

Hacia una Convención Internacional para la protección del Patrimonio Histórico Subacuático

Lorenzo Pérez del Campo

Jefe del Centro de Intervención en el Patrimonio Histórico. IAPH

I

En mayo de 1998 el coloso que se alzaba ante el Faro de Alejandría -25 toneladas y 11 metros de altura- viajaba a París para ser expuesto en la puerta del Petit Palais. Tras seis siglos de silencio en el fondo del Mediterráneo, cinco años de rigurosas investigaciones históricas y arqueológicas y otras cinco semanas de eficaz trabajo en el taller de conservación, la imagen del faraón Ptolomeo II era, de nuevo, objeto de admiración: volvía a ser una de las maravillas del mundo. Pero no siempre la historia tiene un final feliz.

Hace muchos años que conservadores e investigadores vienen insistiendo en la irreparable destrucción de valiosa información histórica y patrimonial que trae consigo la remoción no científica de los bienes del patrimonio histórico internacional que se encuentran bajo el mar. Si bien este tipo de actuaciones no es novedad, su proliferación comienza a ser una verdadera amenaza para la integridad del patrimonio histórico. Existe una verdadera industria multinacional de enorme influencia y poder económico que comienza a construir un imparable entramado mediático sabedora de que el fondo de los océanos encierra un potencial económico impresionante ya que conserva mejor sus tesoros que la tierra y que, aunque es mucho más hostil a la excavación arqueológica, la tecnología consigue resultados asombrosos, y ésta se adquiere con relativa facilidad. Las inversiones en equipamiento e infraestructura que exige este tipo de investigación son enormes y arriesgadas, pe-

ro también lo son las expectativas de riqueza y los beneficios económicos producto de la venta de los objetos. Las hemerotecas están llenas de noticias en este sentido.

Tampoco el uso de una metodología arqueológica es de interés para los "cazadores de tesoros" y la práctica de ésta se encuentra reñida con los intereses de aquellos. El éxito del negocio exige el uso del "método de la depredación": la búsqueda exclusiva del objeto de gran valor. Como todo el mundo sabe es difícil hacer compatible este método con los intereses de la ciencia histórica y los de la conservación del patrimonio. Y sus resultados son suficientemente conocidos.

A esto se suma otro problema: la mayor parte de este patrimonio se encuentra en la plataforma continental y en los fondos marinos profundos, con lo que se sustrae, por ello, al control jurídico de los Estados. A más profundidad, menos oxígeno y a menos oxígeno más posibilidades de encontrar bien conservadas las estructuras lignarias de las naves y su cargamento. En consecuencia, las posibilidades de negocio aumentan. La localización de los restos del Titanic y la polémica (pero exitosa) exposición y venta de parte de su mobiliario en los Estados Unidos son buena prueba de lo que decimos.

Toda esta situación comienza a preocupar a las organizaciones internacionales y a las administraciones de un buen número de Estados que empiezan a perfilar sus armas en una batalla que se prevé ardua. Las primeras escaramuzas han demostrado que la comunidad internacional democrática carece de instrumentos jurídicos válidos para hacer frente con garantías al problema. Crear uno de estos instrumentos se ha convertido en objetivo de organizaciones supranacionales y Estados. Han comenzado los trabajos para dotar al mundo de una Convención Internacional para la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático. Y se está trabajando de firme.

II

Desde los años cincuenta dos grandes conferencias han hecho avanzar el derecho internacional del mar. La Conferencia de Ginebra (1958) supuso la elaboración de cuatro convenios pero en ninguno de ellos se hace referencia al patrimonio cultural subacuático. Años más tarde, en 1976, el Comité de Educación y Cultura del Consejo de Europa inició la formulación de un estudio sobre la protección del patrimonio subacuático de los Estados europeos. Aunque la Asamblea Parlamentaria estableció la conveniencia de contar con una convención internacional al respecto, ésta no pasó de la fase de proyecto.

Más recientemente (1982), el plenario IIIª Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (UNCLOS III) ha aprobado el texto de la Convención de Montego Bay. En este extenso documento, que adquirió fuerza de obligar el 16 de noviembre de 1994, encontramos dos artículos dedicados al patrimonio cultural subacuático.

En concreto el artículo 149, indica que "todos los objetos de carácter arqueológico o histórico encontrados en la zona (fondo del océano que va más allá de la plataforma continental) serán conservados o cedidos, en interés de toda la humanidad, teniendo en cuenta especialmente los derechos prioritarios del Estado o del país de origen, del Estado de origen cultural o del Estado de origen histórico o arqueológico".

Por otra parte, el artículo 303 avanza un poco más en la tutela del patrimonio arqueológico subacuático localizado en alta mar, y define algunas obligaciones concretas para los Estados. El apartado primero indica que "los Estados tienen la obligación de proteger los objetos de carácter arqueológico o histórico descubiertos en el mar y cooperarán para lograr este fin". El apartado segundo faculta a los Estados costeros para sancionar a los cazadores de tesoros que se levanten objetos del fondo del mar en la llamada Zona contigua, la cual puede extenderse hasta 24 millas marinas de la línea de costa, "como si ésta se hubiera producido en su territorio o mar territorial". A pesar del avance formal que supuso la creación de este mecanismo sancionador, es necesario indicar que el mismo responde más al interés de determinados Estados "en controlar el comercio de estos objetos" que al de la necesidad de ejercer una tutela eficaz de los bienes constituyentes del patrimonio histórico encontrados en alta mar.

