inseparables del medio al que contribuyen a dar carácter. Con el fin de desarrollar una política activa de conservación del patrimonio cultural y natural, se sugieren unos criterios comunes de organización, como la institución de servicios públicos especializados, que estarían encargados de la elaboración de un inventario de protección, de la formación de personal especializado, del estudio de los problemas que se planteen y de la vigilancia de los propietarios de estos bienes para que adopten las medidas necesarias que aseguren su conservación.

⁶⁷ Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 19ª Reunión, celebrada en Nairobi, del 26 de octubre al 30 de noviembre de 1976. *Cf.*: texto oficial en <portal.unesco.org/es/ev.php...> .

en noviembre de 1976, que formula un elenco de medidas de índole jurídica, administrativa, y de carácter técnico, económico y social, orientadas siempre a proteger los conjuntos históricos y su medio; insistiendo en la necesidad de establecer acuerdos de cooperación internacional que favorezcan la salvaguarda de los bienes protegidos.

En la misma reunión de Nairobi, y ya en el ámbito de la protección del patrimonio cultural mobiliario, la Conferencia General de la UNESCO, aprobó la ***Recomendación sobre el Intercambio Internacional de Bienes Culturales***⁶⁸, que insta a los Estados a adoptar las medidas necesarias para facilitar, “*exclusivamente con fines de intercambios internacional de bienes culturales*”, la importación, exportación o tránsito de estos bienes; y llamando a la cooperación internacional para facilitar dichos intercambios, intensificando al mismo tiempo la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. En el mismo sentido, la ***Recomendación sobre la Protección de los Bienes***

En este documento, tras comprobarse que “... *en el mundo entero, so pretexto de expansión o modernismo se procede a destrucciones ignorantes... y a reconstrucciones irreflexivas e inadecuadas que ocasionan un grave perjuicio a ese patrimonio histórico...*” y que en muchos países falta “... *una legislación suficientemente eficaz y flexible sobre el Patrimonio arquitectónico y sus relaciones con el acondicionamiento del territorio*”, se recomienda a los Estados miembros de la UNESCO la adopción de una política de protección de los conjuntos históricos y de su medio. El ámbito de aplicación de la Recomendación de Nairobi de 1976 lo constituye, tanto los conjuntos históricos o tradicionales, como el entorno natural con el que dichos conjuntos están interrelacionados. Así, tras afirmar que considerando que los conjuntos históricos y su entorno constituyen un “*patrimonio universal irremplazable*” considera “*conjunto histórico o tradicional*” todo grupo de construcciones y de espacios, inclusive los lugares arqueológicos y paleontológicos, que constituyan un asentamiento humano, tanto en medio urbano como en medio rural, y cuya cohesión y valor son reconocidos desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, prehistórico, histórico, estético o sociocultural. Entre esos “*conjuntos*” la Recomendación cita los lugares prehistóricos, las ciudades históricas, los antiguos barrios urbanos, las aldeas y los caseríos, así como los conjuntos monumentales homogéneos, que, según establece la Recomendación en su artículo 1.a), deben ser conservados cuidadosamente sin alteración. Por último, define como “*entorno de los conjuntos históricos*”, el marco natural o construido que influye en la percepción estática o dinámica de esos conjuntos, o se vincula a ellos de manera inmediata en el espacio o por lazos sociales, económicos o culturales.

⁶⁸ Este documento, destinado como decíamos a la protección del patrimonio mueble, comienza definiendo los bienes culturales como aquellos “*que son expresión y testimonio de la creación humana o de la evolución de la naturaleza y que tengan, o puedan tener, a juicio de los órganos competentes de cada Estado, un valor o interés histórico, artístico, científico o técnico*”. El texto basa sus recomendaciones en que “... *una política sistemática de intercambio entre instituciones culturales... conduciría no sólo al enriquecimiento de cada Parte, sino también a una mejor utilización del patrimonio cultural de la comunidad internacional, constituido por el conjunto de los patrimonio nacionales...*”(art. 2 y ss. de la Recomendación). Texto oficial disponible en [portal.unesco.org/es/ev.php...>](http://portal.unesco.org/es/ev.php...).

*Culturales Muebles*⁶⁹, de 1978, que aporta destacadas novedades desde el punto de vista conceptual, en concreto algunas precisiones a la enumeración hecha por la Convención de la UNESCO de 1970, introduciendo como patrimonio cultural sumergido el producto de las excavaciones subacuáticas, y ampliando la categoría de los objetos antiguos a las joyas, armas y restos funerarios.

Mención aparte merece la *Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular*, adoptada por la Conferencia General en su 25ª sesión, celebrada en París el 15 de noviembre de 1986⁷⁰. Este texto subraya la importancia de estas manifestaciones culturales, entre las que se incluyen la artesanía, la arquitectura y otras artes como parte integrante del patrimonio cultural, sugiriendo la adopción de medidas de protección similares a las recomendadas en documentos anteriores, tales como la elaboración de inventarios nacionales y la creación de sistemas de registro⁷¹.

