

**CUADERNOS  
DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA  
NÚMERO 64**

# **España-Unesco: Papeles de trabajo**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN





MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

© de los textos: sus autores

© de la presente edición: Escuela Diplomática, 2018

Paseo de Juan XXIII, 5—28040 Madrid

NIPO ESTABLE: 108-19-002-1 (línea)

NIPO ESTABLE: 108-19-001-6 (papel)

ISSN: 0464-3755

Depósito Legal: M-16743-2020

Diseña e Imprime: Imprenta de la dirección General de Comunicación e Información Diplomática

Diseño portada: Javier Hernández ([www.nolsom.com](http://www.nolsom.com))

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado

<http://publicaciones.boe.es/>

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública

**ESPAÑA-UNESCO:  
PAPELES DE TRABAJO**



## ÍNDICE

1. Introducción: España en la UNESCO, <i>Fernando Fernández-Arias</i> .....	27
2. La Gobernanza Mundial en el siglo XXI, <i>Irina Bokova</i> .....	35
3. UNESCO: Cultura de Paz y No Violencia , <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	45
4. Dialogue des Cultures et Civilisations, <i>José María Ridao Domínguez</i> .....	53
5. Policentrismo y Arquitectura Internacional: UNESCO e Ideas chinas, <i>Manuel Montobbio</i> .....	61
6. China apuesta por la UNESCO, <i>Georgina Higuera</i> .....	71
7. Rusia y la UNESCO, <i>Sergei Sisoiev</i> .....	85
8. The Need for Change in us Policy, the Need for Change at UNESCO, <i>Ray Wanner</i> .....	95
9. Iberoamérica desde la cultura, su vínculo con la UNESCO y la construcción de un futuro sostenible y diverso, <i>María Andrea Albán</i> .....	117
10. Sobre la Unidad de Europa y su identidad cultural, <i>Eugenio Nasarre</i> .....	131
11. La UNESCO y la Unión Europea: Colaborando para lograr objetivos comunes, <i>Oriol Freixa Matalonga</i> .....	143
12. La UNESCO y las libertades de expresión y religión, <i>Aurelio Pérez Giralda</i> .....	153

	Página
13. La bioética en la UNESCO: Veinticinco años del comité internacional de bioética (IBC), <i>Federico de Montalvo Jääskeläinen</i> .....	165
14. A note on UNESCO's policies for Heritage Reconstruction in areas of conflict, <i>Francesco Bandarin</i> .....	189
15. Jerusalén, la espina enterrada, <i>Karim Hauser</i> .....	203
16. UNESCO y la protección de la cultura y el patrimonio en Oriente Medio, <i>Montserrat Momam</i> .....	215
17. El pecio de la historia de España ., <i>Eduardo Garrigues López-Chicheri</i> .....	225
18. La UNESCO y el Patrimonio Cultural Subacuático, <i>José Antonio de Yturriaga Barberán</i> .....	233
19. El galeón San José y el patrimonio común y compartido hispánico, <i>José María Lancho</i> .....	269
20. Las reservas de la biosfera españolas. Reservas de la Biosfera, hacia un futuro sostenible, <i>Francisco Cantos Mengs</i> .....	279
21. La lengua y la cultura española en el Instituto Cervantes, <i>Miguel Spottorno Robles</i> .....	299
22. La UNESCO el Pepito Grillo, <i>Yago Pico de Coaña y Valicourt</i> ....	309
23. Las Comisiones Nacionales y la Sociedad Civil, <i>Mikel Mancisidor</i> ..	315
24. Sketchy footnotes to the history of UNESCO decentralization, <i>Luis Ramallo</i> .....	325
25. Los españoles y la UNESCO, <i>Pío Rodríguez</i> .....	337
26. UNESCO: Patrimonio de Cultura, Cultura de Paz, <i>Servando de la Torre</i> .....	349
27. 205. <sup>a</sup> Sesión del Consejo Ejecutivo. Discurso del excmo. Sr. D. Andrés Perelló Rodríguez .....	397
28. Discours de la Directrice générale de l'UNESCO, <i>Audrey Azoulay</i> , à l'occasion de l'ouverture de la 205. <sup>e</sup> session du conseil exécutif UNESCO, 8 octobre 2018.....	403
29. Discurso de la Directora General de la UNESCO, <i>Audrey Azoulay</i> , Con el motivo de motivo del acto organizado por Nueva Economía Fórum .....	423

## **LOS AUTORES**



### **María Andrea Albán Durán**

Fue elegida como Secretaria para la Cooperación Iberoamericana por aclamación en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de Iberoamérica celebrada en La Antigua, Guatemala, en diciembre de 2017. Ha tenido una amplia trayectoria en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, siendo su último cargo en la Dirección de Cooperación Internacional entre 2010 y 2018, desde donde coordinó la gestión de proyectos de cooperación a nivel nacional e internacional hacia las regiones como el Sudeste Asiático, África y El Caribe y ejecutó la política exterior colombiana en la materia, incluyendo el programa de diplomacia social orientado a la prevención del reclutamiento de menores: «Programa Integral Niños, Niñas y Adolescentes con Oportunidades». Ha compuesto y liderado delegaciones de Colombia para la negociación bilateral y multilateral de instrumentos y tratados en desarrollo sostenible. Es experta en análisis y concertación de políticas con los sectores público y privado, y cuenta con amplia experiencia como gerente público. La Secretaria Albán ha cursado estudios en ciencias políticas en la Universidad de los Andes de Bogotá y en Manejo Ambiental de la Universidad TUFTs de Boston.

### **Audrey Azoulay**

Audrey Azoulay es la 11.<sup>a</sup> Directora General de la UNESCO y la segunda mujer en ocupar este puesto. Entró en funciones el 15 de noviembre de 2017. Comprometida activamente durante años a favor del diálogo intercultural e intergeneracional para promover la educación para todos y la difusión del conocimiento científico y cultural, Audrey Azoulay tiene la intención de continuar este compromiso con el liderazgo de la UNESCO. Se esfuerza para que la UNESCO cumpla plenamente su mandato universal de valores del humanismo y la apertura, y desempeñe un papel de liderazgo dentro de las Naciones Unidas.

Ex alumna de la Escuela Nacional de Administración, se graduó en el Instituto de Estudios Políticos de París y tiene un Diploma de Administración de Empresas de la Universidad de Lancaster (Reino Unido).

Evolucionando en el sector cultural desde el comienzo de su carrera profesional, ha trabajado, entre otras cosas, en la financiación del sector audiovisual público francés y en la reforma y modernización de los sistemas de apoyo cinematográfico francés. También ha trabajado como experta en la Comisión Europea en temas culturales y de comunicación. Como asesora cultural del presidente de la República Francesa, inició en 2014 el diseño de un plan para la protección del patrimonio en peligro de extinción. También se ha centrado en fomentar el acceso a la cultura para los niños a través del lanzamiento de programas de educación artística y cultural dentro de la escuela «Création en cours».

Para Audrey Azoulay, «ninguno de los grandes desafíos del mundo actual puede ser resuelto por un solo país sin confiar en los pilares fundamentales de la ciencia, la educación y la cultura. Además, la UNESCO puede y debe participar plenamente en un orden mundial basado en el multilateralismo y los valores humanísticos.»

### **Francesco Bandarin**

Francesco Bandarin es un arquitecto y urbanista especializado en conservación urbana. De 2000 a 2010 fue Director del Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO y Secretario de la Convención del Patrimonio Mundial. De 2010 a 2018 ha sido Subdirector General de la UNESCO para la Cultura. Actualmente es Asesor Especial para el Patrimonio del Director General de la UNESCO. Es miembro del Comité Directivo del Aga Khan Trust for Culture y miembro de ICOMOS Italia.

Es licenciado en Arquitectura (IUAV Venecia) y en Planificación urbana y regional (UC Berkeley) y ha sido profesor de planificación urbana y conservación urbana en la Universidad de Venecia (IUAV) desde 1980 hasta 2016.

Sus publicaciones recientes incluyen: *The Historic Urban Landscape: Managing Heritage in a Urban Century, 2012* y *Reconnecting the City. El Enfoque del Paisaje Urbano Histórico y el Futuro de la Herencia Urbana, 2015*, ambos como coautor de Ron van Oers y publicados por *Wiley-Blackwell. Springer*. En 2019 publicará un libro completo sobre la experiencia del paisaje histórico urbano, *Re-shaping Urban Conservation*, coeditado con Ana Pereira Roders.

## **Irina Bokova**

Tras graduarse por el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de Moscú y cursar estudios en la Universidad de Maryland (Washington) y en la Escuela de Administración Pública John F. Kennedy (Universidad de Harvard) se incorporó al Departamento para las Naciones Unidas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bulgaria en 1977. Fue también responsable de asuntos políticos y jurídicos de la Misión Permanente de Bulgaria ante las Naciones Unidas en Nueva York y formó parte de la delegación de Bulgaria en las conferencias de las Naciones Unidas sobre la igualdad de la mujer celebradas en Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Como diputada en el Parlamento de Bulgaria (1990-1991 y 2001-2005), defendió la adhesión de su país a la Unión Europea y a la OTAN y participó en la redacción de la nueva Constitución. Asimismo, Irina Bokova fue Ministra de Relaciones Exteriores interina, coordinadora de las relaciones de Bulgaria con la Unión Europea y Embajadora de Bulgaria en Francia, Mónaco y ante la UNESCO, así como Representante Personal del Presidente de la República de Bulgaria ante la Organización Internacional de la Francofonía (OIF). Fue candidata a Secretaria General de Naciones Unidas. El 3 de noviembre de 2017 le fue concedida la gran cruz de la Orden de Alfonso X el Sabio.

## **Francisco José Cantos Mengs**

Doctor en Ciencias Biológicas Veterinarias. Representante español en el Comité para programas Hombre y Biosfera. Jefe de Área de Relaciones Internacionales y Reservas de la Biosfera. Secretario del Comité Español del Programa MaB. Ministerio para la Transición Ecológica Organismo Autónomo Parques Nacionales.  
Embajador de buena voluntad de la reserva mundial de la biosfera de La Palma.

## **Fernando Fernández-Arias Minuesa**

Embajador Director de la Escuela Diplomática desde 2018.

Diplomático desde 1989, ha estado destinado en Ammán, Jerusalén, Londres, Helsinki y en la Misión ante las Naciones Unidas en Nueva York. Fue director de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores

y Cooperación, Director de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Igualdad y Director de Programación de la Casa de América. Trabajó asimismo en el Departamento de Estado en Washington D.C. en calidad de «Transatlantic Diplomatic Fellow». En 2016-17 llevó a cabo una investigación en la Universidad de Harvard sobre el papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la promoción y protección de los derechos humanos.

### **Oriol Freixa Matalonga**

(Barcelona, España). Es responsable de Cultura en la Oficina de Representación de la UNESCO ante la UE en Bruselas (Bélgica).

Entre 2008 y 2014, como experto nacional destacado de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID, responsable de la gestión del Fondo Fiduciario España/ UNESCO) ha preparado, administrado y coordinado programas para el sector cultural del Fondo Europeo de Desarrollo para el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico.

De 1998 a 2004, fue Responsable de la Asistencia Técnica en la DG VIII de la Comisión Europea (a cargo de varios programas europeos de cooperación cultural: Programa de apoyo a eventos culturales ACP en la UE; Programa de apoyo al cine y al sector audiovisual en los países ACP y representó a la Comisión Europea en Festivales, organizó, entre otros, el Pabellón de Cines del Sur en el Festival de Cannes durante 3 ediciones y el Festival de Cine Panafricano en Ouagadougou, -FESPACO-).

Fue coordinador de proyectos en la Fundación Interarts de Barcelona, participando en la organización de varias ediciones del Campus de Cooperación Euroamericana y Euroafricana.

### **Eduardo Garrigues López de Chicheri**

Escritor y diplomático. Patrono Honorífico de la Fundación Consejo España – EEUU. Nombrado «Embajador de España» (R.D. 28-12-2014)

Licenciado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Tras ingresar en la Carrera ha sido Consejero de la Representación Permanente de España ante las Naciones Unidas y Asesor del Consejo de Seguridad, Cónsul General de España en Los Ángeles y Puerto Rico, y Embajador de España en Namibia y en Noruega.

Fue Director del Instituto de España en Londres (1986-89) y Director General de la Casa de América de Madrid (1994-1997) desde donde impulsa la creación de la Fundación Consejo España-EE.UU.

Destacan entre las conferencias y seminarios que ha dirigido y coordinado desde la Fundación.

Obras:

«La ilustración española en la independencia de los Estados Unidos: Benjamin Franklin,» Real Academia de la Historia, Madrid, 2006.

«La contribución española a la independencia de los Estados Unidos, 1763-1848» (2007), en la *National Portrait Gallery*, Washington, en colaboración con la Smithsonian Institution.

«Conferencia internacional sobre la participación de las Cortes de Cádiz en Norteamérica,» Congreso de los diputados, Madrid, 2009

Contribuciones a exposiciones y catálogos:

«Legado, España y los Estados Unidos en la era de las independencias.» NPG Washington (2007).

«Bernardo de Gálvez» Casa de América. (2015)

«La memoria recuperada» Torre Iberdrola, Bilbao (2016)

«Norteamérica a finales del siglo XVIII: España y Estados Unidos» (Marcial Pons 2008).

«La exposición de la provincia de nuevo México en 1812 por Don Pedro Baptista Pino,» UNM PRESS 1995).

«El que tenga valor que me siga... En vida de Bernardo de Gálvez». (La Esfera de los libros. 2015).

En su actividad literaria ha ganado premios como el Café Gijón de Novela Corta (1961), o el premio Pío Baroja de relatos.

También ha publicado «The Grass Rains» (Mac Millan N.Y.1984). «West of Babylon» UNM PRESS 2007. *La Dama de Duwisib* (2007, Martínez Roca Ediciones). *El mal de África*, (2010. Martínez Roca Ediciones).

Y artículos en *ABC*, *El Mundo*, *Diario 16*, *Los Ángeles Times*, *La Opinión*, *Nuestro Tiempo*, *Revista de Occidente*, y *El Nuevo Día*.

## **Karim Hauser Askalami**

Su área de especialización son las transformaciones socio-políticas del mundo árabe, siendo sus líneas de trabajo: economía política, medios árabes, relaciones internacionales y publicaciones. Anteriormente lideró el Programa Arabia Americana, cuyo objetivo era crear un espacio de triangulación entre las Américas, España y el mundo árabe y para el cual editó tres libros sobre la presencia árabe en el continente americano. Ha sido periodista de la British Broadcasting Corporation (BBC), donde trabajó en el programa insignia Newshour y como corresponsal de BBC Mundo en Oriente Medio.

Estudió Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y un máster en Periodismo en el Goldsmiths College de la Universidad de Londres. Sus líneas de trabajo son economía política, sociedad civil, medios de comunicación, relaciones internacionales y publicaciones.

## **Georgina Higuera**

Vicepresidenta de Cátedra China, periodista especializada en Asia, escritora y profesora asistente en diversas universidades, incluida la Universidad de Hubei (R.P. China). Máster en Historia de las Relaciones Internacionales de China (1839-1949) por la Universidad de Pekín, en 1981. Delegada de la Agencia EFE en Pekín (1982-1984), de la Cadena SER en Moscú (1997-2001) y durante 25 años enviada especial de El País para Asia. En esos años cubrió muchos conflictos —empezando por la invasión vietnamita de Camboya, las guerras de Afganistán, las dos del Golfo, la segunda de Chechenia, la de Georgia y la guerra de Israel contra Hezbolá en Líbano—y entrevistó a numerosos jefes de Estado y Gobierno, como Jiang Zemin, Nelson Mandela, Mijaíl Gorbachov, Isaac Rabin, Benazir Bhutto, Mohamed Nayibulá y otros.

Autora de los ensayos *China, la venganza del dragón* y *El despertar de Asia*; coautora de *Haití*, una apuesta por la esperanza y China en mis ojos. Su primera obra de ficción es *En busca de mi hermana china*, publicada en 2018.

## **José María Llancho Rodríguez**

(Madrid, 1970). Abogado y escritor dedicado al campo del derecho de las nuevas tecnologías. Actualmente es el Presidente de Hispalinux, la mayor asociación de lengua española de usuarios y desarrolladores de software libre,

con más de 7.000 socios. Es también autor de una serie de trabajos sobre el patrimonio histórico sumergido, ha tratado problemas relativos al software libre, los riesgos de las nuevas tecnologías de control social, la neutralidad tecnológica y de red, las patentes de software y el derecho medioambiental.

Fue uno de los fundadores del Observatorio de neutralidad tecnológica, un proyecto para fomentar la neutralidad tecnológica en las administraciones públicas.

José María Lancho inventó e impulsó la llamada Cláusula Mariposa, una cláusula que prohíbe que determinado software sea usado por los Estados con fines de crímenes contra la humanidad, garantizando al autor del software el acceso a una corte arbitra privada, posibilitando la reclamación de daños punitivos.

En el ámbito de la protección y defensa del patrimonio histórico sumergido, es el abogado director de la querrela penal existente contra la empresa norteamericana Odyssey Marine que se está conociendo en los juzgados españoles de La Línea de la Concepción. Asimismo asesoró a la representación jurídica española en el juicio frente a esa misma empresa cazatesoros en la Corte de Distrito de Florida, proporcionando la base de la línea de defensa de España frente a los herederos de quienes perdieron sus haberes en el naufragio, por cuanto habían sido ya indemnizados en el s. XIX.

Además ha sido candidato independiente al Senado de España por Los Verdes - Grupo Verde.