Sin embargo las disposiciones anteriores se dictaron sin perjuicio de los derechos de los propietarios identificables en relación con el derecho de recuperar sus cargas, ni tampoco pueden menoscabar otras reglas del derecho marítimo ni las leyes y prácticas en materia de intercambios culturales. La complejidad de este entramado jurídico hace que en la práctica quede "una restricción inaceptable para los enemigos de los cazadores de tesoros, que opinan que el derecho relativo a la recuperación de pecios

no debería aplicarse al patrimonio cultural" ¹. En consecuencia, la mayor parte de los juristas, investigadores y expertos en protección del patrimonio histórico coinciden en que estos dos artículos del derecho del mar son absolutamente insuficientes para proteger con garantías el patrimonio cultural subacuático.

Pero si el derecho específico del mar no ofrece instrumentos jurídicos adecuados para la protección del patrimonio cultural subacuático, tampoco se menciona este patrimonio en ninguna de las tres convenciones de las Naciones Unidas relativas a la protección del patrimonio cultural, a saber, la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (Convención de La Haya) de 1954, la Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación y la transferencia de propiedad ilícitas de Bienes Culturales de 1970 o la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972.

En cuanto a los documentos de la Organización de las Naciones Unidas que no poseen carácter de instrumento jurídico, sólo en uno encontramos referencias al citado patrimonio. En concreto, la Recomendación de la UNESCO de 1956 indica que "los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas serán también de aplicación a los sitios subacuáticos". Desde esa fecha muchos Estados han adoptado esta recomendación incorporando los principios rectores de la misma a su derecho positivo aunque, lógicamente, los mismos sólo son de aplicación en las aguas interiores y territoriales.

Para intentar apuntar un poco de orden en este estado de cosas, en 1978 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa aprobó la Recomendación 848 ² relativa al patrimonio cultural subacuático, que en ese momento constituyó el documento específico, de carácter internacional, de mayor interés en la materia que nos ocupa, en especial por el carácter novedoso y el perfil avanzado de las propuestas que formulaba.

Básicamente la Asamblea proponía al Comité de Ministros la conveniencia de "elaborar una Convención europea en materia de patrimonio cultural subacuático". Esta Convención debería estar abierta a todos los Estados miembros del Consejo de Europa así como a todos los Estados no miembros ribereños de los mares de la zona europea e insistía en la imprescindible necesidad de obtener un acuerdo total de los Estados miembros sobre la base de un concepto jurídico denominado "Zona Nacional de Protección Cultural", con una extensión de 200 millas.

En el orden técnico, la Convención enunciaba la creación de un grupo europeo de arqueología subacuática con el objetivo de elaborar y poner al día una serie de manuales europeos sobre la legislación y los reglamentos administrativos existentes en materia de patrimonio cultural subacuático, las técnicas de arqueología subacuática y su metodología de trabajo en caso de descubrimiento arqueológico.

También se elevaba propuesta a la comisión de Cultura y Educación para que, con el apoyo de comités de expertos, formulara propuestas complementarias de acción europea en materia de formación de técnicos en arqueología subacuática, investigación científica y educación pública "con el objetivo de estimular una actitud responsable para la salvaguarda del patrimonio cultural subacuático".

Con ser todo esto importante, lo más significativo de la Recomendación estaba contenido en el documento que se incorporaba como Anexo a la misma. En dos apartados diferentes, se enumeraban una serie de normas legales mínimas en materia de protección del patrimonio cultural subacuático y otras ocho prioridades, a nivel nacional, en materia de gestión de dicho patrimonio. Entre ellas:

- a) La protección jurídica debe extenderse a los objetos sumergidos de más de cien años, sin perjuicio de poder incluir los objetos de menor antigüedad más importantes en función de sus valores históricos o artísticos
- b) Es necesario diseñar un sistema unificado de premios por hallazgos
- c) Conviene constituir un stock de material para la investigación subacuática, incluyendo laboratorios móviles y navíos de apoyo
- d) Se debe procurar la especialización de técnicos y arqueólogos subacuáticos y mejorar las posibilidades de carrera para este tipo de expertos
- e) Los Estados procurarán crear centros de análisis y tratamiento, de investigación y de formación
- f) Deberá realizarse un inventario sistemático de lugares subacuáticos de interés arqueológico
- g) Deberá mejorarse la protección y vigilancia de los yacimientos arqueológicos subacuáticos conocidos
- h) Deberá mejorarse la financiación de las operaciones de salvamento con objeto de incluir la excavación minuciosa y científica de los yacimientos verdaderamente importantes y la difusión de este patrimonio

Sin embargo, las consecuencias prácticas de esta Recomendación apenas fueron significativas. El Comité de Ministros del Consejo de Europa no logró concretar la más importante de las propuestas: la formulación de la Convención Europea. No obstante determinados principios fueron incorporados a la Convención Europea para la Protección del Patrimonio Arqueológico (versión revisada 1992), como también lo fueron a la legislación específica de algunos países europeos, como es el caso de la Ley francesa 89-874.³

Recientemente la propia UNESCO, preocupada por la situación, ha reconocido que los factores especiales que influyen en el patrimonio cultural subacuático y las importantes novedades tecnológicas relacionadas con éste, y los progresos de la teoría y práctica arqueológica, exigen ampliar con urgencia la reglamentación desde la perspectiva de la tutela del patrimonio cultural y su conservación. En el plano técnico, la proliferación del uso de la escafandra autónoma después de la Segunda Guerra Mundial y,

más recientemente, de los minisubmarinos robotizados y los sistemas de localización por satélite, han dado lugar a graves pérdidas en un patrimonio cultural esencial e importante pero muy delicado. Prácticamente no hay ningún objeto que no pueda localizarse y explorarse en el fondo del mar.