Por último, debemos citar la *Recomendación relativa a la preservación del patrimonio documental, comprendido el patrimonio digital, y el acceso al mismo*, aprobada el 17 de noviembre de 2015⁷², que insta a los los Estados Miembros a establecer una cooperación en el plano internacional para salvaguardar los elementos de su patrimonio documental en peligro mediante la digitalización o por otros medios, aplicando las directrices establecidas por el *Programa Memoria del Mundo*, aprobado

⁶⁹ Aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 20ª reunión, celebrada en París, del 24 de octubre al 28 de noviembre de 1978. Texto oficial disponible <<http://unesdoc.unesco.org/>>.

⁷⁰ En el texto, la “cultura tradicional y popular” se define como “el conjunto de creaciones que emanan de una comunidad cultural fundadas en la tradición, expresadas por un grupo o por individuos y que reconocidamente responden a las expectativas de la comunidad en cuanto expresión de su identidad cultural y social”, en la que las normas y los valores se transmiten oralmente, por imitación o de otras maneras. Sus formas comprenden, entre otras, la lengua, la literatura, la música, la danza, los juegos, la mitología, los ritos, las costumbres, la artesanía, la arquitectura y otras artes. Cfr. texto de la Recomendación <portal.unesco.org/es/ev.php...>

⁷¹ Esta Recomendación fue atendida por la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, que insta a los Estados Partes a elaborar y mantener actualizados uno o varios inventarios del patrimonio inmaterial presente en su territorio (artículo 12 del texto convencional)

⁷² Texto oficial disponible en <portal.unesco.org/es/ev.php...>

en febrero de 2002⁷³, otro de los grandes éxitos de la UNESCO que, junto con el *Registro Memoria del Mundo*, constituyen un elemento clave para la protección del patrimonio documental.

7. UN PASO MÁS: LA CONVENCION PARA LA SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL.⁷⁴

Este novedoso texto convencional, adoptado en París el 17 de octubre de 2003 constituye, sin lugar a dudas, otro de los grandes éxitos de la UNESCO. A pesar de haber entrado en vigor el 20 de abril de 2006, cuenta ya con 170 Altas Partes Contratantes⁷⁵, entre ellas España, que ratificó la Convención el 25 de octubre de 2006⁷⁶. Cuenta, por tanto, con un alto nivel de ratificación que rubrica el éxito internacional de este texto.

Se entiende por “*patrimonio cultural inmaterial*” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y así lo define el artículo segundo de la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. En consecuencia, el *patrimonio cultural inmaterial o intangible* podría definirse como el conjunto de formas de cultura tradicional y popular o folclórica, es decir las obras colectivas que emanan de una cultura y que se basan en la

⁷³ Memoria del Mundo: Directrices (Edición revisada 2002) / preparada por Ray Edmondson. París: UNESCO, 2002. 71 págs., 30 cm. (CII-95/WS-11. Rev.). I – Edmondson, Ray II – UNESCO. División de la Sociedad de la Información.

⁷⁴ Aprobada en París, el 17 de octubre de 2003, por la Conferencia General de la UNESCO, en su ^{32^a} reunión, celebrada en París, 29 de septiembre a 17 de octubre de 2003.

⁷⁵ Datos actualizados a fecha del último depósito, realizado por Tailandia, el 10 de junio de 2016.

⁷⁶ El 25 de octubre de 2006, España depositó ante el Director General su instrumento de ratificación de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Conforme a lo dispuesto en su Artículo 34, la Convención entró en vigor para España tres meses después del depósito de su instrumento, es decir el 25 de enero de 2007. *BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007.*

tradición. Estas tradiciones se transmiten oralmente o mediante actos y se modifican lentamente en un proceso de recreación colectiva. Se incluyen en ellas las tradiciones orales, las costumbres, idioma, música, las fiestas, la medicina tradicional, la gastronomía y todas las habilidades especiales relacionadas con los aspectos de la cultura, tales como herramientas tradicionales y el hábitat⁷⁷.

El patrimonio inmaterial es frágil, y mucho más vulnerable que otras formas de patrimonio cultural cuyos actores y su entorno no se modifican tan rápidamente, y así como los monumentos no se mueven, el patrimonio inmaterial acompaña a las personas puesto que cada individuo es portador del patrimonio de su propia comunidad. Proteger el patrimonio intangible implica también proteger las colecciones, los archivos y los documentos y sus soportes. Mientras que el patrimonio tangible está diseñado para perdurar mucho más allá que las personas que lo han construido, la supervivencia del patrimonio intangible está mucho más ligada a sus creadores y, en muchos casos, depende de su transmisión oral. Por tanto, las medidas legales y administrativas tradicionalmente adoptadas para proteger el patrimonio cultural tangible no resultan apropiadas para salvaguardar un tipo de patrimonio cuyas más importantes características hacen referencia a sistemas particulares de conocimiento, que son valorables en el sistema cultural y social en el que han sido creados.

Así pues, teniendo en cuenta las diferentes necesidades para la conservación de monumentos, ciudades, obras de arte y paisajes, por un lado, y la protección y transmisión de la cultura tradicional, por otro, será necesario desarrollar los medios para trasladar el patrimonio cultural inmaterial a soportes materiales, que garanticen la supervivencia de la cultura tradicional popular.