Colabora habitualmente en diversos periódicos (*ABC, El País, Huffington Post...*) y revistas como *National Geographic History*.

### **Mikel Mancisidor**

Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto y Doctor en Relaciones Internacionales por la Geneva School of Diplomacy & International Relations.

Es miembro (Experto Independiente) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU desde 2013.

Forma parte del Consejo de Gobierno de la Universidad de Deusto, profesor de la asignatura Negotiation and International Legal Problems. Es, así mismo, *Adjunct Professor of International Human Rights Law* en el *Washington College of Law de la American University*, Washington, D.C., donde imparte

la asignatura semestral «Estudios Avanzados en Derechos Humanos». Enseña en los «Cursos de Verano» del *International Institute of Human Rights-René Cassins*, en Estrasburgo, y ha dado cursos de formación para distintos organismos internacionales, gobiernos, órganos judiciales y escuelas diplomáticas.

Recibió la *Medalla de Oro de los Derechos Humanos en el Centenario de la Liga Pro-Derechos Humanos* (2013) y fue nombrado *Honorary Research Fellow to the Globecraft Institute at the Geneva School of Diplomacy*.

Ha sido Director del Centro UNESCO en el País Vasco- UNESCO Etxea por 10 años (2004-2014) y continúa colaborando con la UNESCO en distintas tareas, especialmente las relacionadas con el Derecho Humano en la Ciencia.

Actualmente Relator para la Observación General sobre Ciencia y Derechos Humanos del Comité DESC de la ONU y Presidente del *International Institute for the Human Right to Science*.

Miembro del Consejo directivo del Instituto vasco de la memoria y los derechos humanos y del *Expert team at the International programme Chair of United Nations Millenium Goals (Harvard Law School)*.

Ha escrito numerosos artículos en revistas y libros académicos y de organismos internacionales especialmente sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en particular, sobre el Derecho a la Educación, el Derecho al Agua, el Derecho a la Ciencia, y sobre Empresas y Derechos Humanos. Publicó recientemente *Reflejos de una Euzkadi en paz Retos para un futuro*. Escribe una columna semanal sobre Política Internacional en los periódicos del Grupo Noticias y es colaborador habitual en las páginas de opinión de El Correo y otros medios del Grupo Vocento.

### **Federico Mayor Zaragoza**

Nació en Barcelona, en 1934. Doctor en Farmacia por la Universidad Complutense de Madrid (1958). En 1963 Catedrático de Bioquímica de la Facultad de Farmacia de la Universidad de Granada, de la que fue Rector (1968-1972). Catedrático de Bioquímica en la Universidad Autónoma de Madrid (1973-2004). Co-fundador del Centro de Biología Molecular «Severo Ochoa». Ministro de Educación y Ciencia del Gobierno español (1981-1982). Diputado del Parlamento Europeo en 1987. Director General de la UNESCO de 1987-1999. Presidente del «European Research Council Expert Group» (2002-2005).

Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones (2005-2006). Presidente de «Initiative for Science en Europe» (2007-2010). Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias IPS (2008-2012). Presidente de la Comisión Internacional contra la Pena de Muerte (2010-2017). Presidente del Consejo de Participación del Espacio Natural de Sierra Nevada (2011-2017). En 1999 creó la Fundación Cultura de Paz, de la que es Presidente. En febrero de 2016, Co-Presidente del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no Violencia (DEMOSPAZ).

### **Federico de Montalvo Jääskeläinen**

Profesor propio agregado de Derecho Constitucional y Director del Centro de Innovación del Derecho (CID-ICADE) Universidad Pontificia Comillas.

Presidente del Comité de Bioética de España. Miembro del International Bioethics Committee (IBC) UNESCO. Académico Correspondiente de la Real Academia de Medicina de Murcia.

Es autor de muy numerosos artículos y textos como «Muerte digna y constitución», «El velo islámico en occidente», «La ley de investigación biomédica», «El diagnóstico crítico del maltrato infantil», «Problemas ético-legales de la vacunación obligatoria», «¿Puede la máquina sustituir al hombre?», y otros muchos más.

### **Montserrat Moman**

Consejera de Embajada. Consejera Cultural en la Embajada de España en Bruselas. Directora del Servicio de Tratados de la Secretaría General Técnica. Consejera Cultural en la Embajada de España en El Cairo. Académica Correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

### **Manuel Montobbio**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona, Posgraduado en Altos Estudios Europeos por el Colegio de Europa (Brujas, Bélgica) y Licenciado en Derecho y en Ciencias Económicas por la Universidad de Barcelona. Actualmente es Embajador Representante Permanente de España en el Consejo de Europa. Diplomático de carrera desde 1987, ha sido, entre otros cargos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación,

Embajador en Misión Especial, responsable del Plan de Acción para la promoción de la presencia de españoles en OOI, así como para el Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004, Director del Gabinete del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de la Oficina de Planificación y Evaluación de la Secretaría de Estado de Cooperación, así como el primer Embajador de España en Albania y Embajador de España en Andorra; y ha estado destinado en las Embajadas de España en San Salvador, Yakarta, México y Guatemala. Su trayectoria ha estado especialmente relacionada con la construcción de la paz y procesos de paz, la cooperación al desarrollo, los asuntos políticos y las relaciones internacionales, la Unión Europea y las organizaciones internacionales.

Paralelamente, ha desarrollado una labor académica y literaria, que le ha llevado a ser el autor de libros como *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales* (2017) *Búnkeres* (2015), *Mundo. Una geografía política* (2013), *Tiempo diplomático* (2012), *Guía poética de Albania* (2011), *Salir del Callejón del Gato, La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global* (2008) y *La metamorfosis del Pulgarcito. Transición política y proceso de paz en El Salvador* (1999), de numerosas publicaciones sobre procesos de paz, relaciones internacionales e interculturales, transiciones políticas y política comparada. Igualmente, ha impartido cursos de doctorado y de postgrado en diversas universidades.

### **Eugenio Nassarre Goicoechea**

Licenciado en Derecho, Filosofía y Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Graduado en Periodismo. Funcionario del Cuerpo de Superior de Administradores Civiles del Estado, Ex Consejero de información y prensa en la Embajada de España en Roma, Diputado de la VII , VIII , IX y X legislaturas. Director del Gabinete del Ministro de Educación. Director General de Asuntos Religiosos. Subsecretario de Cultura. Director General de RTVE. Consejero de RTVE. Secretario General de Educación.

Ha venido desempeñando la Presidencia del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo. Patrono de la Fundación Humanismo y Democracia. Tiene diversas publicaciones como la coordinación del volumen colectivo *La Unión Europea: Camino de un proyecto histórico y 30 años de España en la UE: el inicio de un camino histórico.*

## **Juan Andrés Perelló Rodríguez**

Embajador Representante Permanente de España ante UNESCO.

Nacido en Buñol (Valencia) en 1957, es licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia y abogado en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia. Entre otros cargos, ha sido diputado en las Cortes Valencianas en varias legislaturas, 1983-1987, 1987-1991, 1991-1995, 1999-2003 y 2003-2007. Senador (de 2007 a 2009), eurodiputado (de 2009 a 2014) y alcalde de Buñol (de 1991 a 1995). Ha sido colaborador de diversos medios de comunicación ha publicado una novela. *La conjura de los caracoles* (Ed. Algar, 2004). Ha sido responsable del Área de Justicia, Libertades y Nuevos Derechos de la Ejecutiva Federal del PSOE.

## **Aurelio Pérez Giralda**

Nació en La Laguna (Tenerife) en 1946, se define a sí mismo como historiador y violinista por afición, diplomático por profesión y jurista por necesidad. Estudió música y derecho en la Universidad de su ciudad natal y en Santiago de Compostela y posteriormente alcanzó el doctorado en Derecho Romano en la Universidad de Bolonia (Italia). Tras ingresar en el servicio exterior de España en 1972, sirvió en diversas embajadas y consulados en ciudades como Praga, Washington, Zurich, Munich y Estambul. Fue embajador de España en los Emiratos Árabes Unidos, Caracas y organismos de la ONU en Viena y ante la Agencia Internacional de la energía Atómica. Está especializado en Derecho internacional y fue en dos ocasiones Jefe de la Asesoría jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores. Escribió ampliamente sobre su experiencia como diplomático y como internacionalista en escritos que fueron publicados en un libro que tituló *Prudencia Jurídica y Poder Exterior* (Madrid 2010). Sobre el resto de sus experiencias, así como sobre su amor por la historia y la cultura de España, el lector avisado podrá encontrar las trazas entre las líneas de estas notas que llama «micro-ensayos» y escribe bajo la identidad de un personaje llamado E. Volterra. Su blog, «Nuevos papeles de Volterra», mantiene vivo lo publicado ya en sus dos libros.

También ha servido como Secretario General Técnico de la Ministra de Educación (2006-09).

## **Yago Pico de Coaña**

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, ingresó en 1971 en la Carrera Diplomática. Ha estado destinado en las representaciones diplomáticas españolas en Guatemala, Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos. Ha sido subdirector general de Asuntos Políticos de México, Centroamérica y Países del Caribe, embajador de España en Nicaragua y director general de Política Exterior para Iberoamérica. En 1996 fue nombrado embajador de España en Colombia y, posteriormente, vocal asesor en el Gabinete Técnico de la Subsecretaría de Asuntos Exteriores. En octubre de 2003 pasó a ocupar el puesto de Embajador Delegado Permanente de España en la UNESCO y en julio de 2004, el de Embajador en Misión Especial para Asuntos Multilaterales Iberoamericanos. De abril de 2005 a noviembre de 2010 fue Presidente del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional. Es autor de diversos artículos y una memoria personal, *Treinta y cuatro años después: el asalto a la embajada de España en Guatemala*.

## **Luis Ignacio Ramallo Massenet**

Presidente de la Comisión Nacional de Cooperación con la UNESCO desde 1984, Nació el 14 de julio de 1931 en Palma, Mallorca,

Licenciado en Filosofía de la Ciencia y la Educación, Universidad Javeriana, Bogotá, Columbia, 1957. Licenciado en Teología, Boston College, 1961. Doctor en Filosofía de la Psicología Social, Universidad de Harvard, 1966.

Director de la Escuela de Psicología, Facultad de Ciencias y Educación, U. Asunción, Paraguay, 1967-1969; director del Instituto de Psicología Aplicada, U. Asunción, Paraguay, 1968-1969; director del Centro de Investigación y Acción Social, U. Asunción, Paraguay, 1968-1969; director L. Am. Escuela de Sociología, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, 1969-1976; Director. Centro de Demografía, Santiago de Chile, 1972-1974; director de la Oficina Permanente de FLACSO en Europa, París, 1977-1980; Presidente, Consejo Internacional de Ciencias Sociales, Barcelona, desde 1992. Director del departamento de programas culturales Fundació La Caixa, Barcelona.

Representante permanente de FLACSO en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1977-1979. Consultor especial

del subdirectorío de ciencias sociales generales Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 1980-1982.

Miembro del Comité Latinoamericano de Psicología Social, Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (comité transnacional de psicología social), Comité Internacional de Información y Documentación en Ciencias Sociales, Real Academia de Ciencias Políticas y Ética (miembro electo correspondiente).

### **José María Ridao**

En su primera etapa como diplomático, estuvo destinado en Angola, la Unión Soviética, Guinea Ecuatorial y Francia. En el año 2004, retomó su carrera diplomática al ser nombrado embajador de España ante la UNESCO. Ha sido Cónsul general adjunto en París y actualmente es cónsul general de España en Washington (EE.UU.).

Miembro del consejo editorial del diario madrileño El País y colaborador de la radio Cadena SER.

Ha obtenido el XI Premio de periodismo de la Fundación Diario Madrid. Como escritor ha explorado el ensayo y la novela publicando en las editoriales Tusquets, Galaxia Gutenberg, y Montesino. Artículos en el diario El País y ensayos con títulos como *Agosto en el Paraíso*; *Excusas para el doctor Huarte*; *Contra la Historia*; *La desilusión permanente*; *El mundo a media voz*;

*La elección de la barbarie*; *El pasajero de Montauban*; *La paz sin excusa*; *Weimar entre nosotros*; *Dos visiones de España* ;*Elogio de la imperfección*; *Por la gracia de Dios*; *Mar Muerto*; *Radicales libres*; *Apología de Erasmo*; *La estrategia del malestar*; *Filosofía accidental*; *Durero soñando*; *El vacío elocuente*.

### **Pío Rodríguez**

Miembro de la Comisión Nacional de España en UNESCO. Desempeñó la Secretaria Permanente de la Conferencia General de Unesco y del Consejo Ejecutivo.

Nacido en 1935, en Puerto Castilla (Ávila). Licenciado en Filosofía y Letras, postgrado en Psicología industrial y en Sociología (UCM). Profesor de Psicología en la U.N. de El Salvador. Consultor de la UNESCO en los Ministerios de Educación de la República Dominicana, Perú, y Costa Rica en la Oficina

Regional de Cultura para América Latina y el Caribe; en La Habana (1974-75), en el gabinete del Director General Ombudsman de la Organización (1981-85) y Secretario del Consejo Ejecutivo y de la Conferencia General Consultor en la Dirección General en cuestiones de democracia y cultura de paz (1995-99).

Profesor de Administración internacional y de Negociación multilateral en U. de París I- Panteón-Sorbona (1999-2015); miembro de la Delegación de España para las sesiones de la Conferencia y del Consejo de la UNESCO (1999-2015). Miembro del Patronato de la Fundación Cultura de Paz (Madrid) y del Capítulo español del Club de Roma, tiene también una Encomienda de número de la Orden de Isabel la Católica.

Entre sus trabajos y publicaciones podrían mencionarse «Quarante ans de culture espagnole» en *Cultures*, vol.VIII n.º1, UNESCO-París, 1981; «Félix Varela o la rebeldía liberal» en *Cuadernos americanos, Nueva época* 68 (México,1998); *La inseguridad*, novela, Editorial Universitaria (Lima, 1869); 8 inmersiones y una disculpa, poesía, Publicaciones de la Librería Anticuaria El Guadalorce (Málaga 1974); *Encuentros para una biografía*, poesía, Ediciones Literatura Reunida, (Madrid 1984); *La Luz sin espalda*, poesía, Ed. Litoral (Málaga, 1988); *Fragmentos de memoria, ensayo y memoria*, Edit. Edaf S.L.U. (Madrid, 2017) e *Itinerario poético*, Ed. Edaf (Madrid, 2018).

### **Sergey Sysoev**

Nació en Sevastopol, URSS en 1954, actualmente es investigador y analista autónomo especializado en temas de relaciones internacionales y política de seguridad y defensa, así como un experto y representante en España de la Fundación Alexander Gorchakov.

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad MGIMO de Moscú. Postgrado en la Academia Diplomática de Moscú. Ingresó en la Carrera Diplomática 1978, donde permaneció hasta el año 1994. Estuvo destinado en las Embajadas de la URSS, en Guyana y en España. Participó como miembro de la delegación en la Conferencia de la OSCE en Helsinki en 1992 y en la Conferencia de la OSCE sobre Mediterráneo en Palma de Mallorca en 1990. Su último puesto en el Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa ha sido en el Departamento del Desarme y Cooperación Internacional.

Como asesor, consultor y agente comercial ha mantenido relaciones profesionales con diferentes empresas y organismos oficiales tanto rusos, como españoles. Entre ellos Repsol, Iberdrola, Unión Fenosa, Soluziona, Socoin, Stream, etc., en España; Unión de Industrialistas y Empresarios de Rusia, Gobierno de la Región de Krasnodar, Gobierno de la Región de Kaliningrado, Ayuntamiento de la Ciudad de Sochi, Corporación unificada de astilleros de Rusia, Gazexport, Sudoexport, etc.

Tiene numerosas publicaciones sobre los temas de política internacional en revistas especializadas. Es miembro del Consejo Editorial de los *Cuadernos Iberoamericanos* editado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad MGIMO de Moscú.

Como colaborador mantiene relaciones con diferentes centros de análisis de la política exterior, tantos como Real Instituto Elcano, INCIPE, IEEE, SEI, ICEI en España; RIAC, IIS de Rusia.

### **Miguel Spottorno Robles**

Abogado, Director del Instituto Cervantes de Tetuán (Marruecos) de 2002 a 2006. Director del Instituto Cervantes de Palermo (Italia) de 2006 a 2011. Director del Instituto Cervantes de El Cairo/Alejandría (Egipto) de 2011 a 2012. Vicesecretario Técnico del Instituto Cervantes, Madrid (España) de 2011 a 2015. Director del Gabinete Técnico de la Secretaría General del Instituto Cervantes, Madrid (España) de 2015 a 2018.

### **Servando de la Torre**

Ex Representante Permanente Adjunto en UNESCO; Licenciado CCPP (UCM), Doctor en Derecho (URJC), Académico Correspondiente R. A. Jurisprudencia y Legislación.

Pertenece a la Carrera Diplomática con el Grado de Embajador. *Consejero en la Delegación OTAN*, OIEA y OOII en Viena y Asesor en el Gabinete de Análisis y Previsión. Ha sido Embajador de España en Misión especial para los Estados del Cáucaso Tbilisi.

Autor de «*Un modelo de seguridad para Europa: la Carta de Seguridad de la OSCE*» y «*La Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE): sistema orgánico y jurídico*».

## **Raymond E. Warner**

Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO.