Ahora bien ¿qué proteger?. La mayor parte del patrimonio cultural subacuático está formada por pecios de gran valor histórico. La información contenida en ellos es muy importante para analizar formas navales de construcción, rutas marítimas, relaciones comerciales, vida a bordo, etc. También son muy importantes los objetos a bordo, fuente de conocimiento de los avances científicos y técnicos, productos comerciales, bienes de consumo, etc. Pero existen también otra importante categoría de patrimonio subacuático no vinculadas a naufragios. Se trata, por ejemplo, de los asentamientos humanos sumergidos por erosión, por seísmos, asentamientos lacustres prehistóricos y otros lugares sumergidos por cambios en el nivel del mar.

En base a estas ideas, el Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura acordó en 1993 formular una reglamentación internacional adecuada a la importancia del tema y, en consecuencia, comenzó los trabajos de preparación de un instrumento para la protección del patrimonio cultural subacuático.⁴ En este punto conviene secundar que la acción normativa de la UNESCO está ampliamente reconocida: muchos de los instrumentos elaborados bajo sus auspicios han señalado etapas importantes en la evolución de las relaciones internacionales.⁵ Para los expertos consultados, este instrumento, de naturaleza jurídica, debe dar respuesta, entre otras, a tres cuestiones fundamentales:

- a) Principios jurisdiccionales en relación con el patrimonio cultural subacuático en lo relativo a la propiedad de los objetos y en las figuras georreferenciadas de protección del citado patrimonio
- b) Relación entre el derecho de salvamento y el derecho a la protección y conservación del patrimonio cultural subacuático
- c) Criterios, normas y métodos para la investigación científica, la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural subacuático

A tal fin, la Asociación de Derecho Internacional (ILA)⁶ preparó un proyecto de convención internacional. Una versión preliminar fue presentada en la 64ª conferencia bienal de la ILA (El Cairo, 1992) y la versión definitiva se presentó en la 65ª conferencia (Buenos Aires, 1994)⁷. El documento fue elevado ese mismo año a la Secretaría General de la UNESCO quién lo estimó útil, validándolo como instrumento de trabajo y procediendo a su distribución, para conocimiento e informe, entre los Estados miembros de la organización y la oficina de Asuntos Jurídicos de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas. A este primer borrador formularon observaciones Alemania,

España, Grecia, Italia, Países Bajos, Filipinas, Reino Unido y Turquía, así como la oficina de Asuntos Jurídicos. Posteriormente Australia, Colombia, Estados Unidos y Francia aportaron nuevos puntos de vista.

En su informe, la representación española recordaba que la ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español y las disposiciones reglamentarias de desarrollo se aplican a las aguas interiores, mar territorial y plataforma continental española, y que el patrimonio cultural español subacuático forma parte del dominio público. En concreto, en España realizó, entre otras, las siguientes propuestas:

- a) Creación, en el plano internacional, de un instrumento destinado a unificar los métodos de gestión del patrimonio cultural subacuático y determinar una zona de protección del mismo de 100 millas en las aguas adyacentes de las zonas de soberanía del estado ribereño.
- b) Creación, en el plano nacional, de infraestructuras como, por ejemplo, institutos especializados, con medios técnicos adecuados y un personal capacitado, a fin de elaborar y controlar inventarios y prestar apoyo a técnicas subacuáticas.
- c) Destinar un experto en materia de patrimonio cultural subacuático en cada servicio en el que la administración del patrimonio cultural se refiera también a este aspecto.
- d) Introducción de sistemas de educación e información del público y la organización de cursos universitarios de formación para especialistas en arqueología subacuática.
- e) Creación de las figuras de protección denominadas "zona protegida" y "zona controlada". La primera será de aplicación cuando se sepa con certeza que existe un patrimonio cultural subacuático. La segunda cuando se suponga o presuma la existencia de dicho patrimonio. En la "zona protegida" deberán prohibirse, salvo autorización, actividades tales como: construcción, navegación, sondeo, fondeo, pesca y buceo. En la "zona controlada" se necesitará un informe favorable de los servicios competentes por razón de la materia y territorio antes de iniciarse cualquier tipo de obra.
- f) Obligación de comunicar a las autoridades los hallazgos casuales.

Otra importante aportación al proceso constituyente fueron las conclusiones de la Conferencia de Greenwich sobre el patrimonio cultural subacuático organizada por el Museo Nacional de Vías Navegables de aquella ciudad (febrero de 1995). Esta misma institución presentó a la UNESCO en marzo de 1996 un segundo informe.⁸

Por último, y en relación con la investigación científica y la conservación del patrimonio cultural subacuático, el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), mediante su Comité Internacional del Patrimonio Cultural Subacuático culminó a principios de 1996 la formulación de una "Carta Internacional para la Protección y la Gestión del Patrimonio Cultural Subacuático".⁹ Los trabajos de redacción de

este documento, que luego examinaremos, corrieron paralelos a los del proyecto de convención de la ILA, incorporando éste, en varias de sus disposiciones, los contenidos del proyecto del ICOMOS, de forma que "las exploraciones se emprendan de conformidad con ese proyecto de carta, que se añadiría a la convención".