⁷⁷ URUEÑA ÁLVAREZ, R., “La Protección del Patrimonio Cultural en tiempo de guerra y de paz”. Cuadernos de Estudios Empresariales, ISSN 1131-6985, Nº 14, 2004, pags. 245-260.

8. LA PROTECCIÓN DISPENSADA AL PATRIMONIO CULTURAL POR LOS ÓRGANOS ASESORES DE LA UNESCO.

Habida cuenta de la ingente labor legislativa realizada por la UNESCO en el campo de la protección de los bienes culturales, hemos considerado conveniente dar algunas pinceladas sobre el trabajo desarrollado por algunas de las instituciones, quizá las más significativas, conocidas por su colaboración con esta organización internacional, en calidad de asesores.

Hemos optado por un criterio cronológico, empezando por el estudio del trabajo realizado por la más antigua de estas organizaciones: **El Consejo Internacional de Museos (ICOM)**. Esta es una organización no gubernamental que coopera formalmente con la UNESCO⁷⁸ y cuenta con 14 organizaciones internacionales asociadas. Fundada en noviembre de 1946 “*para promover los intereses de la museología y de otras disciplinas afectadas por la gestión y las actividades de los museos*”⁷⁹, la trayectoria de ICOM ha estado siempre marcada por una estrecha colaboración con la UNESCO. Así, ha participado en los trabajos preparatorios de varias Recomendaciones⁸⁰ de UNESCO y han lanzado varias campañas internacionales conjuntas⁸¹.

De singular importancia en el campo normativo desarrollado por ICOM son las Resoluciones adoptadas en el campo de la *protección del patrimonio cultural en*

⁷⁸ El 2 de octubre de 1947 se firmó el acuerdo entre la UNESCO e ICOM que determinaba los términos de la colaboración entre ambas instituciones.

⁷⁹ Artículo 1.1 del Estatuto de ICOM, aprobado por la 16ª Asamblea general de ICOM (La Haya, Holanda, 5 de setiembre de 1989) y reformado por la 18ª Asamblea General del ICOM (Stavanger, Noruega, 7 de julio de 1995)

⁸⁰ Como la Recomendación relativa a Intercambio Internacional de Bienes Culturales o la Recomendación para la Participación del Pueblo en la Vida Cultural y su contribución a la Misma, ambas de 1976. Destaca especialmente el estudio realizado por ICOM a instancias de UNESCO sobre los *Principios, Condiciones y Significado de la restitución de Bienes Culturales con vistas a la Reunificación de Patrimonios Dispersos*, de 1977.

⁸¹ Por iniciativa de ICOM y UNESCO, se fundó en marzo de 1959 el **Centro de Estudios de Conservación y Restauración de Bienes Culturales (ICCROM)**, organismo que facilita asesoría técnica en estas materias y que actualmente es uno de los principales socios de UNESCO e ICOM en este campo.

situaciones de conflicto armado, un entorno especialmente susceptible de producir daños irreparables en el patrimonio cultural, como desgraciadamente sabemos. La primera de ellas es la **Resolución n° 8** adoptada por la IV Asamblea General de ICOM, celebrada en Milán (Italia) en 1953, en la que, informada de las intenciones de la UNESCO de organizar una Conferencia Intergubernamental para redactar un tratado internacional sobre esta materia, recomienda a sus Comités Nacionales intervenir ante sus respectivos gobiernos para interesarles en el asunto.

Quince años más tarde, la **Resolución n° 9 sobre Protección de la Propiedad Cultural**, aprobada en el transcurso de la 9ª Asamblea General, celebrada en Munich en 1968, preocupada por el peligro en el que se encuentra el patrimonio cultural de varios países debido a los conflictos armados en que se encuentran inmersos, hace un llamamiento a los países a respetar la Convención de 1954 y la *Recomendación de Nueva Delhi de 1956 sobre los principios que deben ser aplicados en las excavaciones arqueológicas*, en lo que se refiere a la prohibición de realizar excavaciones arqueológicas en los sitios bajo ocupación militar.

Por su parte, la **Resolución n° 5**, adoptada en el transcurso de la 11ª reunión de la Asamblea General, celebrada en Copenhague en 1974, recomienda a los países reforzar, adaptar y completar las leyes existentes, especialmente en lo que se refiere a la ratificación de la Convención de La Haya de 1954.

Por último, la **Resolución n° 2**, aprobada en la 17ª reunión de la Asamblea General⁸², reconoce que la destrucción del patrimonio cultural debida a situaciones de conflicto merece una atención inmediata y exhorta a los países que aún no lo hubieran hecho a aplicar los instrumentos apropiados de la UNESCO para evitar estas situaciones. Entre estos instrumentos cita la Convención de la Haya de 1954.

⁸² Aprobada en Quebec (Canadá), el día 26 de setiembre de 1992.