Doctor en Historia de Educación y Educación Relativa de la Universidad de Pensylvania, acumula 40 años de experiencia: en la Secretaria de Estado durante treinta años, a partir de 1972 hasta 2002. Miembro de la Delegación Permanente de Estados Unidos ante UNESCO en París. Responsable de la sección UNESCO en Washington a partir de 1984. Es también el Vicepresidente Senior de Americans for Unesco y Consejero Senior de la Fundación de Naciones Unidas, trabajando estrechamente con el Centro de Patrimonio Universal para perseguir uno de los objetivos principales de la Fundación, la conservación de la biodiversidad.

Ha publicado múltiples artículos, para la Planificación Educativa (IIEP).

## **José Antonio de Yturriaga Barberán**

Granada, 12 de octubre de 1936, es un jurista y diplomático español.

Licenciado en Derecho por la Universidad de Sevilla y doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, ingresó en la Carrera Diplomática en 1965. Ha estado destinado en las representaciones diplomáticas españolas en Monrovia, Düsseldorf y Lisboa. Ha sido subdirector general de Cooperación Terrestre, Marítima y Aérea, jefe de la Asesoría Jurídica Internacional y Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores. Desde 1983 ha sido, sucesivamente, embajador de España en Irak, Irlanda, Oficina de Organización de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales, con sede en Viena, y en Rusia. De 2001 a 2002 fue embajador de España en Misión Especial para el Derecho del Mar.

Ha publicado diversas obras y artículos como *The International Regime of fisheries; Straits used for international navigation; Portugal, Irak y Rusia; Semblanzas diplomáticas en misiones sensibles; Liberia, Irlanda y Austria, semblanzas diplomáticas; Guinea Ecuatorial, 50 años de independencia; Ámbitos de jurisdicción en la convención UN sobre derecho del mar.*

## AGRADECIMIENTOS

Marta Senar (Delegación Permanente España Unesco) Lucía Iglesias Kunz (DG Unesco) María de Molina (Embajada Washington) Íñigo Ramírez de Haro (Representante Permanente Adjunto Unesco).

## EDICIÓN

Silvia Cosano, Directora adjunta de la Escuela Diplomática.  
Begoña-Leticia García Sierra. Jefa de Estudios Escuela Diplomática.

## COORDINACIÓN

Servando de la Torre, Embajador R. Carrera Diplomática.

## PUBLICACIÓN

MAEC



# **1. Introducción: España en la UNESCO**

Fernando Fernández-Arias  
Embajador Director de la Escuela Diplomática



Gracias a la labor del Embajador Servando de la Torre, quien desinteresadamente y con no poco esfuerzo ha coordinado los distintos trabajos que conforman el presente volumen, la Escuela Diplomática tiene el honor de publicar este libro, dentro de nuestra colección Cuadernos de la Escuela Diplomática, con el deseo de que sirva de testigo de la extraordinaria labor que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNESCO, ha desarrollado a lo largo de los años, y la relevante contribución que España ha realizado en su seno.

El multilateralismo es uno de los ejes fundamentales de la política exterior de España. En este marco, nuestro país se presenta como un Estado moderno, dialogante, plural, respetuoso de las tradiciones y de la diversidad y con gran capacidad de interlocución para tender puentes entre culturas y religiones distintas. La apuesta por el multilateralismo ha sido recompensada en los últimos años con nuestra elección en el bienio 2015-2016 como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y nuestra actual pertenencia al Consejo de Derechos Humanos, para el bienio 2018-2020.

España es miembro de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la UNESCO, desde 1953, siendo esta la primera Organización del Sistema de Naciones Unidas en la que ingresó. Desde su acceso a la UNESCO nuestro país se ha involucrado intensamente en el desarrollo de los mandatos de la Organización y ha participado activamente en los debates de las cuestiones más importantes discutidas en su seno en las tres áreas y en los cinco sectores de la Organización. Nuestro compromiso es institucional, económico y sectorial.

España ha sido miembro del Consejo Ejecutivo, máximo órgano de gobierno de la UNESCO, en numerosas ocasiones y de forma consecutiva desde 2007 y hasta la actualidad. Actualmente formamos también parte del Comité del Patrimonio Mundial, el Consejo Internacional de Coordinación del Programa del Hombre y la Biosfera y el Consejo Ejecutivo de la Comisión Oceanográfica Intergubernamental.

Reflejo del compromiso institucional, la aportación económica que España ha realizado a la UNESCO ha sido muy importante: alcanza casi el 3% del presupuesto regular de la Organización, lo que nos convierte en su 11º financiador. También han destacado sus contribuciones extrapresupuestarias, cuyo aporte llegó a ser en 2009/10 de 16 millones de dólares, lo que supuso estar entre los 5 primeros contribuyentes.

Con objeto de canalizar esta importante ayuda, España suscribió en 2002 el «Acuerdo Marco de Cooperación entre España y la UNESCO, relativo al Fondo Fiduciario España-UNESCO de Cooperación para el Desarrollo», constituido por fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de otros ministerios. Con estos fondos se han financiado desde 2006 programas y proyectos de cooperación al desarrollo en numerosos países y en todos los sectores de UNESCO.

Además, el Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), establecido en 2006 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de España, contó con la ventana «Cultura y Desarrollo» coordinada por la UNESCO y dotada con un presupuesto de 95,6 millones de dólares. Ello ha permitido financiar programas en 18 países para contribuir a la consecución de los Objetivos del Milenio mediante el impulso de las políticas e industrias culturales como factor de desarrollo económico e inclusión social.

Los objetivos y orientaciones de la UNESCO coinciden en amplias áreas con el V Plan Director de la Cooperación Española 2018-2021. Nuestro país participa en la financiación de actividades y programas de la UNESCO relacionados con las prioridades geográficas de la cooperación española, principalmente en Iberoamérica y África, y con las prioridades sectoriales en las áreas de educación, ciencia, cultura y protección del medio ambiente. Por otro lado, España comparte plenamente las prioridades transversales de la UNESCO de igualdad de género y África.

España es el tercer país en número de bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial y tenemos una presencia muy activa en los asuntos objeto de la Convención sobre protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972.

Gracias a nuestra amplia experiencia en conservación, restauración y gestión de bienes culturales, nuestro país realiza una importante labor de cooperación con terceros Estados en esta materia. En este sentido, en 2002 suscribió un Convenio de Cooperación en Materia de Patrimonio con la UNESCO a través del cual se ofrece cooperación financiera y técnica para promover la inscripción de bienes culturales y naturales en la Lista de Patrimonio Mundial. Por otra parte, el Programa de Patrimonio, desarrollado en España en los últimos 30 años, ha obtenido importantes resultados en la restauración, puesta en valor y gestión del patrimonio. En este ámbito destacan igualmente las contribuciones de nuestro país al Fondo Africano de Patrimonio Mundial, así como la actividad desarrollada en el ámbito de arte rupestre y patrimonio mundial por el Centro aprobado por UNESCO en 2011 al efecto.

España se ha involucrado igualmente de forma intensa en la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial de 2003 y cuenta con 18 elementos inscritos, tres de ellos incluidos en el registro de buenas prácticas. Con cargo al Fondo Fiduciario se han financiado asimismo varios proyectos para impulsar el desarrollo normativo en la materia de Estados con un patrimonio inmaterial importante.

Nuestro país mantiene una decidida política de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales y ha desarrollado importantes acciones que han conducido a la devolución de destacados bienes culturales a sus países de origen, hemos estado plenamente involucrados en la protección del patrimonio subacuático en la línea de actuación de la UNESCO y participamos también muy activamente en la redacción de la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de 2005, igualmente hemos financiado varios proyectos que han contribuido al desarrollo de la misma.

En el ámbito de la educación, la cooperación española apoya firmemente la labor de la UNESCO y de sus Institutos especializados en planificación, calidad y estadísticas educativas. España comparte asimismo los objetivos estratégicos de la Organización de crear sistemas educativos que promuevan las posibilidades de un aprendizaje de calidad a lo largo de toda la vida y para todos, y de enseñar a los educandos a ser ciudadanos innovadores, creativos y responsables.

Especialmente importante ha sido además el compromiso de España en América Latina y Caribe a través de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO

en la zona (OREALC), a la que nuestro país ha contribuido con más de 3,5 millones de dólares en los últimos 5 años. Gracias a esta contribución, OREALC lleva a cabo el programa «Educación de calidad para todos».

Con cargo al Fondo Fiduciario se financian asimismo en el sector de la educación dos proyectos: el «Programa Conjunto AECID – OREALC/UNESCO Santiago: Aprendizajes y Docentes para la calidad en la Agenda E2030», y el proyecto «Desarrollo de Escuelas y Sistemas Educativos Inclusivos 2016» que centran su actuación en la región latinoamericana, aportando la experiencia de España en la Educación Inclusiva.

Otro ámbito de actuación de la UNESCO en el que destaca la gran participación de nuestro país son los Programas Internacionales Científicos.

En el Programa del Hombre y la Biosfera, por ejemplo, nuestro país ocupa el primer lugar en número de reservas dentro de la red mundial de Reservas de la Biosfera, con 49, y es miembro del Consejo Internacional de Coordinación del Programa. También participa en la Red Mundial de Reservas de Biosfera Islas y Zonas Costeras, acogiendo una de sus sedes en Menorca, donde se celebró el VIII congreso de esta red en mayo de 2018. España cuenta asimismo con el Centro UNESCO para reservas de la biosfera mediterráneas, que fue inaugurado en 2013, en la sede de la Fundación Abertis en el Castellet i la Gornal (Barcelona) y que supone un destacado ejemplo pionero en buenas prácticas de partenariado público-privado.

Por otra parte, España es el segundo del mundo en número de geoparques mundiales de la UNESCO (13) y está muy comprometida con el buen funcionamiento de esta nueva parte del Programa Internacional de Ciencias de la Tierra y de Geoparques.

La participación de España en la UNESCO no se limita a las actividades en las áreas de la Educación, la Ciencia y la Cultura, sino que abarcan también las ciencias sociales y la comunicación. La labor de la Organización en todas sus áreas de actuación merece ser celebrada y nuestro país ha sido y es un socio fiable y constante, tal como refleja la gran presencia de la UNESCO en la sociedad española. Nuestro país cuenta con una muy amplia Red Civil UNESCO constituida por cátedras, escuelas, asociaciones, centros y clubes UNESCO en todo el territorio nacional. Entre todas estas entidades destaca la labor desempeñada desde 1953 por la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO.

Esta colaboración estructurada y profunda permite subrayar de nuevo que, de cara al futuro, España mantendrá su firme compromiso con la UNESCO. Nuestra acción exterior no dejará de defender el valor de la educación, la ciencia y la cultura para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible que marca la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.



## **2. La Gobernanza Mundial en el siglo XXI**

Irina Bokova  
Directora General de UNESCO



Yo vengo de Europa del Este; pertenezco a una generación que ha unido a Europa, sobre todo a través de la fuerza de las ideas democráticas, de los derechos humanos, de la solidaridad. Nunca pensamos que en el siglo XXI resurgirían problemas del siglo XIX, ni que las instituciones creadas en el siglo XX no serían capaces de afrontar los desafíos del mundo fragmentado de hoy. Ciertamente, hay grandes oportunidades para un cambio positivo, para el comercio y la prosperidad, para el intercambio y el diálogo. Pero los desafíos son arduos. El cambio climático está afectando a todas las sociedades. La pobreza sigue siendo persistente, al tiempo que se agudizan las desigualdades. En todo el mundo perduran conflictos que no alcanzan solución y dividen a las sociedades. Asistimos al auge del extremismo violento y el terrorismo, que golpean a sociedades de todo el mundo. Vemos cómo se conculcan derechos humanos de forma masiva —minorías atacadas— mujeres esclavizadas —periodistas decapitados— destrucciones del patrimonio y la diversidad culturales. Al mismo tiempo, la humanidad está más que nunca en movimiento.

La mayor complejidad de los problemas mundiales requiere potenciar la función de las Naciones Unidas, no lo contrario —más diplomacia, no menos— más multilateralismo, no menos.

España siempre ha sido un pilar de la comunidad internacional, un líder en el multilateralismo —esto refleja los valores con profundas raíces en la historia y la sociedad de este país— con su liderazgo en el Consejo de Seguridad sobre los temas de diplomacia preventiva, el papel de las mujeres en la paz y la seguridad, y en la UNESCO sobre los temas de la protección del patrimonio mundial en los conflictos en Afganistán, Siria e Irak.

España nos da un ejemplo de multilateralismo vivo, dinámico basado sobre los valores de los derechos humanos y la dignidad.

Los valores de la solidaridad y la cooperación.

Estos nunca han sido tan significativos que en tiempos de incertidumbre.

Al mismo tiempo en que la globalización y las nuevas tecnologías nos ofrecen enormes oportunidades, estamos viviendo en una época turbulenta en la gobernanza mundial, que llama a renovar el pacto del multilateralismo para crear una nueva diplomacia basada en la prevención de crisis, en la resiliencia de la gente.

En 2015, se alcanzó el mayor número de desplazados jamás registrado el número de personas desplazadas forzosamente aumentó hasta los 60 millones.

La familia de los Estados ha seguido creciendo, así como la lista de países frágiles, en los que coexisten unas instituciones débiles, situaciones de conflicto y pobreza.

Todo ello en un momento en que cobra más importancia que nunca la función de los agentes no estatales, incluidos los grupos criminales organizados.

En este contexto, la propia noción de poder está cambiando.

En palabras de Moisés Naím, *«el poder es más fácil de obtener, más difícil de usar y más fácil de perder»*.

Esta situación plantea cuestiones difíciles y al mismo tiempo indispensables sobre la pertinencia de unas instituciones creadas en otro siglo, para otros desafíos.

Hay expertos que hablan de un *«mundo G-0»*, sin liderazgo mundial...

Creo que tenemos que mirar el mundo desde la perspectiva adecuada, a la luz de la demanda creciente y generalizada de una acción mundial frente a los problemas mundiales.

Veamos de nuevo los acuerdos históricos alcanzados en 2015.

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

Estos acuerdos son la evidencia de un deseo de fortalecer el multilateralismo, de una determinación de ponerse de acuerdo sobre cuestiones que nos sobrepasan.

Estos acuerdos se alcanzaron por varias razones.

Porque se gestaron en un proceso en el que se implicaron todos los Estados.

Porque se guiaron por el principio de inclusión, de modo que pudieran escucharse todas las voces, desde la sociedad civil hasta el sector privado.

Inclusión, apertura e implicación.

El éxito de esos acuerdos se debe también a la diplomacia, a las habilidades de los gobiernos.

Ello muestra el ansia de diplomacia multilateral que existe actualmente.

Muestra la capacidad constante y sin parangón de las Naciones Unidas para unir al mundo.

Los críticos afirman que el multilateralismo agoniza.

Creo que se equivocan.

El multilateralismo nunca ha sido tan necesario, tan vital.

Evidentemente, ello requiere adaptarse a un entorno cambiante.

Requiere una nueva forma de pensar, nuevas alianzas, una nueva apertura hacia la sociedad civil y el sector privado.

A la luz de todo ello, creo que podemos distinguir *tres áreas para la acción mundial*.

La primera está inscrita en la Carta de las Naciones Unidas, y tiene que ver con el objetivo fundamental de las Naciones Unidas de «*preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra*».

Necesitamos una *cultura de prevención* más profunda en todo el sistema de las Naciones Unidas y reforzar la alerta temprana y las capacidades de seguimiento.

Ello implica aumentar la vigilancia de los derechos humanos.

Implica también dar nuevo énfasis a la mediación y el diálogo, en un momento en el que la mundialización está poniendo de relieve las identidades y en el que la convivencia es esencial para la estabilidad y la paz en unas sociedades cada vez más diversas.

Procediendo de la UNESCO, no sorprenderá esta sensibilidad hacia el aprendizaje de la convivencia, el diálogo intercultural y el respeto de la diversidad —Yo sé que esto ha sido siempre una prioridad para el Gobierno de España, sacar el máximo provecho de la diversidad de la humanidad para avanzar los valores que compartimos—.

Necesitamos también centrar más la atención en *promover la resiliencia* y la reducción de riesgos.

Asimismo, debemos repensar el sistema humanitario y la relación con el desarrollo. De ahí la importancia de la *Cumbre Humanitaria Mundial*.

Analicemos el desafío del extremismo violento.

Debemos poner fin a su financiación, detener a los terroristas extranjeros, hacer retroceder la violencia.

Pero *combatir* el extremismo violento no es suficiente: debemos *prevenirlo*.

Los extremistas violentos no nacen —se hacen— y se fomentan.

Ese es el proceso que debemos atajar, desde las aulas escolares, mediante nuevas formas de educación, mediante la adquisición de competencias en materia de medios de comunicación y la creación de nuevas oportunidades para la participación de los jóvenes.

Este fue el mensaje que transmití el pasado mes de septiembre en la *Cumbre de dirigentes sobre la lucha contra el EIIL y el extremismo violento*, a la que fui invitada por el Presidente de los Estados Unidos de América.

Esta es la contribución de la UNESCO al nuevo *Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento del Secretario General*.

El pasado noviembre, la UNESCO celebró la primera conferencia de alto nivel sobre la prevención y la lucha contra el extremismo violento a través de la educación.

Creo que esta es una nueva batalla mundial por ganarse el corazón y la mente de las personas, especialmente los jóvenes.

Al mismo tiempo, necesitamos un nuevo enfoque sobre *la consolidación de la paz*.

Las operaciones de apoyo a la paz nunca han sido tan urgentes.

Ellas deben integrarse dentro de estrategias políticas; deben contar con recursos suficientes, mandatos concretos y una planificación de salida clara.