Para analizar todo este material y conforme a lo dispuesto en la Resolución 3.13 aprobada en la 28ª Conferencia General de la UNESCO (octubre-noviembre 1995)¹⁰ fue convocada en París entre el 22 y 24 de mayo de 1996, organizada por la Sección de Normas Internacionales de la División del Patrimonio Cultural, una Comisión de once expertos en protección del Patrimonio Cultural Subacuático designados por la UNESCO (seis), la OMI (dos) y la DOALOS (tres). Además, asistieron como observadores representantes de doce Estados miembros de la organización, entre ellos España. También participaron en las sesiones de trabajo representantes de la Secretaría de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental, de la Unidad para las Regiones Costeras y las Pequeñas Islas, de la Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Jurídicos y de la Sección de Relaciones con las Organizaciones Intergubernamentales de la Oficina de Relaciones Exteriores.

Los participantes en los debates coincidieron en que:

1. El patrimonio cultural subacuático está gravemente amenazado, en consecuencia el instrumento para su protección debe ser jurídicamente vinculante y formar parte del derecho internacional. Por consiguiente no debe adoptar la forma de carta o recomendación; debe ser una convención internacional.
2. El derecho debe atender las necesidades de protección del patrimonio cultural y no hay que contemplar los procedimientos de la arqueología con los ojos del derecho del mar tradicional.
3. La futura convención debe adoptar dos principios básicos: la indivisibilidad del patrimonio cultural, en especial del patrimonio cultural subacuático, y su importancia para toda la humanidad.
4. Debe quedar claro quién puede excavar y utilizando qué métodos. La conservación debe ser un elemento fundamental a la hora de decidir si se permite efectuar una excavación, pues toda excavación es por sí misma destructora.
5. Es necesario contar con un organismo internacional encargado de la protección del patrimonio subacuático en alta mar y de supervisión de la convención.
6. La cuestión de la definición de patrimonio cultural subacuático es delicada y es esencial que ésta sea clara y precisa. Los expertos consideraron posibles dos métodos para definir este patrimonio: un sistema general de elaboración de listas o bien un planteamiento más general, adaptado a la arqueología moderna, que tiene en cuenta tanto los objetos como en contexto medioambiental y/o científico en el que éstos se encuentran.

7. Los buques de guerra deben estar excluidos del ámbito de la convención, si bien deben aclararse los criterios en los que basar la definición de buque de guerra: ¿debe comprender viejos pecios de buques de guerra como las naves vikingas o las de la Edad del Bronce?. En estos buques, a menos que se renuncie a ella, la soberanía sigue en vigor; al menos con posterioridad a la formulación del concepto de inmunidad soberana (Gro-tius, 1583-1645).
8. Las disposiciones internacionales en materia de protección del patrimonio cultural subacuático no deben incorporar mecanismos de incentivación que fomenten el salvamento.
9. Se consideraron pertinentes y aceptables los principios enunciados en la Carta del ICOMOS. Se concluyó que deben estudiarse los diferentes procedimientos para seleccionar los principios concretos con objeto de incorporarlos en el texto legalmente vinculante de la forma más conveniente.

Las conclusiones de fueron elevadas al Director General de la UNESCO, quién presentó ante la Asamblea General un informe sobre las medidas adoptadas con miras a determinar la conveniencia de elaborar un instrumento internacional para la protección del patrimonio cultural subacuático¹¹. En su Resolución, la Asamblea General decidió¹² que la protección del patrimonio cultural subacuático debe reglamentarse en el plano internacional y "que el método que se debe adoptar es una convención internacional". Inmediatamente se acordó un procedimiento de trabajo para la formulación del proyecto de texto articulado. Este procedimiento tiene tres fases o etapas:

- a) Preparación del anteproyecto de convención.
- b) Difusión del anteproyecto entre los Estados miembros de la organización a efectos de observaciones y comentarios.
- c) Convocatoria de un pequeño grupo de expertos gubernamentales de todas las regiones y representantes de las organizaciones internacionales competentes para que examinen este proyecto de convención y lo eleven a la Conferencia General en su 30ª reunión.

En aplicación de la Resolución 29C/21 fue redactado un anteproyecto de convención preparado conjuntamente por la UNESCO y la citada División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas (DOALOS) con el asesoramiento de la Organización Marítima Internacional (OMI). El anteproyecto fue objeto de análisis por el grupo de expertos gubernamentales del llamado grupo restringido (Colombia, Dinamarca, Filipinas, Mozambique, Polonia y Túnez) en sesión celebrada el 29 de junio de 1998 y, más tarde, por otro grupo de 122 expertos¹³ en una reunión mantenida entre los días 30 de junio y 2 de julio del mismo año. Los participantes examinaron las disposiciones del proyecto de convención prestando especial atención al análisis de los grandes ejes conceptuales y temáticos sobre los que gira el

proyecto, es decir: definición del patrimonio cultural (contenido, criterios cronológicos y noción de abandono), exclusión de los navíos de guerra, jurisdicción del Estado costero y relación entre la Carta Internacional de ICOMOS sobre protección y gestión del patrimonio cultural subacuático y el proyecto de convención. Asimismo entre tanto se aprobase la Convención, la Asamblea instó a los Estados miembros de la UNESCO a adoptar de inmediato, dentro de su jurisdicción y en el marco de la colaboración internacional, con miras a limitar los daños ocasionados al patrimonio cultural subacuático¹⁴.