Pero sin duda, una de las Resoluciones más importantes de las adoptadas por ICOM hasta la fecha es la **Resolución nº 2**, aprobada en la 18ª reunión de la Asamblea General de ICOM, reunida en Stavanger (Noruega) el 17 de julio de 1995. Este documento, apreciando *“la destrucción sistemática y deliberada”* de una parte importante del patrimonio cultural de los pueblos como consecuencia de las guerras en un significativo número de países, considera que *“cualesquiera que sean los objetivos militares de las partes”* en conflicto, debe hacerse hacer todo lo posible para que no resulten dañados los museos ni sus colecciones, así como los monumentos históricos⁸³. Posteriormente a esta Resolución, la 19ª Asamblea General de ICOM, reunida en Melbourne (Australia), el 16 de octubre de 1998, y ante la proximidad de la reunión de la conferencia diplomática para la preparación del texto definitivo del Segundo Protocolo, adoptó la **Resolución nº 5**, relativa a la *Protección del patrimonio cultural durante y después de un conflicto armado*⁸⁴.

De singular importancia es también la **Resolución nº 8**, adoptada el 6 de julio de 2001 en Barcelona, en el transcurso de la 20ª Asamblea General que,

“Consciente de que el régimen nazi, que ejerció el poder desde 1933 hasta 1945, orquestó y facilitó, durante la ejecución del Holocausto, la apropiación ilegal de obras de arte y otros bienes culturales empleando medios tales como el robo, la confiscación, el traslado forzoso

⁸³ Aprobada en uno de los momentos más convulsos de las últimas décadas, la Resolución de Stavanger, condena la destrucción deliberada del patrimonio cultural en el transcurso de un conflicto armado, inquietándose especialmente por la situación del Museo Nacional de Sarajevo, así como por los museos y su personal en Ruanda, Liberia y Burundi y solicita a los gobiernos, a los organismos internacionales y al propio ICOM que apoyen moral y económicamente a los museos que se encuentren en peligro de sufrir daños como consecuencia de conflictos armados.

⁸⁴ Según el texto de esta Resolución, *“considerando la proximidad de una conferencia diplomática... en marzo de 1999 para la preparación del texto definitivo del Segundo Protocolo de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado...”*, anima a todos los miembros de la comunidad museística a participar activamente en la preparación de la citada conferencia, a fomentar la participación de los Estados Miembros de la UNESCO en dichas deliberaciones y a cooperar con la UNESCO en los procesos de transición y formación de profesionales museísticos en las nuevas democracias.

y el pillaje, Reconociendo que, pese a los esfuerzos efectuados después de la Segunda Guerra Mundial para restituir los bienes ilegalmente apropiados, numerosos objetos no han sido restituidos a sus propietarios originales ni a sus herederos legales, Preocupada por la posibilidad de que tales objetos hayan podido subsiguientemente depender de la jurisdicción de los museos, Recordando las Recomendaciones del ICOM sobre la restitución de las obras de arte robadas pertenecientes a judíos, adoptadas por el Consejo Ejecutivo en diciembre de 1998..."

Insta a todos los museos a actuar ante sus gobiernos respectivos para lograr la aplicación de las recomendaciones contenidas en dichos documentos, que formulan principios internacionales para abordar el problema de los objetos ilegalmente apropiados⁸⁵.

El ICOM está especialmente sensibilizado con el expolio padecido por el pueblo judío en el transcurso de la II Guerra Mundial. En este sentido, la **Recomendación relativa a la restitución de las obras de arte pertenecientes a los judíos**, aprobada por el Consejo Ejecutivo del ICOM en diciembre de 1988, aborda la cuestión de la restitución de las obras de arte pertenecientes a judíos expoliados durante la Segunda Guerra Mundial por el régimen nazi, y que pudieran estar guardadas en museos o otras colecciones públicas. En efecto, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial numerosos países habían dictado leyes relativas a la restitución de las obras de arte a sus propietarios de origen. A pesar de todo, innumerables obras de arte no habían sido reclamadas y permanecían depositadas en colecciones públicas.

A finales de los años 90 del siglo pasado, al hilo de numerosas conferencias internacionales organizadas en relación al expolio nazi, fue adoptada por la Comisión

⁸⁵ Cfr. <<http://www.icom-ce.org/documentos/>>.

Permanente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, el 4 de noviembre de 1999, la **Resolución 1205 (1999)**, *sobre los Bienes Culturales de Judíos Explotados*, en la que se invita a los Parlamentos de todos los Estados Miembros a adoptar sin dilación las medidas necesarias para facilitar la restitución de estos bienes, así como a suprimir todos los obstáculos que dificulten la identificación de las obras de arte expoliadas.

En observancia de esta Resolución, algunos Estados, principalmente aquellos en los que más ciudadanos judíos fueron expoliados, como Alemania, Austria, Francia, Rusia, República Checa y Holanda, y aquellos otros en que la población de origen judío es significativa, como Gran Bretaña o los Estados Unidos, dictaron normas jurídicas que establecían las precauciones que debían adoptar los museos nacionales en orden a identificar y restituir las obras de arte robadas durante la Segunda Guerra Mundial⁸⁶.