En este sentido, me gustaría encomiar el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas del año 2000, coordinado por el Excmo. Sr. Lakhdar Brahimi, y el informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de 2015, coordinado por el Excmo. Sr. José Ramos-Horta.

No podemos limitarnos a mantener la paz —debemos prevenir los conflictos y evitar su repetición—.

No podemos limitarnos a entregar ayuda —debemos preparar el terreno para el desarrollo humano a largo plazo—.

Ello implica integrar las iniciativas humanitarias, de consolidación de la paz y de desarrollo.

Regresé anteayer de Afganistán, donde vi por mí mismo los vínculos entre la paz y el desarrollo, entre la inclusión y la sostenibilidad.

Diversos desafíos en distintas partes del mundo, como la situación en Malí, han puesto de relieve la necesidad de integrar mejor en las operaciones de consolidación de la paz la protección del patrimonio cultural y la educación en situaciones de emergencia.

Es por esto que hemos lanzado en la Cumbre Mundial de la Educación Humanitaria, el Fondo Educación no Puede Esperar, con todos los asociados, para integrar la educación en la construcción de la paz, para cerrar la brecha hallazgo.

Debemos hacer justicia a los niños y jóvenes sirios sin escolarizar a fin de evitar una generación perdida, expuesta a la desesperación, la radicalización y la violencia.

Lanzamos igualmente un debate vivo sobre el tema de la protección de periodistas.

Señoras y señores:

Estoy convencida de que todo ello no hace sino subrayar la pertinencia creciente del sistema de las Naciones Unidas y su capacidad para propiciar negociaciones y marcar un rumbo.

Con el impacto del cambio climático, el auge del extremismo, las convulsiones sociales que han tenido como resultado cambios en los poderes vigentes, lo que se está configurando es el surgimiento de una nueva visión de la paz mundial.

La paz no es la ausencia de guerra.

Es una relación con los demás, con el planeta, con las generaciones futuras.

La paz hunde sus raíces en la dignidad humana, en el respeto, en la igualdad.

La paz es la condición necesaria para el progreso, el desarrollo y la realización.

Las Naciones Unidas no pueden resolverlo todo —la acción de los Estados no es suficiente—.

Ello supone construir una Organización de las Naciones Unidas más abierta, más transparente, más democrática, aún más cercana a la sociedad civil.

La mundialización ya no puede limitarse a esa puesta en contacto, sino que debe favorecer la puesta en común de los objetivos y las fuerzas, y reforzar a la humanidad con una sola comunidad, que comparte valores, aspiraciones y un destino frente a desafíos que nos superan.

Ese es en mi opinión el humanismo esencial de las Naciones Unidas.

Un humanismo que es parte de la historia de España, que valora la diversidad como baza para el diálogo y el entendimiento.

La diversidad cultural de España ha sido siempre una de sus mayores fortalezas, y uno de los valores comunes que compartimos en la UNESCO.

Es una fuente de creatividad, innovación, y paz, de renovación de las ideas y las sociedades, para adaptarse a los cambios sin encerrarse nunca en una visión restrictiva.

Es un medio para aprender a convivir con diferencias, para cultivar tanto la diversidad que nos enriquece como los valores que nos unen.

Es también un medio para construir sociedades más resilientes, más abiertas, y España sin duda alguna es un país muy avanzado en estos temas.

A mi modo de ver, esa es la visión profunda del nuevo programa mundial para el desarrollo sostenible de aquí a 2030.

Construida sobre la base de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda 2030 es un nuevo programa de transformación en favor de las personas, la prosperidad, la paz y el planeta, para los próximos 15 años.

Es un cambio de paradigma, porque se trata de superar la dicotomía Norte-Sur y lograr un programa de trabajo realmente universal, que se base en la diversidad y la experiencia de cada país, para erradicar la pobreza, proteger los derechos humanos y consolidar los cimientos de la paz.

Es un cambio de paradigma porque los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible se han concebido para estar conectados unos con otros y abandonar un enfoque compartimentado.

Es un cambio de paradigma, porque se basa en la educación, la formación y las competencias para potenciar la autonomía de los hombres y las mujeres —en particular la autonomía de las mujeres—.

Así es como los pueblos pueden adaptarse a lo imprevisto, planificar el futuro y recuperarse de las crisis.

Esta visión inclusiva —centrada en la autonomía y las capacidades— es fundamental, puesto que los desafíos que debemos afrontar son globales por definición, y nadie puede esperar resolverlos por sí solo, nadie tiene que imponer las respuestas a los demás.

El cambio climático es el ejemplo perfecto de ello, y es en mi opinión el desafío unificador de la humanidad, el que nos supera a todos y nos hace sentir miembros de una misma comunidad.

Señoras y señores:

Pablo Picasso dijo una vez:

*«Todo lo que puedes imaginar es real.»*

Creo que nos necesitamos más imaginación, para responder a la demanda de cooperación que se está escuchando en todo el mundo, para fortalecer el orden multilateral, para asegurar que ninguna mujer u hombre se quede atrás.

Esta es nuestra tarea y nuestra responsabilidad.

En este espíritu, deseo dar las gracias a España por la visión que guía sus dirigentes, en la promoción de nuevas formas de diálogo entre las culturas, en la defensa del patrimonio cultural de la humanidad, en la reducción de todas las formas de división, viejos y nuevos.

Hoy en día, en estos tiempos de turbulencia, este liderazgo es más importante que nunca.

Muchas gracias.



### **3. UNESCO: Cultura de Paz y No Violencia**

Federico Mayor Zaragoza  
Ex Director General de UNESCO



- **«Evitar el horror de la guerra»**

Me gusta recordar que, en los años finales de la década de los cuarenta y a principios de los cincuenta, las palabras clave eran «compartir» y «cooperación internacional». La esencia de los «principios democráticos» radicaba precisamente en com-partir, partir con los demás lo que se tiene, repartir adecuadamente y trabajar conjuntamente, «co-operare». Sólo así se podrían dar por terminados los tiempos del poder absoluto.

Es la Organización intelectual del Sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO, la que tiene por misión, precisamente, construir la paz —objetivo tan esencial y universal— a través de la educación, la ciencia y la cultura. Su Constitución gira alrededor de la igual dignidad humana y los valores éticos que deben guiar a la humanidad para alcanzarla.

Lamentablemente, la deriva neoliberal está alcanzando una situación en la que son únicamente los mercados los que guían la política a escala local y mundial.

El Presidente Roosevelt concibió un Sistema de las Naciones Unidas capaz de hacer frente a los retos de seguridad, de trabajo, de alimentación, de salud, de educación, ciencia y cultura, de desarrollo, de infancia, de medio ambiente... *todo ello conducido por «Nosotros, los pueblos»*, tratando de construir una democracia sinérgica mundial, guiada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en diciembre de 1948 y basada, como lo recoge el Preámbulo de la Constitución de la UNESCO, *«en la igual dignidad de todos los seres humanos»*.

La refundación del Sistema de Naciones Unidas es, hoy más que nunca, apremiante imperativo. No es posible que sean 6, 7, 8... 20 países los que gobiernen el destino de 193. Deben reponerse los «principios», que con tanta precisión y clarividencia establece la Constitución de la UNESCO. Debemos luchar en

nuestra vida cotidiana para que prevalezca una democracia genuina, que no tenga en cuenta a las mayorías numéricas —sobre todo, embravecidas— sino que esté basada en el seguimiento puntual de los «principios democráticos».

Hay que recordar que el Sistema de las Naciones Unidas nace en San Francisco, en 1945, para —como se inicia la Carta: «Nosotros, los pueblos» —*evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra*—. En este sentido, el actual Presidente Republicano de los Estados Unidos, Donald Trump, debería saber que si no cumple, como ya ha advertido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Acuerdos de París y, por tanto, afecta al conjunto de la humanidad y, en particular, a las generaciones venideras, «Nosotros, los pueblos», reaccionaremos.

- **«Nosotros, los pueblos»...**

no cometeremos el «delito de silencio» que tanto daño ha causado... No aceptaremos lo inaceptable.

En un mundo «globalizado» a favor de una minoría que caracteriza los albores del siglo XXI, la sociedad civil tiene que desempeñar un papel crucial, potenciando la educación y la formación para un desarrollo global sostenible y humano, que permita participar a escala local, nacional y mundial, y unir las voces de todos para conseguir que las responsabilidades intergeneracionales sean tenidos en cuenta... antes de que sea tarde. Y desvivirnos unos por los otros, porque seremos todos conscientes del prodigio que representa cada vida humana: capaces de crear, de inventar el porvenir en el que han soñado tantas generaciones, reponiendo el amor en el centro de todas las brújulas, ya que ha sido su ausencia la principal responsable de tantos episodios tristes, trágicos e inhumanos del pasado.

No son los grupos plutocráticos los que solucionarán las amenazas que se ciernen a escala planetaria. Tan difícil misión sólo puede ser desempeñada por unas Naciones Unidas dotadas de los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados, que integren a *todos* los países y sean realmente «los pueblos» quienes «construyan los baluartes de la paz» y aseguren *a todos una vida digna*.

En el atropoceno, enfrentados a procesos potencialmente irreversibles, debemos tener muy presente nuestro deber supremo: el cuidado de quienes llegan a un paso de nosotros. Traicionarlos constituiría un terrible error histórico. Que

no nos digan nuestros descendientes aquella frase terrible que escribió Albert de Camus en una de sus obras: «Les desprecio porque pudiendo tanto, se atrevieron a tan poco». Estamos en una nueva época que exige actuar con firmeza y con rapidez. Que nada ni nadie nos distraiga de nuestra gran responsabilidad, ya que, de otro modo, nuestro legado podría ser el de «una casa desvencijada» por el incumplimiento de nuestros deberes.

- **Transición de la fuerza a la palabra**

«Mañana puede ser tarde», ha advertido el Papa Francisco en su encíclica «ecológica» *«Laudato Si»*. Y el Presidente Obama añadió, lúcidamente, que «es la primera generación que hace frente a problemas de esta naturaleza... y la última que puede resolverlos». Es inaplazable ahora sentar las bases para la transición histórica de una cultura de imposición y dominio, a una cultura de encuentro, diálogo, conciliación y paz. Para la transición de la fuerza a la palabra: así de sencillo, y de difícil. Una transición en la que, por fin, la mujer ocupe el lugar que le corresponde y se halle incorporada en el proceso de toma de decisiones. Sólo así será posible el imposible sueño de emancipación de la humanidad. En esta nueva era, lo más sobresaliente, como mencionó Nelson Mandela y me gusta repetir, es la mujer, porque frente al maléfico proverbio «si quieres la paz, prepara la guerra», que ha sido seguido indefectiblemente por el poder masculino, podemos ahora imaginar la transición de la fuerza a la palabra a medida que la mujer participe en la gobernanza en términos de completa igualdad. Y es que, «la mujer, dijo Nelson Mandela, sólo excepcionalmente utiliza la fuerza. El hombre, sólo excepcionalmente no la utiliza».

- **Conocimiento en profundidad de la realidad para poder transformarla, en su caso, en profundidad**

Desde el año 1947, a través del Sistema de las Naciones Unidas y de la UNESCO en particular, se han desarrollado programas de hondo calado científico para la conservación de la naturaleza —el programa geológico internacional (PGI), el programa hidrológico internacional (PHI), el programa oceanográfico (COI), «El Hombre y la Biosfera», las Reservas de la Biosfera— completados por el Club de Roma —«Los límites del crecimiento», en 1970— y la Academia

de Ciencias de los Estados Unidos en 1979... Pero los «mercados» discrepan de las alertas y emiten dictámenes falsos y contradictorios. En 2015 se alcanzó un acuerdo esperanzador en las Naciones Unidas sobre los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y las medidas de París sobre Cambio Climático— Pero, de pronto, llega el señor Trump en 2017 y dice que no va a atender las sabias directrices que tanto costó establecer— No podemos aceptar lo inaceptable —No podemos seguir callados, silenciados, silenciosos— Delito de silencio —Conocer bien la realidad y actuar. De otro modo, nos hallaremos ante puntos de no retorno— Ha llegado el momento de los grandes clamores populares. El momento del inflexión histórica, de «Nosotros, los pueblos»...

La nueva paz se originará en el espacio «digital». La inaplazable transición desde una cultura de violencia y guerra a una cultura de paz y justicia tendrá lugar en el ciberespacio. Ahora ya apodemos expresarnos. Ahora ya sabemos lo que acontece. Ha llegado el momento de actuar, de no ser espectadores sino activos agentes de los cambios radicales que son éticamente exigibles y urgentes.

Esa transición sólo puede estar liderada por los «educados» que, según la definición magistral de la UNESCO, son quienes son «libres y responsables». Los «educados» pueden y deben aprender muchas cosas, deben incorporar muchos conocimientos, deben ser, sobre todo, capaces de ejercer plenamente las facultades distintivas de la especie humana: pensar, imaginar, innovar, anticiparse, ¡crear!

Es urgente sustituir la actual economía de especulación, deslocalización productiva y guerra por una economía basada en el conocimiento, para procurar un desarrollo global sostenible y humano.

- **Torres de vigía. Ética del tiempo**

La facultad prospectiva es ahora, en los albores del siglo XXI y del tercer milenio, especialmente relevante ya que, por primera vez desde el origen de los tiempos, la humanidad debe hacer frente a desafíos globales que, si no se abordan *a tiempo*, pueden alcanzar puntos de no retorno. Es, pues, tiempo de acción. Disponemos de una gran cantidad de diagnósticos pero ahora es indispensable la actuación oportuna. Y, en estas circunstancias cruciales la ética del tiempo se convierte en uno de los principales referentes del comportamiento cotidiano,

a todas las escalas, para evitar lo que constituiría una auténtica irresponsabilidad intergeneracional.

Debemos saber bien lo que ha acontecido —lecciones del pasado. Debemos ser conscientes del presente y, sobre todo, tener memoria del futuro— Memoria para saber actuar hoy para el por-venir que está por-hacer. Esta es nuestra responsabilidad y nuestra esperanza: cada ser humano único capaz de crear.

Memoria de que todos los seres humanos valen lo mismo. Memoria permanente de que no hay ciudadanos del mundo de clase preferente: ¡todos iguales en dignidad! Memoria de las generaciones que nos sucederán... Memoria de la Tierra entera. Memoria de todas las alboradas, de los «no» incluidos, de los que emigran, de los que mueren en el desamparo. Memoria de la inmensa obra creadora de la humanidad pero, sobre todo, memoria de cada ser humano, uno a uno, porque es el mayor y maravilloso patrimonio universal que tenemos que proteger.

Memoria cada instante del «otro», de los «otros», ¡de nos-otros! Memoria sobre todo, del amor al prójimo, próximo o distante, porque, como ya he indicado, es con frecuencia el supremo olvido, el supremo error.

Memoria de la misión esencial de los intelectuales, científicos, docentes, artistas... de liderar la movilización popular, el clamor, la voz debida, la voz de vida... a tantos que han tenido que permanecer silenciados, silenciosos, atemorizados, sumisos... *Las comunidades científica, académica, artística, literaria, intelectual, en suma, deben situarse en la vanguardia de una gran movilización popular que han actuar sin demora en rectificar las tendencias presentes.* Es exigible que se abran tantas manos cerradas y se tiendan tantos brazos todavía alzados.

Memoria, en suma, de la acción inaplazable. Ética del tiempo.

*Federico Mayor Zaragoza*

15 de junio de 2018.



## **4. Dialogue des Cultures et Civilisations**

José María Ridaó Domínguez,  
Embajador en UNESCO (2004-2006)



Je voudrais remercier les organisateurs de m'avoir invité à participer à ce séminaire sur le dialogue et la culture, deux aspects intimement liés à mes fonctions à l'UNESCO. J'insisterai sur le même aspect que M. Appadurai, c'est-à-dire le risque que représente le dialogue. Mais je vais essayer d'aborder la question selon une autre perspective.

Le débat sur le dialogue des cultures et des civilisations à l'UNESCO est lié au contexte idéologique du choc des civilisations, lui-même lié à celui de la fin de la guerre froide. Parfois on pense que la guerre froide n'était qu'une sorte de confrontation, heureusement froide, entre deux groupes de pays. En fait, elle était une interprétation binaire, une vision en noir et blanc de la réalité. Une ligne qui divisait le monde en deux parties absolument différentes qui n'avaient pour ainsi dire rien à voir. Pour chacun d'entre nous, l'autre partie représentait le noir, le contraire. Si l'on perd de vue le contexte politique et idéologique dans lequel le concept de « choc des civilisations » a été créé et formulé, on ne peut pas comprendre ce que l'on entend par dialogue des cultures et des civilisations et l'on risque d'aboutir à un processus qui serait en quelque sorte le négatif parfait du « choc des civilisations », voire même, l'acceptation de cette notion. Or, on ne cherche à donner des réponses qu'à un seul des termes, c'est-à-dire celui de « choc », sans prêter attention à celui de « civilisation ». Voilà pourquoi l'on essaye de promouvoir le dialogue, ou encore les alliances.

Mon approche en revanche, au lieu de focaliser sur le terme « choc », tient compte également des termes « civilisation » et de « culture ». Si l'on aborde la question de cette manière, on s'aperçoit que les expressions « choc des civilisations » et par conséquent « dialogue des civilisations » ou « alliance des civilisations », partent d'une idée et non pas de la réalité. On ne peut pas dire que la civilisation est une réalité et qu'en marchant dans la campagne, on rencontre des civilisations et des cultures. Ces termes sont des constructions idéologiques.