En estas dos sesiones se pudo constatar que el proyecto de Convención difería radicalmente de las conclusiones del estudio realizado en 1996 y que, en consecuencia, se precisaba más tiempo y trabajo para resolver algunas complejas cuestiones jurídicas pendientes. Por esta y otras razones, se ha decidido convocar durante el primer semestre de 1999 una segunda reunión de expertos gubernamentales en materia de protección del patrimonio cultural subacuático, a los que se deberían unir representantes del Consejo de Europa, Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, Consejo Internacional de Museos, Asociación de Derecho Internacional, Confederación Mundial de Actividades Subacuáticas y Asociación Internacional de Abogados¹⁵.

III

Los expertos concluyeron por unanimidad que era imprescindible que el mayor número posible de Estados suscribieran un instrumento jurídico internacional para la protección del patrimonio cultural subacuático ya que éste se encuentra sometido a grandes tensiones de diversa índole y origen que ponen en peligro la transmisión intacta del mismo a las generaciones futuras. En la actualidad este patrimonio no está protegido. Los citados artículos 149 y 303 de la UNCLOS y la Convención de 1982 son claramente insuficientes. Es imprescindible un acuerdo internacional más ambicioso.

Para considerar un objeto sumergido como patrimonio cultural subacuático debe tener una antigüedad de, al menos 100 años. Los Estados, no obstante, están autorizados para fijar una duración más corta en ciertos casos. Los expertos han aceptado como base de trabajo máxima el límite de 50 años. Ningún Estado puede fijar una cronología menor. En relación con los navíos de guerra, la convención sólo se aplicará a los buques hundidos con más de 100 años de antigüedad.

Se establece como principio general de la Convención la preservación del patrimonio en interés de la humanidad al que debe servir el principio de cooperación internacional (art. 13). Conviene a este princi-

pio que no existan distinciones entre protección del patrimonio cultural subacuático en el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental. Para ello habrá que hacer un esfuerzo de imaginación con objeto de evitar la confrontación con el art. 303 de la UNCLOS, en el que no se confiere a los Estados costeros competencias para proteger el patrimonio cultural subacuático fuera de la zona contigua.

La conferencia permitió avanzar en asuntos como el régimen de notificaciones de hallazgos a las administraciones públicas, mecanismos sancionadores y represión del comercio ilícito. También se lograron aunar posiciones en los campos educativos y de transferencia de tecnología (art. 16) y en el de la difusión para la conservación de este patrimonio, apartado en el que se consideró de suma importancia la complicidad del público local.

No obstante en la sesión quedaron de manifiesto las importantes diferencias que aún existen entre los Estados en temas tales como zona ZEE, salvamento, comercio, restitución y otros. Estos asuntos deberán ser resueltos en las próximas reuniones de trabajo de forma que se esté en condiciones de presentar un proyecto definitivo de Convención a la XXX Conferencia General de la UNESCO en el último trimestre de este año.

IV

También el Consejo de Europa también ha mostrado recientemente su preocupación por la protección del patrimonio cultural subacuático. En abril de 1998 un grupo de catorce parlamentarios ha suscrito una iniciativa ¹⁶ en la Asamblea Parlamentaria en forma de propuesta de Recomendación, en la que se recomienda al Comité de Ministros:

- a) Instar la cooperación europea para la protección del patrimonio cultural marítimo y fomentar tanto la colaboración entre las autoridades públicas y los organismos no gubernamentales interesados
- b) Allegar los recursos necesarios a la Fundación europea de los oficios del patrimonio para contribuir de manera significativa a esta cooperación
- c) Procurar que la dimensión cultural sea considerada en todos los organismos y observatorios marítimos europeos
- d) Asociar el Consejo de Europa a los trabajos de la UNESCO de elaboración de una convención internacional sobre el patrimonio subacuático europeo y preparar, en el nivel europeo o internacional, otros instrumentos jurídicos relativos al patrimonio cultural marítimo y fluvial
- e) Adoptar las medidas necesarias para la protección del patrimonio cultural marítimo y fluvial contra las operaciones comerciales de recuperación
- f) Fomentar la cooperación regional en materia de patrimonio cultural marítimo entre los países (sean Estados miembros o no) ribereños de un mismo mar o parte de mar.

ANEXO DOCUMENTAL

La Carta de ICOMOS

Como queda dicho, el 9 de octubre de 1996 la Asamblea General del International Council of Monuments and Sites reunida en Sofía (Bulgaria) ratificó la Carta para la protección y gestión del patrimonio cultural subacuático. La Carta fue preparada por el comité internacional sobre el patrimonio cultural subacuático ¹⁷ (ICUCH) y, como se ha indicado, determinados contenidos de la misma han sido incorporados al proyecto de Convención UNESCO fundamentalmente en lo concerniente a cuestiones conceptuales, objetivos, metodología y técnicas de intervenciones arqueológicas.

La Carta Internacional sobre la Protección y la Gestión del Patrimonio Cultural Subacuático (1996). ¹⁸

Introducción

El objeto de esta Carta es fomentar la protección y la gestión del patrimonio cultural subacuático que yace en las aguas interiores, las aguas costeras, los

mares poco profundos y los fondos marinos de los océanos. Esta Carta hace hincapié en las circunstancias y la peculiaridad del patrimonio cultural y debe considerarse como un suplemento a la Carta para la protección y la gestión del patrimonio arqueológico, 1990. La Carta de 1990 define el patrimonio arqueológico como aquella parte del patrimonio material en la que los métodos arqueológicos constituyen el medio fundamental para la adquisición de informaciones sobre los vestigios asociados con la presencia humana, los sitios que tienen una relación con cualquier actividad humana, las construcciones abandonadas, los vestigios de todo tipo, al igual que los objetos culturales muebles asociados. Según los objetivos de la carta, se entiende por patrimonio cultural subacuático el patrimonio arqueológico que se encuentre en un entorno subacuático o que haya sido extraído de él. Esto comprende las estructuras y los sitios sumergidos, los lugares de naufragos, las ruinas y su contexto arqueológico y natural.