Como hemos visto, medidas similares han sido recomendadas por la **Resolución n° 8**, adoptada en el transcurso de la 20ª Asamblea General del ICOM reunida en Barcelona el 6 de julio del 2001. En el mismo sentido, deben destacarse el informe elaborado por la Asociación de Directores de Museos (AAMD) en junio de 1998 sobre la expoliación de obras de arte durante el nazismo y el documento elaborado por la Asociación Americana de Museos (AMM) en noviembre de 1999 y corregido en abril

⁸⁶ Sobre esta cuestión, el Consejo Ejecutivo del ICOM a través de la Resolución a la que hemos hecho referencia arriba, insta al conjunto de profesionales de los museos de todo el mundo la adopción de las siguientes medidas:

- La búsqueda e identificación de toda adquisición realizada durante o inmediatamente después de finalizar la Segunda Gran Guerra, cuya procedencia pueda ser considerada dudosa (en especial los objetos que hubieran pertenecido a propietarios judíos).
- La facilitación de toda la información que pueda resultar útil a fin de colaborar en la búsqueda e identificación de los bienes de dudosa procedencia por los eventuales propietarios legítimos o sus herederos.
- La toma de parte activa en las discusiones relativas al establecimiento de procedimientos nacionales e internacionales para la difusión de estas informaciones.
- La contribución activa en la restitución a sus legítimos propietarios o a sus herederos conocidos de todas las obras de arte pertenecientes a los judíos o a otros propietarios injustamente desposeídos que estén siendo conservadas en un museo. Estas restituciones deberán ser efectuadas de acuerdo con las legislaciones nacionales y una vez haya sido claramente establecida la propiedad legítima de los bienes.

del 2001, denominado “*Directrices relativas a la apropiación ilegal de objetos durante el periodo nazi*”⁸⁷.

El Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Histórico-Artísticos (ICOMOS) fue fundado en 1965 en Varsovia (Polonia). Surge tras la redacción de la *Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y los Sitios Histórico-Artísticos*, conocida como *Carta de Venecia*, en el contexto de un amplio movimiento internacional iniciado por la *Carta de Atenas* de 1931⁸⁸, documento que ya perfilaba los principios que debían presidir la conservación y restauración de los monumentos históricos. ICOMOS se configura actualmente como el principal órgano consultivo de la UNESCO en materia de conservación y protección del patrimonio cultural mundial, especialmente en materia de evaluación de Monumentos y Sitios incluidos en la Lista de Patrimonio Mundial, o cuya inclusión esté siendo tramitada⁸⁹.

⁸⁷ Cfr. texto integral de las ponencias ICOM 2001 en <http://icom.museum/fileadmin/user_upload/pdf/ICOM_2001/ICOM_04_2001_ESP_small.pdf>.

⁸⁸ Adoptada por el Primer Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, celebrado en la capital griega. Cfr. <http://ipce.mcu.es/pdfs/1931_Carta_Atenas.pdf>

⁸⁹ Concebida como una organización no gubernamental, sus miembros (individuales, institucionales, asociados y benefactores) deben ser competentes, en razón de sus actividades profesionales, en materia de conservación de monumentos. La *Asamblea General* trienal de todos sus miembros es la instancia suprema de ICOMOS. En ella se elige al Presidente, a los Vicepresidentes, al Secretario General y al Tesorero, que forman el Gabinete y a los doce miembros del Comité Ejecutivo.

El *Comité Ejecutivo* es el órgano de dirección del ICOMOS. Prepara los proyectos de programa y presupuestos y controla su puesta en práctica. También sanciona la constitución de los Comités Nacionales e Internacionales. Los *Comité Nacionales* reúnen de forma asociativa en cada país a miembros individuales e institucionales y les ofrecen un marco para la discusión y el intercambio de informaciones. Por su parte, los *Comités Internacionales* son los órganos científicos y técnicos de ICOMOS. El *Comité Consultivo* está compuesto por los presidentes de los Comités Nacionales e Internacionales. Este Comité proporciona consejos y hace sugerencias y recomendaciones relativas a los programas de ICOMOS.

El *Secretariado* de la organización tiene su sede en París. Se encarga de la ejecución y coordinación del programa trazado por la Asamblea General bajo la responsabilidad de un director ejecutivo nombrado por el Presidente, en cuya sede se ubica también el importante *Centro de Documentación UNESCO-ICOMOS*, depositario de los expedientes del Patrimonio Mundial y que recopila y difunde información sobre los métodos de conservación del patrimonio en todo el mundo.

ICOMOS y sus Asambleas Generales han participado siempre en campañas para salvaguardar el patrimonio cultural mundial contra todo tipo de catástrofes, ya sean éstas producidas por desastres naturales o por la acción del hombre (conflictos bélicos, contaminación,...). Para hacer más efectiva la lucha contra terremotos, incendios, erupciones volcánicas y otros desastres naturales, ICOMOS ha creado un *Comité Científico Internacional para la Prevención de Riesgos*, encargado de estudiar las medidas de emergencia a adoptar, en su caso.

Desde ICOMOS se han adoptado varias iniciativas en el campo de la protección del patrimonio cultural durante los conflictos armados. Así, en 1996, a iniciativa de éste organismo y de su entonces director, Leo van Nispen, se creó el *Comité Internacional del Escudo Azul*, en el que participan, además de ICOMOS, el Consejo Internacional de Museos (ICOM), el Consejo Internacional de Archivos (ICA), y la Federación Internacional de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA). Este Comité, que ya ha sido reconocido por el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya para la protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, aspira a convertirse en una especie de Cruz Roja para el patrimonio cultural⁹⁰.