J'en veux pour preuve que, dans son l'article sur le choc des civilisations, qui est à la base de tout ce débat, Samuel Huntington définit et redéfinit plusieurs fois le terme « civilisation », pour l'adapter à sa démonstration. L'objectif n'est pas de savoir si l'idée de civilisation chez Huntington est bien exprimée, mais d'être conscient qu'il s'agit d'une idée, d'une formulation idéologique, d'un concept et non pas d'une réalité.

D'autre part, si l'on aborde le contexte politique et idéologique du choc des civilisations en mettant l'accent non pas sur l'idée de « choc » mais sur celle de « civilisation », on s'aperçoit que l'idée formulée par Huntington est liée à d'autres, plus anciennes, qui n'ont pas eu des résultats très encourageants. Ainsi, au 19<sup>ème</sup> siècle, on avait entendu dire que l'histoire de l'humanité était en réalité celle d'une lutte, d'un choc des races, mais aussi des classes. Nous retrouvons donc tout un ensemble de formulations idéologiques, semblables à celle de « choc des civilisations » et qui essayent d'expliquer la totalité de l'histoire à travers une seule cause. Il existe une série de formulations à laquelle appartient l'idée de « choc des civilisations », qui ont eu des conséquences terribles comme nous le savons tous et qui se caractérisent par le choix d'un élément précis, censé expliquer la totalité de l'histoire humaine: soit la race, soit la classe, soit la civilisation, soit la culture. Aussi, convient-il d'aborder cette notion de « choc des civilisations » et par conséquent celles de « dialogue » ou d'« alliance », en ayant présent à l'esprit que peut-être, l'on risque d'accepter l'idée-même de « choc des civilisations », alors que l'on essaye justement d'en critiquer les fondements. Il convient donc d'être vigilant.

Le troisième point de ma critique, est qu'Huntington établit une opposition asymétrique, en disant qu'il existe une opposition, non pas entre la civilisation occidentale et la civilisation orientale, mais entre la civilisation occidentale et la civilisation islamique. Je vais me référer si vous me permettez, à l'histoire de mon propre pays pour montrer quelles sont les conséquences de ces oppositions asymétriques. Vous savez tous que l'on raconte que les Espagnols ont expulsé d'Espagne les juifs et les musulmans. Or, si nous examinons ce récit historique normatif de plus près, en tenant compte de mes remarques sur la théorie de Huntington, vous verrez que nous nous trouvons devant une opposition asymétrique: on ne dit pas que les Espagnols chrétiens ont expulsé les Espagnols juifs et musulmans, on dit que les Espagnols ont expulsé les juifs et les musulmans. Expli-

quer l'histoire de cette manière c'est transmettre une idée très dangereuse. C'est dire aussi, que l'on ne peut pas être à la fois Espagnol et juif ou musulman. De même, lorsque Huntington parle d'une opposition entre la civilisation occidentale et la civilisation islamique, il sous-entend en réalité que l'on ne peut pas être à la fois occidental et musulman ou musulman et occidental. Voilà donc le type d'information véhiculée par ces oppositions asymétriques. Critiquer la position de Huntington présente donc le risque de construire le dialogue sur les mêmes fondements que ceux de l'idée de « choc », si l'on focalise sur celle-ci, sans prendre en compte celle de « civilisation ».

+La théorie de Huntington nous confronte donc à des options radicales, non pas dans le sens d'extrémistes, mais en terme de concept. Lorsque l'on aborde les idées de « culture », de « civilisation », de « dialogue des cultures » ou de « dialogue des civilisations », il faut déjà savoir de quoi l'on parle. Il n'y a que deux manières de comprendre la culture et peut-être la civilisation: la manière « romantique » et la manière « illustrée ». La manière « romantique » consiste à considérer la culture comme une sorte de panier dans lequel on fait rentrer tout ce que les hommes font dans leur vie quotidienne: la religion, la langue, la manière de s'habiller, le dieu que l'on prie ou que l'on ne prie pas, la littérature, ou encore les traditions. C'est justement le romantisme qui a lancé cette idée de culture, qui a pour résultat, dans les débats contemporains sur le dialogue des cultures et des civilisations, de nous faire croire que ce qui s'oppose à une culture, c'est une autre culture, et à cette autre culture, une troisième culture et comme cela jusqu'à l'infini. C'est-à-dire que les cultures sont des blocs que l'on peut mettre côte-à-côte, mais qui s'opposent entre elles, sans aucun rapprochement possible.

La seconde manière de concevoir la culture, la manière « illustrée », est en rapport avec l'excellence. La culture, dans ce contexte, est ce que l'activité humaine a donné de meilleur dans les domaines scientifique, artistique ou autres. Dans ce sens, une culture ne s'oppose pas à une autre culture, mais à l'ignorance. Dès lors, il convient de dresser la liste « canonique » des connaissances qu'il faut avoir pour ne pas être ignorant et discuter d'une manière critique pour démontrer que nos auteurs en langue espagnole, française, ou arabe, par exemple, possèdent les qualités requises pour figurer dans cette liste. Ainsi, pour nous, Européens - si vous me permettez de parler en tant qu'Européen - être cultivé, c'est connaître par exemple Shakespeare, Goethe, ou encore Cervantès. Mais aujourd'hui en

tant qu'Européen peut-on encore affirmer que l'on est cultivé si l'on connaît ces auteurs mais que l'on ne connaît pas Ibn Khaldun, ou les auteurs chinois ? Il convient donc d'établir un dialogue critique avec des instruments critiques. Et l'un des instruments critiques de ce débat illustré, c'est la traduction, c'est-à-dire mettre à la disposition de personnes qui ne parlent pas notre langue - quand on veut discuter d'un sujet - les textes, ou encore les éléments qui permettront de savoir si tel ou tel auteur mérite de figurer à l'intérieur de l'idée de culture.

Face au contexte idéologique et politique qui a donné naissance à l'idée de « choc des civilisations » et qui a reçu, en réponse, celle de « dialogue », il faut donc faire un choix : lorsque l'on parle de « culture », de quoi parle-t-on exactement ? D'une idée romantique ou d'une idée illustrée ? Deuxième choix radical: la légitimité. Si l'on accepte l'idée romantique de culture, qui sont les porte-parole légitimés? Pourquoi pourrais-je parler en tant que représentant de la culture espagnole si des personnes dans mon pays ne partagent pas mes points de vue sur l'histoire de l'Espagne, la littérature, ou encore la langue espagnole? Pourquoi pourrais-je m'ériger légitimement en tant que représentant de la culture espagnole? Autre chose: je suis le représentant légitime, d'un point de vue politique, de mon gouvernement à l'UNESCO. Mais mon mandat est limité à des questions politiques. Je ne peux donc pas parler en tant que représentant de la culture espagnole ou de la culture européenne ou occidentale. Or, si l'on regarde de plus près ce qui se passe aujourd'hui dans le monde, on s'aperçoit que des voix s'élèvent pour dire: « moi, je parle légitimement au nom de l'islam » par exemple, - puisque c'est une question qui se pose aujourd'hui de manière très aigüe – alors que l'islam n'a jamais donné aucun mandat à ces gens-là pour le représenter. Et vous verrez que derrière ce phénomène se trouve une question non pas culturelle, mais politique, qui est pour une personne, de se présenter, de manière autoritaire, comme porte-parole d'un groupe, qui en fait, ne lui a conféré aucun mandat pour le représenter. Si je me lève en disant que je représente des gens alors qu'en fait je ne les représente pas, c'est un enjeu politique et non pas culturel. La question de la légitimité est donc fondamentale, dans le contexte du choc des civilisations, si l'on ne veut pas risquer d'accepter les fondements d'une théorie que l'on veut en fait critiquer.

Pour conclure, je voudrais seulement dire que si nous ne faisons pas ces choix, face à la théorie du « choc des civilisations », nous risquons de perdre de vue les

vrais débats que nous avons aujourd'hui devant nous, ceux sur la compréhension, ou sur l'interprétation de l'égalité. Concernant ce dernier point, il faut rappeler que ce n'est pas parce que nous partageons le même dieu, le même texte, ou la même langue, que nous ne sommes égaux. Nous sommes égaux seulement devant la loi. C'est-à-dire que nous avons besoin d'une loi qui soit respectée par nous tous pour être égaux et justement cette idée d'égalité devant la loi, et seulement devant la loi, nous permet d'être divers dans notre intimité, dans notre vie privée et dans notre condition d'individu. Aujourd'hui on essaye de plus en plus de faire entrer dans le concept d'«égalité», des choses qui n'en relèvent pas. Jusqu'alors, le débat portait sur des normes communes, partagées et respectées par tous et non sur la manière de s'accorder sur les langues, les littératures ou les dieux. Or, ces nouveaux débats relèvent de la théologie ou d'autres disciplines et nous n'avons aucune légitimité pour en discuter. Du moins, personnellement, je n'en possède pas.

Je vous remercie.



## **5. Policentrismo y Arquitectura Internacional: UNESCO e Ideas chinas**

Manuel Montobbio<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diplomático, escritor y Doctor en Ciencias Políticas. Autor, entre otros libros, de *Ideas chinas. El ascenso global de China y la teoría de las Relaciones Internacionales* (2017) y *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global* (2008).



Como toda organización internacional, es al tiempo la UNESCO foro —escenario y terreno de juego— y actor internacional. En sí misma, y como parte de la arquitectura internacional que institucionaliza el sistema internacional existente, fundamental y fundacionalmente definido al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Un sistema, hoy, en proceso y ante el reto de transformarse en un sistema de gobernanza global.

Vivimos en una era de cambio y un cambio de era determinado por la globalización de la sociedad de la información y por la conformación de China como potencia global y su centralidad en el sistema internacional. Un cambio de era necesitado de nuevos paradigmas para nuevas hojas de ruta.

Inicia la UNESCO el texto de su Constitución en su preámbulo declarando que «puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz». Constituye su sentido último esa intuición fundacional de la guerra, la destrucción en la cultura, las ideas, el relato cosmogónico y las visiones sacrificiales de la Historia que anidan, se engendran y florecen en las mente de los hombre; su fundamento el convencimiento de que la paz y el orden internacional en fundación tras la Segunda Guerra Mundial tenía que basarse en la educación, la ciencia y la cultura, bien compartido más allá del interés nacional de los estados, patrimonio común de la humanidad que como ninguna otra organización internacional como concepto ha promovido la UNESCO, y con ello la idea misma de humanidad como sujeto colectivo.

Sin embargo, al tiempo que en su propia concepción e institucionalización caracteriza a la UNESCO su naturaleza rompedora en la configuración de la arquitectura internacional construida tras la Segunda Guerra Mundial, es ésta fruto de ese tiempo y de esa visión de la universalidad, de los universales que entonces la encarnaban, que llevan en su denominación a enunciar en singular la Educación, la Ciencia y la Cultura.

¿Cultura, o culturas?.

En la era de la globalización de la sociedad de la información nos encontramos ya navegando en la nave espacial Tierra destino futuro, estamos todos en el mismo barco: nosotros somos, querámoslo o no, todos. Y sin embargo nuestras culturas y civilizaciones nos preparan para ser un nosotros frente a los otros. Tal vez porque, al contrario que Valle-Inclán en su esperpento, que sometía la realidad a la deformación de su imagen en los espejos cóncavos y convexos del Callejón del Gato, la técnica utilizada por las civilizaciones para aproximarse a ésta parece ser justamente la contraria: la de utilizar espejos cóncavos o convexos para contemplarnos a nosotros, a los otros y al mundo como si fueran espejos planos, en la creencia de que son espejos planos. Para salir del Callejón del Gato, para superar la tensión de la conformación de un nosotros global en una única nave espacial Tierra, carente, sin embargo, de una cultura garante de su supervivencia y reproducción, de la necesidad de construirla, afrontamos el reto de realizar un viaje o itinerario intelectual en dos etapas<sup>2</sup>.

La primera, de comprensión del presente y del siempre, para entender lo que condiciona y distorsiona nuestra visión de la realidad y del mundo, de las visiones en los espejos —de la universalidad y la supremacía occidental, los orientalismos y los occidentalismos, los «valores asiáticos» y otras alternativas—. Y de los supuestos e ideas, en definitiva, que subyacen tras ellos, los sostienen y conforman, desde las de la identidad o las cosmologías a la conceptualización del sistema internacional y las visiones clásicas sobre el mismo y sobre el desarrollo, la democracia, la cultura y la paz.

La segunda, de esbozo y búsqueda de ideas y principios, nuevos paradigmas y posibles elementos para salir del Callejón del Gato, para la construcción del desarrollo sostenible, la paz y la democracia en el nosotros que somos todos. Pues como ideas-cimiento del sistema de gobernanza global y de la nave espacial Tierra en la que navegamos todos destino futuro, necesita ésta de nuevos paradigmas sobre la paz, la democracia, el desarrollo y la cultura. Necesitamos pensar y definir nuevos paradigmas sobre ellas, y necesitamos pensarlos conjuntamente. Pues si —más allá de la lógica interna del pensamiento y los paradigmas sobre

---

<sup>2</sup> Un viaje o itinerario intelectual que invito al lector interesado a realizar a través de las páginas de mi libro *Salir del callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global* (Barcelona, Icaria, 2008).

la democracia, el desarrollo, la cultura y la paz— nos elevamos para contemplarlos conjuntamente, en las relaciones entre ellos, observaremos, en las visiones clásicas, fundamentalmente la ausencia de éstas. La democracia, el desarrollo, la cultura o la paz constituyen conceptos y áreas de conocimiento y reflexión que se piensan fundamentalmente por sí mismos, y no en relación al otro o los otros, como componentes fundamentales u objetos de reflexión desde su perspectiva propia, o en términos de la relación entre unos y otros: democracia como componente esencial del desarrollo y de la paz, o las relaciones entre cultura y democracia; democracia, desarrollo y cultura como contenidos de la paz o ámbitos esenciales para su construcción; democracia como componente definidor del desarrollo; y tantas otras relaciones posibles. Ni tampoco se relacionan apenas quienes se dedican, en el pensamiento y en la acción, respectivamente a ellas, reclusos en los compartimentos estancos en que a menudo es confinado el pensamiento por la estructuración y diferenciación de las disciplinas académicas. Ni fácilmente se da tampoco la reflexión conjunta sobre la democracia, el desarrollo, la cultura y la paz, y sus mutuas implicaciones e interrelaciones. Pensar, en definitiva, en el todo, en el conjunto, conjuntamente.

Pensarlo conjuntamente, buscar y definir nuevos paradigmas, y hacerlo conjunta y combinadamente, es precisamente lo que ha hecho y hace la UNESCO. Lo que ha hecho, por ejemplo, con la conceptualización de la cultura de paz —expresión coherente con la visión de Galtung de que la violencia no es sólo directa, sino también estructural y cultural; y es también en la cultura, en las mentes y las almas de los seres humanos donde la paz se construye— o la consideración de la diversidad cultural, a partir del Informe de Desarrollo Humano de 2004, de la diversidad cultural como parte esencial del mismo.

¿Cultura, o culturas?. Responder a esa pregunta, en el fondo la de salir del Callejón del Gato, requiere de otro gran angular, otro enfoque: responder, también y al tiempo, a la pregunta por las consecuencias globales del ascenso global de China y Asia, con el consecuente desplazamiento hacia el Pacífico del centro de gravedad del sistema internacional, que caracteriza globalmente el tiempo interesante que nos ha tocado vivir y se constituye en elemento definidor de nuestro cambio de era. La pregunta, con ella, por las ideas chinas y su proyección en la construcción de los universales compartidos y los nuevos paradigmas. La pregunta de si la conformación de China como potencia global y su centralidad en

el sistema internacional va a conllevar simplemente un cambio de la estructura, distribución y equilibrios de poder en el sistema internacional existente; o una reconfiguración del mismo y de las ideas y paradigmas en que se sustenta.

Pregunta, preguntas, que procede responder señalando que el ascenso global de China no tiene sólo una dimensión económica y geopolítica; sino también cultural, civilizacional, ideacional, paradigmática.

En ese contexto y con esa potencial trascendencia está teniendo lugar en China un proceso de búsqueda y propuesta para la reformulación de la Teoría de las Relaciones Internacionales, que recurre a la obra de las grandes figuras de la Filosofía política china anterior a la unificación Qin y a *Las estrategias de los reinos combatientes* para extraer conceptos útiles para la formulación o reformulación de la Teoría de las Relaciones Internacionales, desarrollada, en función de su relación con la Teoría de las Relaciones Internacionales elaborada en Occidente, en los enfoques anverso, reverso e interactivo, que recurren respectivamente a un sistema conceptual chino, a ésta o a un diálogo intercultural que aplica simultáneamente marcos conceptuales autóctonos y extranjeros; y que cuentan respectivamente con las figuras y teorías referenciales de Zhao Tingyang y su teoría del sistema de la Tianxia, Yan Xuetong y su obra *Ancient Chinese Thought, Modern Chinese Power* y Qin Yaquin y su teoría de la relacionalidad<sup>3</sup>.