Por su propio carácter, el patrimonio cultural es un bien cultural de dimensión internacional. Gran parte

del patrimonio cultural subacuático se encuentra en territorio internacional y es consecuencia del naufragio de barcos y pérdida de su carga lejos de su origen o destino, como consecuencia de las comunicaciones y del comercio internacional.

La arqueología se interesa por la conservación de los bienes culturales en su entorno. En el lenguaje de la gestión de los bienes culturales, se dice del patrimonio cultural subacuático es a la vez finito y no renovable. Si el patrimonio cultural subacuático debe ayudarnos en hacer una valoración del entorno en el futuro, debemos asumir nuestras responsabilidades individuales y colectivas ahora mismo para asegurar su supervivencia.

La arqueología es una actividad pública; cada uno tiene derecho a investigar en el pasado para enriquecer su propia vida, y cualquier esfuerzo para restringir el conocimiento del pasado constituye una traba a la autonomía personal. El patrimonio cultural subacuático contribuye a la formación de la identidad cultural y puede servir para reafirmar el sentimiento de pertenencia a una colectividad. Adecuadamente gestionado, el patrimonio cultural subacuático puede desempeñar un papel positivo en la promoción del ocio y del turismo.

La investigación es el motor de la arqueología. Al adentrarse en el mundo de la diversidad cultural humana a través de los tiempos y al arrojar nuevas perspectivas sobre el pasado, la investigación enriquece el conocimiento. Tales conocimientos y perspectivas nos ayudan a comprender la vida actual y, así nos permite vislumbrar los retos venideros.

Muchas actividades subacuáticas son beneficiosas y deseables pero pueden tener consecuencias desastrosas en el patrimonio cultural subacuático si no se prevé su impacto.

Los trabajos de construcción que alteran las costas o los fondos marinos que modifican las corrientes, los sedimentos y el recorrido de los elementos contaminantes pueden llegar a ser una amenaza para el patrimonio cultural subacuático así como la explotación sin discernimiento de los recursos naturales. Además unos medios de acceso inapropiados o el impacto de la colecta de "souvenirs" por su "efecto acumulativo" puede tener un efecto nefasto.

Se pueden eliminar muchas de estas amenazas o por lo menos contenerlas considerablemente si desde el principio se consulta a los arqueólogos y si se adoptan medidas de atenuación de estos impactos. La presente Carta va encaminada a adoptar unas normas arqueológicas elevadas con el fin de detener de una manera rápida y eficaz las amenazas que rodean el patrimonio cultural subacuático.

El patrimonio cultural subacuático se ve también amenazado por actividades indeseadas ya que sólo unos cuantos sacan provecho de ellas en perjuicio de la mayoría. La explotación comercial del patrimonio

cultural subacuático mediante la venta o la especulación es fundamentalmente incompatible con la protección y la gestión del patrimonio. El objetivo de la Carta es asegurarse que todas las intervenciones tengan un objetivo, una metodología y unos resultados claros y que cada objeto esté inmaculado ante todos.

Artículo 1. Los principios básicos

Se dará prioridad a la conservación "*in situ*" del patrimonio cultural subacuático.

Se fomentará el acceso al público.

Se recurrirá a las técnicas no destructivas como las prospecciones y el muestreo de preferencia a las excavaciones.

Las intervenciones arqueológicas no deben tener consecuencias negativas para el patrimonio cultural subacuático más que aquellas que sean estrictamente necesarias para los objetivos preventivos o de investigación del proyecto.

Las intervenciones arqueológicas no desplazarán inútilmente los restos humanos o perturbará los lugares sagrados.

Las intervenciones arqueológicas serán adecuadamente documentadas..

Artículo 2. El proyecto

Antes de proceder a una intervención arqueológica, se elaborará un proyecto que tendrá en cuenta los siguientes elementos:

- Los objetivos de "atenuación" o de investigación del proyecto.
- La metodología y la técnica a emplear
- La financiación prevista
- El calendario de desarrollo del proyecto
- Composición del equipo de investigación, sus competencias, su experiencia y sus responsabilidades.
- La conservación de los materiales.
- La gestión y el mantenimiento del sitio
- Los procedimientos de colaboración con los museos y otras instituciones.
- La documentación
- Las medidas de higiene y de seguridad
- La preparación del informe
- El almacenamiento de los archivos de excavación incluidos los elementos del patrimonio cultural subacuático retirados de las intervenciones.
- La difusión incluyendo la participación del público.

El proyecto se revisará y modificará según las circunstancias.

Las intervenciones arqueológicas se llevarán conforme al proyecto. La comunidad arqueológica, en su conjunto, tendrá la posibilidad de consultar el mismo.

Artículo 3. La financiación

Antes de iniciar las intervenciones arqueológicas, se asegurará una financiación adecuada que permita cumplir con cada una de las fases del programa incluidas la conservación, la preparación de la memoria y su difusión. El diseño del proyecto debe incluir planes de contingencia que aseguren la conservación del patrimonio cultural subacuático y de la documentación de la que se dispone en caso de una interrupción de la financiación prevista.