Una de las aportaciones más importantes de ICOMOS lo constituye la *Declaración de Dresde* de 1982⁹¹. Invitados por el Comité Nacional de ICOMOS de la antigua República Democrática Alemana (RDA), representantes de once países adoptaron esta Declaración en el simposio reunido en la ciudad alemana, salvajemente arrasada al final de la Segunda Guerra Mundial, en noviembre de 1982, sobre *Reconstrucción de los Monumentos destruidos por la Guerra*. En este documento, tras afirmarse que “... después de la guerra, la reconstrucción de ciudades y pueblos, y, como consecuencia, la protección de sus monumentos constituye una entidad singular...”, se hace alusión a las múltiples técnicas que se han desarrollado en el campo de la reconstrucción de los monumentos destruidos por los conflictos armados, teniendo en cuenta que en cada caso concreto deben tenerse en cuenta múltiples factores diferenciales. La Declaración termina haciendo un llamamiento a la paz y al desarme “... a la vista de la terrible pérdida para la vida humana que implica la destrucción de los tesoros culturales por las guerras...”⁹².

⁹⁰ ICOMOS, a través del *Informe Mundial 2000 sobre Monumentos y Sitios en Peligro*, ya apostaba fuerte por este Comité. De hecho, uno de los fines perseguidos por este Informe fue, precisamente, que se impulsara la institución del Escudo Azul.

⁹¹ Texto oficial disponible en <<http://www.icomos.org/docs/dresden.html>>.

⁹² No obstante, ICOMOS no aboga por la reconstrucción exacta del monumento destruido, a lo que directamente se opone la *Carta de Venecia*. Más bien al contrario, se recomienda la adición de elementos modernos “*de forma responsable*”, de forma que puedan diferenciarse las partes antiguas

Para terminar con el análisis del papel desempeñado por ICOMOS en el ámbito de la protección del patrimonio cultural internacional, hemos de hacer referencia a los *Informes Mundiales sobre Monumentos y Sitios en Peligro (Heritage and Risk)*, a través de los que la Organización pretende suscitar más adhesiones en su lucha contra las amenazas a las que se enfrentan los bienes culturales, así como mejorar su cooperación con otras instituciones interesadas en su conservación.

Cuidadosamente documentados y, habitualmente, de gran extensión, los Informes de ICOMOS se hacen eco de los informes nacionales y regionales aportados por los Estados sobre monumentos y sitios en peligro, en los que se destacan las amenazas y riesgos que afectan al patrimonio cultural en todo el mundo, con objeto de difundir esta información. Los temas abarcan las guerras, los conflictos interétnicos, los actos de barbarie, el saqueo y el pillaje, las catástrofes naturales, la contaminación atmosférica, el desarrollo urbano y las normas de planificación inadecuadas; además de las actuaciones negligentes, el turismo incontrolado y las restauraciones equivocadas.

Así, el primer *Informe Mundial 2000 sobre Monumentos y Sitios en Peligro*, hace referencia a las grandes migraciones humanas, al fanatismo religioso y étnico, al vandalismo, el terrorismo y la guerra como unos de los grandes peligros que amenazan el patrimonio de la humanidad⁹³. El Informe avisaba ya del peligro que corría el patrimonio cultural de Afganistán, en especial los Budas de Bamiyán.

Por su parte, el *Informe Mundial 2001-2002*, además de mencionar nuevos actos de barbarie, como la destrucción del patrimonio cultural durante el conflicto de los Balcanes, aspiraba a que este Informe inspirara mayores compromisos, a nivel nacional

de las que han sido reconstruidas. Tampoco es necesario que el edificio, una vez reconstruido, se dedique a su antiguo uso. De hecho con bastante frecuencia se les da un uso social completamente diferente.

⁹³ Texto oficial disponible <http://www.international.icomos.org/risk/world_report/2000/intro_spa.htm>.

o internacional, que dieran un impulso positivo adicional a las instituciones existentes, tales como el Escudo Azul apoyado por ICOMOS⁹⁴. A este informe se han sucedido otros, como el *Informe Mundial 2002-2003*, que advierte sobre el impacto de la guerra en el patrimonio cultural de Irak⁹⁵, así como de la destrucción deliberada de los Budas de Bamiyán.

El *Informe Mundial 2004-2005* presenta una evaluación del patrimonio cultural iraquí tras el conflicto y más de diez años de embargo, y pone en conocimiento de la comunidad internacional que el saqueo de los sitios arqueológicos y el pillaje de edificios históricos no había disminuido en absoluto ya que, aunque entonces se pudiera evaluar el número de objetos que desaparecieron del Museo de Iraq en Bagdad, era absolutamente imposible determinar el número de objetos extraídos ilícitamente de sitios arqueológicos y posteriormente vendidos⁹⁶.