Enfoques, planteamientos, ideas chinas que se inscriben en una cultura estratégica cuya comprensión y consideración necesitamos para el diálogo e interacción con ellas. Resulta en ese sentido significativa al efecto la comparación entre la obra de Clausewitz, referencial en la teoría militar occidental, con el clásico *El arte de la guerra* de Sun Tzu: mientras el primero se centra en la utilización del poder militar u las técnicas para ganar la guerra, el segundo parte del supuesto de que la mejor guerra es la que se gana sin dar batallas, y prioriza para obtener la victoria los elementos psicológicos y políticos sobre los puramente militares, de modo que se produzca una correlación de fuerzas que haga inevitable el resultado del conflicto. Como señala Kissinger en *On China* (2011), la famosa máxima de Clausewitz de que la guerra es la continuación de la política por otros medios presupone una diferenciación entre guerra y política que no se da en

---

<sup>3</sup> Para un desarrollo de dichos enfoques y de las consecuencias paradigmáticas del ascenso global de China, vid. Manuel Montobbio, *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones Internacionales Barcelona*, Icaria-Real Instituto Elcano, 2017).

el planteamiento de Sun Tzu, y mientras los estrategas occidentales «test their maxims by victories in battles; Sun Tzu tests by victories where battles become unnecessary». Igualmente ilustrativa resulta la comparación que en dicha obra realiza entre el ajedrez y el juego tradicional chino del *wei qi* como expresiones de la mentalidad y tradición estratégica occidental y china. Mientras en el ajedrez nos encontramos ante un juego de suma cero, con un único e inequívoco resultado posible y todas las piezas sobre el tablero, en el *wei qi* se trata de obtener la ventaja estratégica y progresiva sobre el adversario, de rodearlo hasta consolidar una ventaja estratégica sobre él, para lo que cuentan tanto las piezas sobre el tablero como las que se encuentran fuera de él. ¿Qué pasa, qué puede pasar, cuando uno está acostumbrado a jugar al ajedrez —tal vez sea éste incluso el único juego que conozca o pueda concebir— y se encuentra jugando frente a otro acostumbrado a jugar *wei qi* — que tal vez sea a su vez el único juego que conozca o pueda concebir?.

Debate y planteamientos con una doble implicación potencial. Globalmente, pues afecta a las ideas en que se basa la concepción del propio sistema internacional, de cuya arquitectura es expresión principal el sistema de Naciones Unidas y la propia UNESCO como parte de éste. Un sistema que hay que pensar no sólo en cada instrumento, sino en la orquesta. Y específicamente para la UNESCO, pues tal vez el sistema internacional y su arquitectura necesite de un foro donde se produzca ese intercambio de ideas, tal vez el sentido de la UNESCO como organización de las Naciones Unidas para la Cultura, de su dedicación a ésta, sea también el de la construcción del metarelato compartido, la civilización de las civilizaciones y los universales universales. Foro de diálogo y puente para abordar la cuestión definitiva y definidora más allá del qué, el cómo, el dónde, el por qué o el para qué de la navegación de la nave espacial Tierra destino futuro: el quiénes, el nosotros que somos todos y en ella navegamos.

Quiénes: ¿y si, en lugar de la *polis* en que vivimos desde *La República* de Platón y *La Política* de Aristóteles, de la política en la que parecemos desde siempre vivir, hubiéramos vivido en la *Tianxia* que Confucio, Mencio, Mozi, Xunzi o Huanfeizi concibieron en las obras que conforman la Filosofía política clásica china como la unidad de gobierno natural de los seres humanos?. *Tianxia*: todo bajo el cielo, seres que bajo él habitamos. Y, en consecuencia, la labor y reto del pensamiento y la acción política fuera la de superar los gobiernos o unidades

políticas territoriales para desde ellas construir o contribuir al gobierno de todo bajo el cielo. Y el orden natural de las cosas fuera la existencia de un Gobierno mundial junto y sobre los gobiernos territoriales. Pues presupone, a sensu contrario, la *polis* —sea ésta encarnada por la ciudad griega o el Estado contemporáneo— necesariamente otras *polis*, un nosotros frente o contra los otros, y la necesidad de relación con otras *polis*, la distinción entre política interior y exterior, y, como correlato de la identificación de Constitución que regula el sistema político y rige la vida política de la polis con el contrato social y la cúpula de la pirámide kelseniana del Derecho, la identificación de la sociedad y el sistema internacional con el estado de naturaleza.

¿Y si desde esa óptica de la *Tianxia* como concepto y unidad referencial y a la luz de esa filosofía política clásica china y de *Las estratagemas de los reinos combatientes* —texto fundacional de la historiografía china, como *La Historia de la guerra del Peloponeso* lo es de la nuestra— analizáramos la Teoría de las Relaciones Internacionales y el sistema internacional existente, al objeto de contribuir a su conceptualización, conformación y evolución?.

Nos decía María Zambrano que el hombre es el único ser que no sólo padece la Historia, sino también la hace; y en ese hacer, en ese querer hacerla, radica en buena medida su esencia y se cumple su ser. Y que para hacerla recurre a las creencias y a las ideas, pero que mientras las creencias nos vinculan al pasado, las ideas nos atraen hacia el futuro y lo adelantan. Se nos plantea el reto de construir en común el futuro común a la luz de las ideas, entre todos la universalidad de todos, a través del diálogo entre las ideas, desde la confianza en que las buenas ideas por sí mismas se sostienen, iluminan el camino.

Señalaba José María Ridaó, —quien a su condición de escritor une la de diplomático, que entre otras cosas le ha llevado a ser Embajador de España en la UNESCO— entre las reflexiones que le había suscitado la lectura de mi libro *Ideas chinas* en la presentación de éste en Madrid, que tanto como el pensamiento del otro había encontrado en éstas ideas y propuestas que fueron ensayadas en Occidente, pero fueron abandonadas o descartadas al imponerse finalmente otra

corriente de pensamiento, otras ideas en el tronco y las ramas del árbol de nuestras sabiduría, como por ejemplo la tradición pitagórica abandonada en favor de la platónico-aristotélica dominante en el pensamiento occidental. Encontrarnos con las ideas chinas, con las ideas y tradiciones de otras culturas y civilizaciones de otras culturas, es así de alguna manera encontrarnos con nosotros mismos, con quienes pudimos ser y no fuimos, pero que han sido y son otros, otra maravillosa evolución y encarnación de la cultura y la especie humana, de ser del todo la humanidad que somos, que podemos ser, y para serlo del todo sólo podemos serlo en el otro. Nos dice Seferis en uno de sus versos que un alma sólo puede ser del todo en otra alma. Es así, en definitiva, una oportunidad única de incorporar a nuestra sabiduría colectiva esos tres mil años de tradición cultural, de acumulación y destilación de saber que se encarnan en las ideas chinas. De construcción de un nosotros que seamos realmente todos.

Ningún reto, ninguna aventura intelectual puede resultar más atractiva para hacer realidad las palabras del preámbulo de la Constitución de la UNESCO que siempre nos recuerda Federico Mayor Zaragoza. Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres que deben construirse los baluartes y fundamentos de la paz, superarse la incompreensión mutua de los pueblos. Con la conciencia y convencimiento, como nos señala también éste, de que «una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esa paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad». De que construir la paz es construir esa solidaridad intelectual y moral de la humanidad.

Construcción de la humanidad y su nosotros; y construcción de hombre y la mujer, la persona que somos, que podemos y queremos ser, en cada uno y cada una: cada mañana el espejo nos pregunta qué hacemos para alumbrar en nosotros a esa persona; nos dice, como Mercedes Sosa en su canción, que no todo está perdido si venimos a ofrecer nuestro corazón, que hoy podemos dar algún paso que nos acerque hacia ella.

*Manuel Montobbio*

Septiembre 2018



## **6. China apuesta por la UNESCO**

Georgina Higuera



China ha encontrado en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura el marco ideal para dar auge a la necesidad de poder blando que le ha creado su espectacular éxito económico. La UNESCO fue la primera institución especializada de la ONU que reconoció a la República Popular, el 29 de octubre de 1971, y la incluyó en su junta ejecutiva al año siguiente. Desde entonces, las relaciones se han consolidado y experimentado un notable crecimiento, que se ha robustecido con el firme apoyo de Pekín a la organización tras las dificultades económicas que atraviesa desde que Estados Unidos decidió en 2011 dejar de pagar su cuota por la inclusión de Palestina como miembro de pleno derecho. El anuncio de Donald Trump, en octubre de 2017, de que EEUU abandonará oficialmente la UNESCO el 31 de diciembre de 2018 abre a la diplomacia pública china la oportunidad de jugar un mayor papel en el escenario internacional.

Numerosos académicos chinos propusieron a principios de la última década del siglo XX que el crecimiento económico y la expansión de las relaciones internacionales se acompañara de una recuperación de la cultura antigua, condenada al ostracismo y la clandestinidad durante la autarquía maoísta, sobre todo durante la Gran Revolución Cultural (1966-1976). Hubo que esperar, sin embargo, al 17.º Congreso del Partido Comunista Chino (PCCh), celebrado en 2007, para que se adoptara oficialmente el término de «poder blando» como política para situar esta riquísima cultura en el punto de partida de una nueva diplomacia pública creada para expandir influencia del Imperio del Centro en el exterior. «El gran rejuvenecimiento de la nación china estará acompañado definitivamente por la prosperidad de la cultura china», dijo el entonces presidente Hu Jintao, en un discurso centrado en la importancia de establecer una «sociedad armónica» y convencer al mundo del «ascenso pacífico» del gigante asiático<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ALBERT, Eleanor. (February 9, 2018). *China's big bet on soft power*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/background/chinas-big-bet-soft-power>

Con la llegada de Xi Jinping al poder, en noviembre de 2012, el renacimiento de la ancestral cultura y la vuelta a las esencias espirituales y filosóficas chinas son vistas como fundamentales para llenar el vacío ideológico generado en la sociedad por más de 30 años de excesos mercantilistas. China ha recurrido a los principios confucianos de comunidad, solidaridad y armonía para aunar a su sociedad e impulsar, a través del poder blando, sus relaciones internacionales y su influencia. «La armonía confuciana se basa en una fuerte concepción de la comunidad y en la construcción de relaciones humanas dinámicas y equitativas»<sup>2</sup>.

Convertida en la segunda potencia económica mundial y con fuertes inversiones en la modernización de su Ejército —su poder duro—, China aborda su papel de poderoso actor internacional desde la posición de campeón de la globalización y el multilateralismo, al tiempo que dedica miles de millones de euros a desarrollar su prestigio y su estrategia de seducción, como fórmula para vencer el miedo de la comunidad internacional a su meteórico avance. Este empeño se basa en la creación de un modelo cultural atractivo que conjuga su capacidad innovadora en educación, con el patrimonio cultural, los avances científicos, la medicina tradicional, las bellas artes, la lengua, el cine, la riqueza de sus tradiciones y la apertura y disposición a los intercambios culturales y educativos. Con esta diversidad de elementos genera la imagen positiva que su nueva diplomacia pública se encarga de presentar al mundo.

Desde que Pekín forma parte del comité ejecutivo de la UNESCO ha asistido a todas las conferencias generales; en 1974, estableció su primera misión permanente y en febrero de 1979, dos meses después de iniciarse la política de reforma y apertura de Deng Xiaoping, fundó la Comisión Nacional para esta agencia de Naciones Unidas. En mayo de 1984, la UNESCO envió a China a un representante para cuestiones de ciencia y tecnología y en 1990 abrió una oficina permanente en Pekín. A partir del año 2000, las actividades chinas en esta institución multilateral son continuas y han experimentado un notable crecimiento conforme calaba en las autoridades la urgencia de cultivar la seducción en el escenario internacional.

---

<sup>2</sup> SANDEL, Michael J. & D'AMBROSIO, Paul J., *Encountering China Michael Sandel and Chinese philosophy*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press (2018), pp. 10

«China continuará participando activamente en la labor de la UNESCO y apoyándola», afirmó el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores chino, Hua Chunying<sup>3</sup>, en una conferencia de prensa, después de conocerse el portazo de EEUU e Israel a la organización, con el pretexto de que mantiene una tendencia continua antiisraelí y necesita una reforma de su gestión interna. La portavoz hizo hincapié en la importancia de la UNESCO y expresó el deseo de Pekín de incrementar la cooperación con esta.

China proporciona unos fondos equivalentes al 7,92% del presupuesto de la UNESCO, que en 2018 han ascendido a 25.858.800 dólares. Era el tercer contribuyente más importante, después de Japón (9,6%) y EEUU (22%), pero la retirada estadounidense la ha situado en segundo lugar. Además, como Washington no paga desde 2011 —ha dejado una deuda de 550 millones de dólares, a la que se suma la israelí que aportaba al 3% del presupuesto y se suspendió por iguales motivos en el mismo año—, la organización se ha visto obligada a pedir a sus miembros contribuciones voluntarias para cubrir su déficit. «Uno de los países que respondió fue China, tanto a nivel de gobierno central como de provincias/ciudades, y uno de los sectores a los que más ha contribuido es al de educación. Por esto, surgió la idea de nombrar a la primera dama, Peng Liyuan, Enviada Especial para la Educación de las Niñas y Mujeres y la creación de un Premio UNESCO en este campo financiado por China», afirma Lucía Iglesias, portavoz en la UNESCO en su sede central de París.

Con anterioridad a 2014, fecha en que Peng Liyuan se convirtió en Enviada Especial de la UNESCO, ningún otro ciudadano chino había alcanzado esta representación, aunque otras personalidades colaboraban desde hacía más de una década con la organización, como la actriz Gong Li, nombrada Artista para la Paz en 2000. Posteriormente, la Compañía de Artes Escénicas para Personas con Discapacidad de China, representada por la bailarina Tai Lihua, y los actores Jun Zhang y Han Meilin, se convirtieron también en Artistas para la Paz. Además, en 2013, el compositor Tan Dun fue nombrado Embajador de buena voluntad de la UNESCO, y el profesor Ke Gong, miembro del Consejo Asesor Científico del Secretario General de las Naciones Unidas.

---

<sup>3</sup> [http://spanish.xinhuanet.com/2017-10/13/c\\_136677723.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-10/13/c_136677723.htm)

En 2016, al entregar el primer Premio UNESCO, Peng Liyuan destacó su compromiso en la defensa de la educación de las niñas y las mujeres y señaló que el objetivo del galardón es «la promoción de los esfuerzos para garantizar la igualdad en la educación»<sup>4</sup>. La condecoración se concede anualmente a dos mujeres y está dotada con 50.000 dólares para cada una.

Pekín aportó también de forma voluntaria 5,6 millones de dólares para relanzar la revista *Correo de la UNESCO*, que se publica trimestralmente en siete idiomas. Aparecida en 1948, la retirada de los fondos de EEUU forzó su cierre durante 5 años. El primer número de esta nueva etapa corresponde al segundo trimestre de 2017 y lleva en portada una amplia entrevista con la primera dama china, en la que destaca que la diferencia entre los sexos sigue siendo un problema muy arraigado y hace una encendida defensa de la educación para lograr la igualdad de género. «Igualdad en la educación implica igualdad de oportunidad, igualdad de tratamiento e igualdad de resultados»<sup>5</sup>, subraya.

No es de extrañar que Pekín atendiera el llamamiento para apoyar los programas educativos de la UNESCO, a los que ha concedido una aportación voluntaria de unos 10 millones de dólares. La importancia del aprendizaje está enraizada en la sociedad china a través de las enseñanzas de Confucio y en la actualidad se ha convertido en una auténtica obsesión. El Gobierno ha hecho de la formación uno de sus objetivos de cooperación y ayuda al desarrollo y la ha convertido en la principal arma de seducción de su política exterior. La diplomacia china sostiene que busca la armonía, el orden y la paz en el mundo, propósitos cercanos a los que defiende esta agencia de Naciones Unidas desde su fundación en 1945.

Los institutos Confucio —a imagen del Cervantes, el Goethe o la Alianza Francesa— son el mejor símbolo de la apuesta china por el poder blando. Dedicados a la enseñanza del mandarín, desde que se abrió el primero en Seúl en 2004, se han expandido por el mundo a gran velocidad. En los escasos 14 años transcurridos, millones de personas han pasado por las aulas de los más de 500 centros abiertos en 140 países. La red educativa china tuvo un éxito tan fulgurante que en 2013 desató el virulento rechazo de Marshall Sahlins, catedrático emérito de la Universidad de Chicago. Sahlins, que publicó en 2015 un libro titulado *Institutos Confucio virus académico*, emprendió una campaña contra es-

---

<sup>4</sup> <https://e-mujeres.net/primer-dama-china-hace-llamamiento-por-la-igualdad-de-la-mujer/>

<sup>5</sup> <https://es.unesco.org/courier/abril-junio-2017/peng-liyuan-igualdad-opportunidades-es-esencial>

tos centros, a los que acusa de funcionar como «ramas de propaganda periférica del partido-Estado chino»<sup>6</sup> y de estar plenamente insertos en el aparato estatal de propaganda. Sus críticas propiciaron el cierre del Instituto Confucio de la Universidad de Chicago y los senadores republicanos Marco Rubio y Ted Cruz han pedido la cancelación de todos los existentes en EEUU.

El atractivo de aprender mandarín, sin embargo, se extiende imparable por el planeta. La Hanban u Oficina General del Instituto Confucio prevé que en 2020 habrá 100 millones de extranjeros estudiando chino tanto en sus propios centros como en los miles de universidades por todo el mundo que han abierto un departamento de lengua y cultura chinas. Con 800 millones de internautas en el interior del país, la red se ha convertido también en una potente vía de introducción del mandarín y de la televisión, el cine, la música, la cocina, las artes marciales, la literatura y toda riqueza cultural que fluye para formar esa imagen de poder blando que China quiere proyectar al mundo.