El proyecto no se financiará con la venta de elementos del patrimonio cultural subacuático o recurriendo a una estrategia de dispersión irremediable del patrimonio cultural subacuático o de su documentación.

Artículo 4. El calendario

Antes del comienzo de las intervenciones debe asegurarse la disponibilidad de tiempo necesario para completar todos los apartados del proyecto, incluyendo la conservación, la preparación de la memoria y la difusión. El programa definirá unas medidas alternativas de seguridad en materia de conservación del Patrimonio Cultural Subacuático con su correspondiente documentación por si hubiese una reducción de las actividades previstas en el proyecto.

Artículo 5. Objetivos, Metodología y Técnicas de Intervenciones Arqueológicas

El programa establecerá los objetivos de las intervenciones arqueológicas y detallará la metodología de las técnicas a emplear. La metodología concordará con los objetivos y las técnicas que deberán ser lo menos agresivas posible.

Un análisis de los instrumentos y de la documentación como prolongación del trabajo "in situ" será parte integrante de cualquier intervención arqueológica: el proyecto recogerá las directrices necesarias al respecto.

Artículo 6. Competencias, responsabilidades y experiencia

Todos los miembros del equipo de investigación tendrán las competencias y la experiencia necesarias para poder participar en el proyecto. Deben estar perfectamente al corriente del trabajo que se les exigirá y comprenderlo.

Toda intervención arqueológica que implique modificaciones del patrimonio cultural subacuático será realizada bajo la dirección y el control de un arqueólogo nombrado a propósito, de reconocida competencia y que poseerá una experiencia adaptada a las características de la intervención arqueológica.

Artículo 7. Estudios preliminares

Se realizará una valoración preliminar a cualquier intervención arqueológica susceptible de modificar un recurso cultural subacuático. Esta valoración examinará la fragilidad, la importancia y el potencial del recurso y servirá de apoyo documental.

La evaluación del recurso se basará en un estudio que tendrá en cuenta las consideraciones históricas y arqueológicas existentes disponibles, las características arqueológicas y medioambientales del sitio y las consecuencias a largo plazo sobre la estabilidad de la zona afectada por la intervención arqueológica.

Artículo 8. La documentación

Todas las intervenciones arqueológicas serán documentadas tan detalladamente como sea posible y de acuerdo con las normas profesionales vigentes en materia de documentación arqueológica.

La documentación proporcionará una relación detallada de los datos recogidos en el sitio y comprenderá: el lugar de origen de los objetos del patrimonio cultural subacuático que se han retirado o desplazado en el curso de las intervenciones arqueológicas, los apuntes de trabajo, los planos y dibujos, las fotografías o cualquier otra información.

Artículo 9. La conservación de los objetos

El programa de conservación de los objetos debe prever el tratamiento de los restos arqueológicos durante las intervenciones arqueológicas, durante su transporte y a largo plazo.

La conservación de los objetos se realizará según las normas profesionales vigentes.

Artículo 10. La gestión y el mantenimiento del sitio

Se elaborará un programa de gestión del sitio y se precisarán las medidas de protección y de gestión "in situ" del patrimonio arqueológico subacuático durante y después de los trabajos de intervención. El programa debe incluir las informaciones destinadas al público, las disposiciones para la estabilización del sitio, las medidas de vigilancia y protección contra los riesgos eventuales. Se fomentará el acceso del público al patrimonio cultural subacuático excepto en los casos en que dicho acceso sea incompatible con la protección y gestión del lugar.

Artículo 11. Las medidas de higiene y seguridad

La higiene y la seguridad de los equipos y otros participantes en las intervenciones arqueológicas son primordiales. Todos los miembros del equipo de la intervención arqueológica observarán una política de seguridad que vendrá detallada en el proyecto y que cumplirá con las exigencias legales y profesionales.

Artículo 12. Los informes

Los informes se entregarán de acuerdo con el calendario propuesto en el programa. Se depositarán en los archivos ya existentes y de fácil acceso para el público. Cada informe incluirá:

- Evaluación de los objetivos.
- Evaluación de la metodología y las técnicas empleadas.
- Evaluación de los resultados obtenidos.
- Recomendaciones para las futuras intervenciones arqueológicas, la gestión del sitio y la conservación de los elementos del patrimonio arqueológico subacuático sacados de su entorno durante las intervenciones arqueológicas.

Artículo 13. El Archivo

Los elementos del patrimonio cultural subacuático descubiertos durante las intervenciones así como la documentación relevante se depositarán en una institución que autorizará el acceso al público y asegurará su conservación. Antes de empezar cualquier intervención, se adoptarán unas disposiciones en materia de depósito de archivo. Estas disposiciones se consignarán en el proyecto. Los archivos se conservarán de acuerdo con las normas profesionales vigentes.

Se asegurará la integridad científica de los archivos del proyecto y la dispersión de los archivos en diversas instituciones no será un obstáculo a la reunión de la información necesaria a la realización de las intervenciones arqueológicas. No se tratarán a los objetos del patrimonio arqueológico subacuático como si fuesen meros artículos comerciales.

Artículo 14. La difusión

Se sensibilizará al público a los resultados de las intervenciones arqueológicas y a la importancia del pa-

trimonio cultural subacuático mediante acciones de vulgarización en los diversos medios de difusión. No se perjudicarán a estas acciones con unos derechos de acceso elevado.