La arqueología subacuática, el arte rupestre, la arquitectura vernácula y un tema muy novedoso: la legislación y patrimonio polar, seriamente amenazado por la paulatina desaparición de los casquetes polares, fueron los temas abordados por el *Informe Mundial de ICOMOS 2006/2007*⁹⁷. Por su parte, el último de los Informes publicados hasta la fecha, el *Informe Mundial de ICOMOS 2008/2010*⁹⁸ informaba de las medidas adoptadas para salvar los restos de los Budas de Bamiyán, destruidos en 2001, y las labores de restauración que se estaban llevando a cabo. Asimismo, alertaba sobre la

⁹⁴ *Informe Mundial sobre Monumentos y Sitios en Peligro 2001-2002*, texto oficial disponible en <http://www.international.icomos.org/risk/2001/intro2001_spa.htm>, [consulta: 2 octubre 2016]

⁹⁵ *Informe Mundial sobre Monumentos y Sitios en Peligro 2002-2003*, texto oficial disponible en <<http://www.international.icomos.org/risk/2002/index.html>>.

⁹⁶ El informe señalaba, además, que las excavaciones ilícitas en sitios arqueológicos seguían destruyendo el patrimonio iraquí, sobre todo en el Sur; y que la instalación de bases militares cerca de sitios arqueológicos o en ellos, como en los casos de Hatra, capital del antiguo imperio parto, y Babilonia, estaban produciendo producir daños irreversibles. *Informe Mundial sobre Monumentos y Sitios en Peligro 2004-2005*, texto of.

⁹⁷ *Informe Mundial sobre Monumentos y Sitios en Peligro 2006-2007*, Cfr. texto oficial en <http://www.international.icomos.org/risk/world_report/2006-2007/...>. Este Informe, a diferencia de los anteriores, no hace referencia sólo al patrimonio cultural, sino que también incide en la protección del patrimonio natural e inmaterial.

⁹⁸ Texto oficial disponible <http://www.international.icomos.org/risk/world_report/2008-2010/>.

delicada situación del patrimonio cultural serbio, gravemente dañado durante el conflicto de los Balcanes y cuya restauración se veía seriamente amenazada por la delicada situación económica de la zona.

Finalmente, creemos oportuno hacer siquiera mención a otros textos aprobados por la Asamblea General de ICOMOS en el campo de la protección de bienes culturales, como la *Carta de Venecia*⁹⁹; la Carta Internacional sobre Turismo Cultural¹⁰⁰; la Carta de Jardines Históricos, también conocida como *Carta de Florencia*¹⁰¹; la Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Areas Urbanas Históricas (*Carta de Washington*)¹⁰², la Carta Internacional para la Gestión del Patrimonio Arqueológico¹⁰³ o la Carta para la Protección y Gestión del Patrimonio Cultural Subacuático¹⁰⁴; textos todos ellos de gran relevancia y algunos de ellos ampliamente difundidos, merecedores de un profundo trabajo que, por razones metodológicas, no podemos desarrollar aquí.

En cualquier caso, creemos haber logrado el objetivo perseguido, que no era otro que dar cuenta, siquiera parcialmente, de la ingente labor normativa desarrollada por la UNESCO y sus principales órganos asesores en aras de la protección del patrimonio cultural de la humanidad. No hemos querido entrar a valorar la ingente actividad de campo desplegada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura a fin de salvaguardar los bienes culturales en peligro de deterioro o

⁹⁹ Aprobada en Venecia por el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos en 1964 y sancionada por ICOMOS tras la creación de este organismo en 1965. Es considerado el documento fundacional de la organización. Disponible en <http://www.icomos.org/docs/venice_es.html>.

¹⁰⁰ Adoptada por ICOMOS en su 12ª Asamblea General en México, octubre de 1999. Disponible en <http://www.icomos.org/charters/tourism_sp.pdf>.

¹⁰¹ Adoptada por ICOMOS-IFLA en diciembre de 1982 y dedicada a la salvaguarda de los Jardines Históricos. Disponible en <http://www.icomos.org/charters/gardens_sp.pdf>.

¹⁰² Adoptada en la Asamblea General del ICOMOS en Washington D.C, en octubre de 1987. Disponible en <http://www.icomos.org/charters/towns_sp.pdf>.

¹⁰³ Preparada por el Comité Internacional para la Gestión del Patrimonio Arqueológico (ICAHM) y adoptada por la Asamblea General del ICOMOS en Lausana en 1990. Disponible en <http://www.icomos.org/charters/underwater_sp.pdf>

¹⁰⁴ Ratificada por la 11ª Asamblea General del ICOMOS, reunida en Sofía (Bulgaria), Octubre de 1996. Cfr: <http://www.icomos.org/charters/arch_sp.pdf>

destrucción, porque sería un trabajo que excedería, con mucho, los límites de este trabajo, y nos hemos centrado en su ámbito normativo de actuación. Esperamos haber contribuido a profundizar en el conocimiento de la que, desde hace más de medio siglo, es la principal garante de la salvaguarda del patrimonio común de la humanidad.

APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO.