La colaboración de Pekín con la UNESCO es muy activa en otros campos, sin olvidar que Xing Qu desempeña el cargo de director general adjunto desde el pasado marzo y que en la actualidad China es uno de los 58 miembros del Consejo Ejecutivo, elegidos con representación geográfica proporcional, entre los 195 Estados miembros. El mandato de cada miembro dura cuatro años y la mitad del Consejo Ejecutivo se renueva cada dos años para evitar que todos los miembros sean nuevos a la vez. China pertenece al grupo electoral IV, al que corresponden 12 de los 58 escaños. Su mandato concluirá en 2021, pero forma parte de los comités intergubernamentales y las comisiones más importantes como Patrimonio Mundial, Patrimonio Inmaterial, Reserva de la Biosfera y otros, debido a que su papel geopolítico y su pertenencia al grupo de los 77 + China, facilita su elección para cualquiera en el que se presente, aunque algunos puestos son rotativos y como la representación geográfica ha de ser equilibrada, cuando están otras potencias regionales como Japón o India, no está China.

Pekín, sin embargo, se vio obligado a retirar por falta de apoyo a su candidato (Qian Tang) a dirigir la UNESCO. Tampoco consiguió que saliera la candidata egipcia (Mushira Jattab), pese a que había volcado todo su apoyo en él, supuestamente para estrechar sus relaciones con la comunidad árabe y con los países

---

<sup>6</sup> <https://www.insidehighered.com/views/2018/07/26/confucius-institutes-function-propaganda-arms-chinese-government-opinion>

africanos. Tuvo que conformarse con la elección, en noviembre de 2017, de la exministra de Cultura y Comunicación francesa Audrey Azoulay.

Durante la visita de la nueva directora general a Pekín en julio pasado, el presidente Xi dejó clara la disponibilidad de China para «profundizar la cooperación entre ambas partes». Xi Jinping resaltó que en tanto que la UNESCO es la mayor organización de cooperación intelectual puede desempeñar un papel importante en la «construcción de una comunidad de destino compartido de la humanidad»<sup>7</sup>. Esta consigna la adoptó a finales de 2012, poco después de convertirse en secretario general del PCCh, para convencer al mundo de la voluntad china de compartir los beneficios de su ascenso al liderazgo del siglo XXI. El presidente Xi siempre ha mostrado su respaldo a la UNESCO y en 2014 visitó la sede en París.

Empeñada más que nunca en la defensa del multilateralismo y la globalización, la delicada situación de la UNESCO ofrece a Pekín la oportunidad de elevar sin grandes alharacas su posición en esta agencia cultural internacional, lo que no significa que pretenda ocupar el puesto de la potencia saliente. Según Zhang Guihong, jefe del Centro de Estudios de las Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales de la prestigiosa Universidad de Fudan (Shanghai), «China, a medida que su poder ha ido creciendo, ha tratado de expandir su influencia en organizaciones internacionales, incluida la UNESCO, esté o no Estados Unidos»<sup>8</sup>. Sin aventurar eventuales movimientos en la organización, el profesor sostiene que la retirada de Washington «significa que la UNESCO necesitará más apoyo de China y otros miembros».

Muchos analistas consideran que la estampida de la Casa Blanca puede ser temporal. De hecho, el primer abandono se produjo el 1 de enero de 1985, después de que Ronald Reagan acusara a la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de mantener una «política antinorteamericana» y de tendencia tercermundista. Entonces la contribución de Washington ascendía al 25% del presupuesto de la UNESCO, lo que supuso un grave revés para las actividades de esta. La reincorporación se produjo 18 años más tarde, bajo el Gobierno de George W. Bush, en 2003. La hostilidad de Trump, que gusta

---

<sup>7</sup> <https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/t1577854.shtml>

<sup>8</sup> <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2115305/china-could-take-bigger-role-unesco-after-us-withdrawal>

de seguir los pasos de Reagan, ha sido siempre manifiesta contra la UNESCO, que en 2014 suspendió el derecho de voto de EEUU por no pagar su deuda.

China, mientras tanto, ha encontrado también en la UNESCO una vía para encauzar su preocupación por el cambio climático. Tras décadas de crecimiento económico acelerado sin tener en cuenta los perjuicios al medioambiente, Pekín se ha convertido en un bastión del Acuerdo de París para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero. En este sentido, impulsa con fuerza el establecimiento de reservas de la biosfera y ya cuenta con 34 —la última concedida en julio de 2018—, lo que la coloca entre los países que más tienen, por detrás de España (49), Rusia (45) o México (42).

«Al contrario que otras figuras de protección, que únicamente ponen el acento en la protección del medio ambiente, las reservas de biosfera tal y como las concibe la UNESCO han de tener un componente humano, de manera que las comunidades que habitan en ellas puedan explotar de manera sostenible los recursos económicos que les brinda la Naturaleza (sea en forma de pastoreo, cultivos sostenibles, turismo responsable, etc). El alto número de reservas que posee China refleja por un lado la riqueza de su flora y fauna (con especies endémicas y/o protegidas) y desde luego su deseo de protegerlas de manera sostenible», explica Lucía Iglesias.

Las tres primeras zonas que recibieron en 1979 la denominación de reserva de la biosfera fueron Dinghushan, un bosque subtropical de hoja perenne situado en la sureña provincia de Guangdong, protegido desde hace más de 400 años y primera zona reconocida por la República Popular como parque natural, en 1956; Changbaishan, la cordillera en que se adentra en la península de Corea y en la que, según la mitología coreana, se alza el monte sagrado donde el hijo de dios descendió a la tierra para establecer la primera ciudad coreana, Asadal (Tierra de la mañana). La tercera zona elevada a reserva de la biosfera en 1979 fue Wolong, en la provincia de Sichuan, que con una extensión de 200.000 hectáreas, es el hogar natural del animal más emblemático de China, el oso panda, y de otras muchas especies amenazadas, como el panda rojo.

El 91% de los 1.380 millones de habitantes de la República Popular pertenecen a la mayoría han —a quienes popularmente conocemos como chinos—, y el 9% restante corresponde a 55 minorías étnicas, entre las que destacan tibetanos, mongoles, uigures y huis. Algunas de las más conocidas reservas de la biosfe-

ra están pobladas por minorías étnicas. Entre estas se halla Xishuangbanna, en la sureña provincia de Yunnan, fronteriza con Laos y Myanmar, poblada por 13 tribus distintas, y Qomolangma, como se denomina en tibetano el Everest, la montaña más alta del mundo.

La nueva obsesión por la conservación de la naturaleza se refleja en una incansable actividad china en todo lo que tenga que ver con este campo. Así, el programa de geoparques de la UNESCO, creado en 2004, ha experimentado un notable crecimiento. Esta pionera iniciativa se puso en marcha con 17 geoparques europeos y ocho chinos que constituyeron juntos la Red Mundial de Geoparques con el fin de conservar y poner en valor el patrimonio geológico del planeta. China cuenta ya con 37, entre los que se incluyen dos de las cinco montañas sagradas del taoísmo: Tai y Song, así como Dunhuang, un importante oasis de impresionantes dunas en la antigua Ruta de la Seda, convertido en centro de peregrinaje budista a principios del siglo IV cuando comenzaron a esculpirse las grutas de Mogao, un conjunto de casi 500 templos y miles de budas, que a su vez fue declarado Patrimonio de la Humanidad en 1987.

Con 53 inscripciones, China es el segundo país del mundo por detrás de Italia (54) y por encima del tercer puesto que ocupa España (47), en Patrimonio de la Humanidad. No es demasiado amplio si se tiene en cuenta la riqueza de su civilización, pero hay varias razones que lo explican. Entre ellas que la Convención —que es de 1972— solo fue ratificada por Pekín en 1985, y que desde hace algún tiempo las candidaturas están limitadas a dos por país y año. Además, el ingreso en esta exclusiva lista tiene que ver también con el nivel nacional de compromiso con la preservación del patrimonio cultural.

Hubo que esperar a que el Gobierno chino comprendiera a finales del siglo pasado que su civilización milenaria era su principal arma de seducción, para dar un impulso definitivo tanto a la conservación y preservación de los bienes y monumentos como a la dimensión cultural de su diplomacia. A partir de entonces, promovió los intercambios culturales de manera transdisciplinar, desde la filosofía, al cine, el arte, la literatura y la enseñanza del idioma mandarín, con el objetivo de informar e influir en la opinión pública internacional.

China cuenta también con una lista indicativa de otros 59 sitios susceptibles de convertirse en Patrimonio de la Humanidad, en la que se incluye la sección

china de la Ruta de la Seda que discurre por varias provincias desde la costa oriental a Xinjiang, la región más occidental, fronteriza con Rusia, Mongolia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Afganistán y Pakistán. Este listado de propiedades que potencialmente tienen el «valor universal excepcional» que podría integrarlas en el Patrimonio de la Humanidad se realiza por cada país. Posteriormente, China «es libre de elegir cada año hasta dos sitios de su lista indicativa para presentarlos oficialmente y ver si el Comité intergubernamental al cargo los inscribe o no. Todos los países tienen su propia lista indicativa, en cuya selección o actualización no interviene para nada la UNESCO», subraya iglesias.

Joseph Nye, el politólogo norteamericano que en 1990 introdujo el término de «poder blando», sostiene que este «utiliza el atractivo de la cultura y los valores para aumentar la fortaleza de un país»<sup>9</sup> y tiene la capacidad de influir en otros mediante la atracción y la persuasión, en vez del «poder duro» de la coerción y el pago, que recurre a medios militares, económicos y/o diplomáticos. En las dos últimas décadas el Gobierno chino se ha volcado en propagar su poder blando a través de exposiciones, deporte, turismo, intercambios culturales, cine y una amplia red de medios de comunicación social, que incluye canales de televisión, radio y publicaciones. Como se indicó con anterioridad, la punta de lanza de esta nueva diplomacia pública es la enseñanza del mandarín, con los talleres, seminarios y conferencias que se tejen a su alrededor.

La UNESCO ofrece a China un marco multilateral para impulsar su poder de seducción en un momento en que parece afianzarse la guerra fría entre Washington y Pekín. Además, el redescubrimiento de la cultura china ha adquirido un carácter casi mesiánico entre las autoridades comunistas. Cuando entró en vigor la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, en 2003, China, junto con Japón, Corea y Croacia, fueron los países más activos. Las inscripciones en la lista comenzaron en 2009, y los primeros años estos cuatro países presentaban hasta diez candidaturas por año cada uno. Después, el Comité correspondiente decidió que en este apartado limitarían también el número de candidaturas por país y año. Entre las 39 inscritas por Pekín destaca la acupuntura y moxibustión (método terapéutico que combina el calor con las propiedades

---

<sup>9</sup> <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s-nye-2018-01/spanish>

curativas de la planta artemisa) de la medicina tradicional china, la caligrafía y la ópera de Pekín.

Una de las nuevas iniciativas de la UNESCO, la Red de Ciudades Creativas, ha requerido fondos extrapresupuestarios, donados fundamentalmente por China, que es el país más activo en este campo con 12 ciudades inscritas. La urbanización de su ingente masa de población es una de las grandes preocupaciones del país que, en 1979 cuando Deng Xiaoping inició la reforma económica, apenas estaba urbanizada en un 20%. La rápida migración de cientos de millones de personas del campo a la ciudad, consecuencia de la industrialización y construcción de infraestructuras, ha hecho que en la actualidad la población urbana supere el 56%. El Gobierno se ha embarcado en la creación de nuevas ciudades de tamaño medio, dotadas de todos los servicios y con oportunidades para sus habitantes, como fórmula para frenar la aglomeración en megaurbes mucho más difíciles de gestionar.

En cuanto a la disposición china a sumarse a nuevas convenciones e instrumentos legales que refuercen la actividad internacional de la UNESCO, la existencia de un elevado número de convenciones por ratificar —24, aunque algunas no le afectan— revela la dificultad de casar su apoyo al multilateralismo con su defensa a ultranza de la política de no injerencia. Un ejemplo de esta colisión de intereses es la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001, que no ha ratificado porque no concuerda con su concepto de propiedad de los restos arqueológicos. El 20 de octubre de 1989, Pekín promulgó un reglamento sobre la Protección de Reliquias Subacuáticas, movido por la aparición en esos años de numerosos cazadores de tesoros interesados en los naufragios a lo largo de las costas chinas. El texto fue desarrollado a través del análisis específico de las acciones tomadas en otros Estados, «lo cual confiere a China a una posición de liderazgo, y distingue la jurisdicción según el Estado de origen de los vestigios culturales»<sup>10</sup>, lo que no es así en la normativa de la UNESCO.

Para muchos analistas occidentales, la fuerte apuesta de China por la UNESCO es también una forma de llenar, a nivel interno, el vacío intelectual que crea la censura y la adopción de nuevos controles sociales e ideológicos que coartan la creatividad de los artistas. En el plano de las relaciones exteriores, el

---

<sup>10</sup> ZHANG Xianglan y ZHU Qiang (2006) *Comments on the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage* <https://core.ac.uk/download/pdf/41387870.pdf>

multilateralismo cultural acalla en cierta medida las críticas y la mala imagen generadas por acciones como el encarcelamiento del ya fallecido activista Liu Xiaobo, o que las obras del premio Nobel de Literatura Gao Xingjiang, residente en Francia, sigan prohibidas en China.

Por último, uno de los puntos más destacables de la relación China-UNESCO es la buena imagen que tiene esta organización en la sociedad china. Para una población no acostumbrada al mecenazgo, la respuesta del sector privado a la petición de fondos lanzada cuando Estados Unidos dejó de pagar su contribución ha sido muy satisfactoria, con un aumento sustancial a lo largo de los ocho años transcurridos. El primer acuerdo firmado con una entidad china del sector privado se suscribió en 2011 y en la actualidad la UNESCO tiene 18 asociaciones activas con el sector privado chino, que está especialmente interesado en las actividades educativas y culturales de la organización. Según los datos aportados por el departamento de Comunicación, «el sector privado chino es el mayor donante del sector privado de la UNESCO, tanto por el número de acuerdos firmados como por el valor acumulado de estos, todos ellos activos, que asciende a 24.588.000 dólares», una cantidad similar a la contribución anual china al presupuesto de esta agencia cultural de Naciones Unidas.

Preocupada por el papel que le toca jugar en el escenario internacional del siglo XXI, China ha encontrado en la UNESCO un importante apoyo para desplegar su poder blando. En pleno renacimiento de su filosofía y cultura ancestrales, Pekín comparte con esta institución la visión del progreso humano, basado en la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, y busca utilizar el vacío dejado por Estados Unidos para dar una mayor relevancia a los esfuerzos de la UNESCO por fomentar los intercambios culturales e impulsar el aprendizaje y el desarrollo de los países más desfavorecidos.



## **7. Rusia y la UNESCO**

Sergei Sisoiev  
Representante en España de la Fundación Alexander Gorchakov



Las relaciones entre Rusia y la UNESCO tienen una larga historia y tradiciones bien establecidas.

La URSS ingresó en la UNESCO el 21 de abril de 1954. Desde el diciembre de 1991, Rusia ha tomado un lugar digno en la UNESCO como «el Estado sucesor». De conformidad con la Carta de la UNESCO, el principal órgano que gestiona la participación del Estado en sus actividades es la Comisión Nacional. La Comisión de la Federación de Rusia para la UNESCO se creó por la Resolución del Gobierno de Rusia N.º 609 el 21 de agosto de 1992 «Sobre la formación de la Comisión de la Federación Rusa para la UNESCO». Se compone de los jefes de ministerios y departamentos, representantes de las regiones, las organizaciones no gubernamentales, destacados científicos rusos, artistas, gente de la cultura y el arte —en total más de 70 personas—.

La Comisión determina las direcciones principales de la participación de Rusia en la UNESCO. En el ámbito de su atención y actividad están todas las principales ciudades y regiones de la Federación Rusa. Todo el trabajo corriente sobre la participación y actividad de Rusia en la UNESCO se lleva a cabo por la Secretaría de la Comisión de Rusia para la UNESCO, que forma parte de la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa.

Rusia, como la mayoría de los Estados Miembros de la UNESCO, tiene representaciones oficiales en París, que mantiene las relaciones con la UNESCO en situ.

Partiendo de la tesis de que la UNESCO está formalmente fuera de las cuestiones políticas que están dentro de la competencia de las Naciones Unidas, a primera vista puede parecer que sus actividades se encuentran lejos de las prioridades de la política exterior rusa. En realidad, este no es así. La situación actual en Rusia exige una política exterior activa y multivectorial como condición necesaria para la implementación de transformaciones internas y externas cardina-

les. En cooperación con la UNESCO, esta relación entre la política exterior y las tareas de desarrollo interno es bastante clara.

El objetivo principal de las actividades de la UNESCO en nuestro país es apoyar la ciencia, la educación y la cultura nacional como uno de los factores más importantes del desarrollo socio-económico y la prosperidad de Rusia. Esta tarea es cada vez más relevante ahora, cuando el peso y la influencia internacional de los estados se determinan no sólo por su tamaño o poder militar, sino por el nivel de educación de la población y el potencial cultural, científica y técnica, la contribución a la civilización mundial. Son estos factores los que determinan la autoridad e influencia tradicionales de Rusia en la UNESCO.

La popularidad merecida y la imagen ideológicamente neutra de la UNESCO en nuestro país, hacen posible involucrar a la ejecución de sus proyectos en Rusia a amplias fuerzas intelectuales y sociales, uniéndolos en torno a los nobles ideales de la organización. Tal unidad de intereses hace que la cooperación entre Rusia y la UNESCO sea mutuamente beneficiosa y ventajosa.

El uso de la cooperación internacional en los intereses de la ciencia, la educación, la cultura rusa se convierten así en una de las direcciones más importantes del trabajo para fortalecer la posición de Rusia como una gran potencia, la formación de una imagen positiva de la política exterior a que contribuye la participación activa de Rusia en todos los proyectos de la UNESCO.