Se fomentará la colaboración con las comunidades y los grupos locales así como la colaboración con las comunidades y los grupos estrechamente vinculados con el patrimonio cultural subacuático en cuestión. Sería deseable que las intervenciones arqueológicas se realizaran con el consentimiento y el respaldo de estas comunidades y grupos.

El equipo encargado de las intervenciones arqueológicas intentará hacer participe a las comunidades y a los grupos interesados de modo que dicha participación sea compatible con los objetivos de protección y gestión. Cuando sea posible, el equipo encargado de las intervenciones arqueológicas ofrecerá al público la posibilidad de adquirir y desarrollar competencias arqueológicas específicas mediante la formación y la educación.

Se fomentará la colaboración con los museos y otras instituciones. Antes de emprender una intervención arqueológica, se reunirán todos los resultados de las investigaciones anteriores así como los informes de las instituciones colaboradoras. Además, se adoptarán unas disposiciones que regularan la visita de los sitios.

Se presentará en la mayor brevedad posible un informe síntesis sobre las intervenciones arqueológicas y dicho informe tendrá en cuenta la complejidad de la intervención arqueológica y se depositará en los archivos públicos concernidos.

Artículo 15. La colaboración internacional

La colaboración internacional es esencial para la protección y la gestión del patrimonio cultural subacuático y se fomentará como forma de mantener unas normas de intervenciones arqueológicas elevadas. Se favorecerá la colaboración internacional con el fin de potenciar los conocimientos de los arqueólogos y demás profesionales especializados en las intervenciones arqueológicas en el ámbito del patrimonio cultural subacuático. Se plantearán intercambios profesionales para facilitar la difusión de las mejores intervenciones.

Notas

1. Brown, E.: "El derecho entre dos aguas". Fuentes UNESCO núm. 87, febrero 1997 pág. 10.
2. Actas de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Trigésima Sesión Ordinaria. (4 de octubre de 1978). Textos adoptados.
3. La normativa francesa en materia de tutela del patrimonio cultural subacuático es, quizás, la más completa de los países de la Unión Europea. Véase básicamente Ley 89-874, de 1 de diciembre de 1989 relativa a los bienes culturales marítimos, Décret 61-1547 de 26 de diciembre de 1961 sobre régimen de excavaciones marítimas, Décret n.º 91-1226 de 5 de diciembre de 1991 y Arrêté de 8 de febrero de 1996 sobre recompensas.
4. UNESCO. 141 EX/Decisiones, París 17 de junio de 1993
5. Tal es el caso, por ejemplo, del Acuerdo destinado a facilitar la circulación internacional de materiales audiovisuales de carácter educativo, científico y cultural (1948), el Acuerdo para la importación de objetos de carácter educativo, científico y cultural (1950), de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954), de la Convención Universal sobre Derecho de Autor (1952), de la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972) o de la Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los derechos humanos y las libertades fundamentales (1974), o la Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales (1978),
6. Organización no gubernamental de categoría B con la que la UNESCO mantiene relaciones de información y consulta
7. UNESCO "Buenos Aires Draft Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage". Agosto de 1994. El proyecto constaba de un preámbulo y 23 artículos. El artículo 4.1 de este borrador establecía que "la Carta para la protección y gestión del patrimonio cultural subacuático preparado por ICOMOS se incorporará como anexo a esta Convención".
8. Exposición presentada a la UNESCO por el Museo Marítimo Nacional, Greenwich, Londres, 1996
9. Posteriormente ratificada por la 11.ª Asamblea General de ICOMOS reunida en Sofía en octubre de 1996.
10. UNESCO. Actas de la Conferencia General. 28.ª Reunión, París, 25 de octubre-16 de noviembre de 1995. Volumen 1, Resoluciones pág. 48
11. UNESCO. Actas de la Conferencia General. 29.ª Reunión, París, 21 de octubre-12 de noviembre de 1997. Documento 29 C/22. Los anexos I y II al citado documento contienen, respectivamente, el informe de la reunión de expertos y las observaciones de los Estados miembros.
12. UNESCO. Actas de la Conferencia General. 29.ª Reunión, París 21 de octubre-12 de noviembre de 1997. Volumen 1, Resoluciones pág. 58
13. Estos 122 expertos representaban a 58 Estados, y a organizaciones como la DOALOS, OMI, ILA, CMAS, ICCROM e ICOMOS. También estuvo representado el Gabinete Jurídico de la ONU.
14. UNESCO. Actas de la Conferencia General. 29.ª Reunión, París 21 de octubre-12 de noviembre de 1997. Volumen 1, Resoluciones pág. 58
15. UNESCO. Actas del Consejo Ejecutivo. 155.ª Reunión, París, 19 de octubre-5 de noviembre de 1998, Tashkent, 6 de noviembre de 1998. Decisión 155 EX/
16. Consejo de Europa. Asamblea Parlamentaria. "Patrimonio cultural marítimo y fluvial". Propuesta de Recomendación presentada por el Sr. O'Hara y otros colegas. Doc. 8055. 2 de abril de 1998. La propuesta no ha sido aún examinada por la Asamblea General.
17. El Comité Internacional de ICOMOS sobre el patrimonio cultural subacuático fue creado en noviembre de 1991. El objetivo de este comité es promover la cooperación internacional en la identificación, protección y la conservación de los sitios subacuáticos del patrimonio cultural y aconsejar a ICOMOS el desarrollo y puesta en práctica de programas en este campo.
18. La versión en lengua castellana del original en lengua francesa de esta Carta se debe a la amabilidad y buen hacer de mi compañera en el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico Sandrine Sol