- AMBOS, K., (obra colectiva), *La nueva justicia penal supranacional. Desarrollos post-Roma*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, 549 pp.
- BADENES CASINO, M., “*La protección de los bienes culturales durante los conflictos armados. Especial referencia al conflicto armado en el territorio de la Antigua Yugoslavia*”, Universitat de València, 2005, 162 pp.
- BASDEVANT-GAUDEMET, B., CORNU, M., FROMAGEAU, J., *Le patrimoine culturel religieux: enjeux juridiques et pratiques culturelles, in Droit de patrimoine culturel et naturel*, París, L'Harmattan, 2006, 349 pp.
- BYRNE-SUTTON, Q., *Le trafic international des biens culturels sous l'angle de leur revendication par l'Etat d'origine*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zurich, 1998, 163 pp.
- CHAMBERLAIN, K., *War and Cultural Heritage*, Leicester, Reino Unido, Institute of Art and Law, 2004, 333 pp.
- FELICIANO, H., *El Museo perdido. La conspiración nazi para robar las obras maestras del arte mundial*, Barcelona, Destino, 2004, 278 pp.
- FRAOUA, R., *Le trafic illicite des biens culturels et leur restitution*, Editions Universitaires Fribourg, Suiza, 1985, 279 pp.
- FRIGO, M., *La protezione dei beni culturali nel diritto internazionale*, Ed. Giuffrè, 1986, 435 pp.
- FUENTES CAMACHO, V., *El tráfico ilícito internacional de bienes culturales*, Ediciones Beramar, S.L., Madrid, 1993, 452 pp.
- ITALIA, S., *La tutela dei beni culturali nell'ambito internazionale*, Del Bianco Editore, Udine, Italia, 1988, 206 pp.
- LALIVE, P. (obra colectiva), *Legal aspects of International Trade in Art*, Kluwer Law International, Londres, 1996, 392 pp.
- LÓPEZ-CARCELLER MARTÍNEZ, P., *La reivindicación de los bienes culturales muebles ilegalmente exportados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, 125 pp.

- O'KEEFE, P., *Commentary on the UNESCO 1970 Convention on Illicit Trade*, Leicester, Institute of Art and Law, 2000, 171 pp.
- SAN MARTÍN CALVO, M., “*Bienes culturales y conflictos armados: Nuevas perspectivas de Derecho Internacional*”, Thomson Reuters-Aranzadi, Miñano Mayor (Navarra), 2014, 429 págs
- TOMAN, J., *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de La Haye du 14 mai 1954*, ed. UNESCO, París, 1994, 490 pp.
- TOMAN, J., *Cultural Property in War: Improvement in Protection. Commentary on the 1999 Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*, ed. UNESCO, París, 2009, 896 pp.
- ABTAHI, H., “The Protection of Cultural Property in Times of Armed Conflict: the Practice of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia”, *Harvard Human Rights Journal*, vol.14, Spring 2001, pp. 1-33.
- ADLER, G.J., “Targets in war: legal considerations”, *Vietnam war and International Law*, vol. 3, 1972, pp. 281-326.
- CARDUCCI, G., “L’obligation de restitution des biens culturels et des objets d’art en cas de conflit armé: Droit coutumier et droit conventionnel avant et après la Convention de la Haye de 1954”, *Revue générale de droit international public*, tomo 104/2000/2, pp. 289-357.
- CORNÚ, M., “L’Europe des biens culturels et le marché”, *Journal du Droit International*, 2002, tomo 129, pp. 677-735.
- GARCIA LABAJO, H.M., “La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado”, *Revista Española de Derecho Internacional*, enero-junio 1995, núm. 65, pp. 457-474.
- GORDON, J.B., “The UNESCO Convention on the illicit movement of art treasures”, *Harvard International Law Journal*, 1971, vol. 12, pp. 537-556.
- HLADIK, J., “Reporting system under the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict”, *International Review of the Red Cross*, núm. 840, vol. 82, 2000, pp. 1001-1016.

JENKINS, I., "The Elgin Marbles: Questions of Accuracy and Reliability", *International Journal of Cultural Property*, vol. 10, núm. 1, 2001, pp. 55-69.

KREUZER, K., "Biens culturels", *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, tomo 259, 1996, pp. 9-318.

NAHLIK, S.E., "La Protection Internationale des Biens Culturels en cas de Conflit Armé", *Recueil des Cours de l'Academie de la Haye*, 1967, vol. 120, II, pp. 61-163.

O'KEEFE, P.J., "The First Protocol to the Hague Convention Fifty Years on", *Art Antiquity and Law*, vol. IX, junio 2004, pp. 99-116.

PIGNATELLI Y MECA, F.: "La revisión de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado", *Uno Scudo Blu per la salvaguarda del patrimonio mondiale*, Società Italiana per la Protezione dei Beni Culturali - Fondazione Europea Dragán, 19-20 marzo 1999, pp. 81-116.

PROTT, L. V.: "Problems of private international law for the protection of cultural heritage", *Recueil de cours de l'Academie de la Haye*, vol. 217, 1989, pp. 215-317.

SIEROSZEWSKI, W.: "Les origines et les principes de la Convention de 1970 sur les mesures à prendre pour empêcher l'exportation, l'importation et le transfert illicites des biens culturels", *Annuaire de l'AAA*, 1974, vol. 44, pp. 63-73.

TINIOS, E.: "The fate of the Partenon sculptures in Athens", *Museum Security Network*, 9 diciembre 2002, <http://www.museum-security.org>

URUEÑA ÁLVAREZ, R.: "La Protección del Patrimonio Cultural en tiempo de guerra y de paz". *Cuadernos de Estudios Empresariales*, ISSN 1131-6985, N° 14, 2004, pags. 245-260