Todos los años, Rusia intensifica su cooperación con la UNESCO. El indicador del alto prestigio de nuestro país es la inclusión de Rusia en el Consejo Ejecutivo de la organización. El ruso es uno de los seis idiomas de trabajo de la UNESCO.

La cooperación se desarrolla en diferentes direcciones. El papel fundamental se desempeña la educación - o más bien, la coordinación de las fuerzas, que da a la persona la oportunidad de no sólo ganar acceso al conocimiento, sino también para llegar a un final exitoso. El trabajo sobre el reconocimiento de diplomas, la formación de personal y el desarrollo de contactos entre universidades desempeñan un papel importante. Así es como Eleonora Mitrofanova, ex-Representante Permanente de Rusia ante la UNESCO, determinó este trabajo y sus perspectivas:

«Rusia ya en los años 90 se unió activamente a la comunidad internacional a través de la educación y comenzó a aceptar las normas internacionales. Y aquí

también jugamos un papel muy activa por parte del Ministerio de Educación. Son y una variedad de proyectos dentro de los BRICS, la participación en las convenciones regionales y globales en el reconocimiento mutuo de los diplomas y títulos. Es la calidad de la educación y estándares, que ahora se recomienda para todos los países. La movilidad de los estudiantes será mucho más fácil».

Ya hay docenas de departamentos rusos trabajando en la red internacional de Cátedras de la UNESCO. Estudiantes y alumnos de diferentes países participan activamente en la preparación a través del Plan de Escuelas Asociadas de la UNESCO, tales como, por ejemplo, la «Ruta del Gran Volga». Se presta especial atención de Rusia en el marco de la UNESCO a las cuestiones de género relacionadas con la educación. Sin embargo, es importante señalar que en esto no hay ninguna política, insistió el jefe adjunto de la Cátedra de UNESCO de la Universidad Estatal Rusa de Humanidades María Gordeeva:

«Rusia es muy activa en la búsqueda de nuevas estrategias para la inclusión social, como el lugar más vulnerable en la educación, el acceso a la educación y la igualdad de género, que se percibe en términos de educación y ciencia. Este no es el feminismo, no la política, sino la garantía de la igualdad de acceso a personas diferentes, en primer lugar, las mujeres a la educación. El segundo punto es garantizar un alto grado de participación de las mujeres en la vida social».

En el campo de las ciencias naturales, los especialistas nacionales participan activamente en una amplia variedad de mesas redondas y programas. Este trabajo está relacionado con proyectos en el campo de la oceanografía, ciencias básicas, hidrología, energía, ecología, geología y muchos otros.

Pero la más efectiva es la interacción en la preservación del patrimonio cultural y la diversidad cultural. Hasta la fecha, Rusia es uno de los cinco países donde las instalaciones culturales de la UNESCO se concentran lo más posible. Kremlin de Moscú, Islas Solovetsky, Monumentos de Vladimir y Suzdal, Yaroslavl, Istmo de Curlandia, Lago Baikal —un total de 27 objetos—.

Por supuesto, un lugar de honor en esta lista tiene la «Venecia del Norte», añade el vicepresidente de la sucursal de San Petersburgo de la Sociedad Rusa para la Protección de los monumentos de la historia y la cultura Alexander Kononov:

«Nuestra cooperación con la UNESCO y los contactos con el Comité del Patrimonio Mundial se centran en nuestras instalaciones.» San Petersburgo, su centro histórico y un grupo asociado de monumentos «así se llama nuestra no-

minación. Recientemente hemos completado el trabajo en la especificación de la estructura y los límites de esta nominación. Tenemos todavía en frente un montón de trabajo en la elaboración de un plan de gestión y para llevar a este objeto a la normalidad».

En la actualidad, la UNESCO se ha convertido en una de las organizaciones intergubernamentales más grandes, que une a la élite intelectual mundial. Las redes internacionales de cooperación de la UNESCO incluyen cientos de centros científicos, universidades, escuelas, bibliotecas, museos y asociaciones creativas de todo el mundo. Para Rusia, esto abre el acceso a nuevos lazos de colaboración, fuentes de información científica y amplias oportunidades para contribuir a la creación del clima más positivo en los círculos intelectuales mundiales.

En este tema el punto importante es la diplomacia activa de nuestro país, lo que le permite, desde el momento de entrada en la UNESCO a ser un miembro permanente de su Consejo Ejecutivo. Los representantes de Rusia están incluidos en todos los órganos de trabajo clave de la UNESCO. Sin la participación de Rusia, casi no se toma ni una decisión importante.

### **Opinión de una experta**

«La cultura y la civilización rusa contribuyeron a la formación de la entidad y apariencia de Eurasia e influyeron al mundo entero. En Rusia hay 27 objetos incluidos en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO que son de valor global y deben preservarse para las generaciones futuras.»

*Irina Bokova, ex-Directora General de la UNESCO*

Todos los principios de cooperación internacional por los cuales está guiada la UNESCO en el cumplimiento de sus tareas son plenamente aplicables a la política exterior de Rusia. En primer lugar estamos hablando de la formación de un orden mundial multipolar y democrático basado en la igualdad de los Estados, sin los dictados de cualquier poder, el respeto por la diversidad cultural<sup>1</sup>.

En el contexto de los procesos de rápido desarrollo de la globalización, la vida internacional de la UNESCO encarna el prototipo de «unidos en la diver-

---

<sup>1</sup> El concepto de política exterior de la Federación de Rusia. Aprobado por el Presidente de la Federación Rusa Vladimir Putin 12 de febrero. 2013.

URL: [kremlin.ru/acts/news/785](http://kremlin.ru/acts/news/785) (fecha de distribución: 18 de enero de 2016).

sidad», mostrando un cierto modelo del mundo moderno. La importancia de la misión de la UNESCO en la etapa actual se incrementa sustancialmente, ya que es exactamente en el ámbito de la cooperación internacional relacionado con el mundo intelectual y espiritual, se encuentran las formas de superar todos los problemas más actuales de la humanidad, puestos por nuestra época.

Por lo tanto, en el marco de la Organización, en particular, se desarrollan métodos para responder a casos específicos de violación del derecho de acceso a la educación, incluso en su lengua materna, a valores espirituales y culturales.

Este es un vasto campo para defender los intereses de las minorías nacionales y lingüísticas, incluidos nuestros compatriotas en el extranjero cercano, a nivel internacional.

Como ha dicho el representante de Rusia en la UNESCO Alexander Kuznetsov en la 204 sesión de Consejo Ejecutivo en abril de 2018: «La concentración de esfuerzos también implica la liberación de la UNESCO de actividades que son contrarias a su mandato». Es necesario excluir los asuntos politizados de la agenda, lo que obviamente no se puede resolver dentro de su marco y se debe considerar en otros lugares del sistema de la ONU. Al mismo tiempo, creemos que la UNESCO no puede mantenerse al margen de las situaciones cuando se trata de violaciones flagrantes de sus principios y valores.

Me refiero a la Convención contra la Discriminación en la Educación, cuyas disposiciones están severamente violados en relación con la aprobación de la Ley de Ucrania «Sobre la educación» y la abolición de la ley «Sobre la política lingüística del Estado», así como los cambios en las disposiciones de la Ley de Educación en Letonia. Mientras aquí, en la UNESCO, hablamos sobre ideas de paz y no violencia, inclusión e igualdad de acceso a la educación para todos, las escuelas en estos países prohíben la enseñanza en los idiomas de otras nacionalidades que viven en ellas. Al mismo tiempo, se infringen los intereses legales de más de un tercio de la población en Letonia, y Kiev discrimina no solo al ruso, sino a los idiomas de varios países cuyos representantes se encuentran en esta sala. Esperamos que estas acciones se reciban de la UNESCO mediante una evaluación pública objetiva».

Es muy importante, aunque todavía no tal solicitado, el potencial de la UNESCO para garantizar la paz y la estabilidad y la seguridad internacionales. Trabajando en el marco de su mandato para encontrar formas de alerta temprana

de tales conflictos, la UNESCO ha alcanzado el concepto de «Cultura de Paz». Este documento es el concepto de una nueva cultura de la comunicación internacional e intercultural, lo que implica no sólo la ausencia de conflictos armados, sino un nuevo tipo de relaciones humanas, de la convivencia humana, basados en el principio de la tolerancia mutua, la no violencia, el respeto a la diversidad de culturas, tradiciones y religiones, el respeto de los derechos humanos. Este concepto fue aprobado y respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La interacción entre Rusia y la UNESCO se basa en una base mutuamente beneficiosa y tiene un gran rendimiento para nuestro país.

La cooperación entre Rusia y la UNESCO tiene un gran potencial. La neutralidad política de la Organización, su enfoque en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad, los valores de la democracia, el respeto de los derechos humanos son la clave de esta cooperación, que se caracteriza por el multidimensionalidad, el carácter versátil y cubre casi todas las esferas de la actividad intelectual.

Durante los años de la pertenencia de Rusia a la UNESCO y la participación en sus proyectos, se ha formado una infraestructura nacional de cooperación

internacional en los ámbitos de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación. Es única y la propia Comisión interinstitucional de Rusia para la UNESCO, que reúne a las autoridades federales y regionales, organizaciones no gubernamentales, la Academia Rusa de Ciencias y otras instituciones académicas, universidades, museos, parques, los medios de comunicación, institutos de investigación, escuelas, representantes de la intelectualidad creativa.

Participando en el trabajo de la UNESCO, Rusia actúa como un socio autorizado en términos intelectuales y financieros. Nuestro país es a la vez el mayor consumidor de experiencia intelectual del mundo ganado por la UNESCO, y el destinatario de los fondos, y es para aquellas áreas que son las más vulnerables en el período de profundas transformaciones en la sociedad —la educación, la cultura y la ciencia.

Durante muchos años, en mayoría solo a través de la UNESCO, la intelectualidad de nuestro país participó en la cooperación intelectual mundial. Hoy, entre otras cosas, la UNESCO es un elemento importante en la formación de un siste-

ma de interacción entre el estado y la sociedad civil en Rusia renovada, diseñado para las perspectivas a largo plazo.

Al mismo tiempo se nota que la situación política en el mundo pone la UNESCO ante nuevos desafíos. Rusia está satisfecha con la atención del Director General al ámbito de competencia más importante de la Organización: la protección y la restauración del patrimonio cultural en el Oriente Medio, que ha sufrido hostilidades. Esto va exactamente en concordancia de la Resolución 2.347 del Consejo de Seguridad de la ONU. «Es bueno que el Director General preste atención a la restauración de la antigua ciudad de Mosul en Iraq. Al mismo tiempo, esperamos que el patrimonio cultural mundial de Siria, que por definición no tiene afiliación política, también se convierta de hecho en una de las prioridades más importantes para el Director General. Hacemos un llamamiento a la UNESCO para que intensifique sus actividades y se una a la labor de restauración de los monumentos culturales afectados por los terroristas en Palmira y Alepo». —dijo el representante de Rusia en UNESCO A.Kuznetsov.

Con gran preocupación, Rusia está viendo un aumento de las manifestaciones de racismo, nacionalismo agresivo e intolerancia religiosa en todo el mundo. Las cosas llegaron a tal punto que en Europa, lo que puso a millones de vidas en el altar de la victoria sobre los nazis, se empieza a reescribir la historia de nuevo y reestablecer un imagen de colaboradores nazis, se declara la guerra a los monumentos de los héroes libertadores. Rusia considera necesario prestar mucha atención a este problema sin demora y proporcionar el marco legal necesario para reprimir tales acciones.

Según la visión de Moscú la preservación del acuerdo interétnico e interconfesional, la creación de condiciones para la coexistencia pacífica mutuamente respetuosa de las diferentes culturas y grupos étnicos se considera como una tarea urgente en la actualidad. Se espera que a través de esfuerzos conjuntos se podrá utilizar de manera más efectiva el potencial creativo de la UNESCO para el beneficio de la paz, la estabilidad y el desarrollo, para proteger la diversidad cultural y los valores morales eternos.

## **Conclusiones**

Hoy en día, el intercambio cultural multilateral es la forma más importante de cooperación humanitaria y refleja las realidades del orden mundial moderno,

de un espacio cultural multifacético. Demuestra las conformidades de todos los componentes de las comunicaciones interculturales, las relaciones internacionales modernas, de las cuales una parte integral es el intercambio cultural.

El análisis de varios proyectos, programas de organizaciones internacionales en el ámbito de la cultura muestra hasta que punto son diversas las formas, métodos y mecanismos de la cooperación cultural multilateral. Las organizaciones y los proyectos concretos unen a diferentes participantes que, en su trabajo, resuelven sus propias tareas y, al mismo tiempo, temas generales de actualidad de las relaciones internacionales, las comunicaciones interculturales. Las organizaciones internacionales y UNESCO en primer lugar son un reflejo de las realidades y los enfoques modernos de la cooperación cultural, la comunicación intercultural y, junto con los vínculos bilaterales, muestran la diversidad de las áreas de intercambio cultural contemporáneo.

El desarrollo de la cooperación multilateral es típico de todos los países, independientemente de sus puntos de vista políticos, religiosos o geográficos.

El número cada vez mayor de organizaciones muestra que tienen futuro, a pesar de que a menudo se les culpa de la ineficiencia y la burocratización de las actividades.

Por *Sergey Sysoev*

Ex-diplomático ruso

Experto en RRII Y DEFENSA

Representante en España de la Fundación Alexander Gorchakov

## **8. The Need for Change in US Policy, the Need for Change at UNESCO**

Ray Wanner



Any constructive look ahead will recognize the need for change both in the Department of State's management of its interaction with UNESCO and within UNESCO itself. Moreover, any look ahead toward effective engagement of the United States with UNESCO will be bleak, indeed, until the Department of State and Congress resolve the crisis of funding UNESCO addressed in the previous chapter. In this regard, how odd it is that full American participation in UNESCO—the organization that the US founded to construct the defenses of peace in the minds of men through international cooperation in education, science, culture and communications—appears to be determined not by consideration of its own interests but as a by-product of political decisions by foreign entities: Palestine, Israel, and their respective supporters! One is tempted to ask, is the United States no longer master of its own foreign policy? Does it not baffle reason and challenge common sense that UNESCO is made to suffer the loss of 22 percent of its budget not because of an action taken by its own leadership but because of a decision by 107 sovereign states, masters of their own foreign policy, to admit Palestine to their ranks as a UNESCO member? Is UNESCO to suffer because only 14 sovereign states voted to oppose admission of Palestine and 52 abstained from the vote?

While the Department of State asserts repeatedly that it considers UNESCO an important strategic partner and while it continues to work with Congress to find a solution to the funding impasse, American assessments to UNESCO remain unpaid since October 2011 and have grown to more than \$300 million. The debt is real and binding, and the US can ignore it only at risk to its honor. Non-payment has already led operationally to loss of the US vote at the policy-setting General Conference and could lead to the loss at the October 2015 General Conference of the vote for an American seat on UNESCO's Executive Board. This chapter will examine in some detail a number of steps that need to be taken both by the US government and by UNESCO to effect constructive reengagement.

## **Needed Action by the US**

### *Pay Assessments*

For the US, resolution of the funding impasse is the sine qua non of effective reengagement with UNESCO. This first order of business will likely be the most difficult. While a congressional waiver to the legislation is perhaps the most straightforward approach, it is impeded at present by political considerations. Better and more far-reaching would be for Israel and Palestine to accept the reality that «the status quo in the West Bank and Gaza is not sustainable,» as President Obama stated bluntly in his September 2014 address to the UN General Assembly.<sup>1</sup> A political resolution of that longstanding crisis would render a waiver moot, bring justice to the Palestinian people and security to Israel, and significantly enhance the global good. Short of achieving peace, or a formal waiver to the legislation, both of which appear unlikely in the short term, a creative compromise of some sort may still be possible on the part of the administration, Congress and UNESCO that conceivably could include a significant lowering of the amount that the US pays annually. One such compromise, proposed by Melinda Kimble, an experienced and knowledgeable person from the private sector and an astute observer of UNESCO, the Department of State and the US Congress, would unfold as follows:

UNESCO's governing bodies would agree to recognize the US as a member in good standing in the organization under the following conditions:

1. The US would immediately release 50 percent of the amount owed to the UNESCO General Budget.
2. The remaining 50 percent of the amount owed would go to a US trust fund at UNESCO to support mutually agreed upon activities.
3. The US would resume future dues payments on schedule, with 75 percent supporting the general budget and 25 percent paid into the trust fund.
4. UNESCO would agree to the US resuming full participation in the organization with the budgetary slate wiped clean.

---

<sup>1</sup> The White House, «Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly,» September 24, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>.

5. This agreement would prevail until an Israeli-Palestinian peace agreement is reached or a waiver is granted to the legislation.

The approach has several advantages that both Congress and the Department of State may wish to consider:

- It respects the intent of Congress that recognition of Palestine as a state in UN organizations is not a cost-free exercise and strengthens the US role in UNESCO's strategic planning and budgeting.
- It reengages the US with UNESCO.
- It permits targeted US support for key UNESCO activities, including protection of journalists, girls' education, protection of the natural and cultural heritage, and the advancement of science and engineering, and it assures that the US can work in UNESCO to advance human rights and fundamental freedoms in a dangerous international environment.

To be sure, this approach does not conform to established practice in UN organizations, and there could be resistance to it for that reason. Nonetheless, the UNESCO overall budget has been so dramatically reduced since 2011 that a 50 percent payment to the organization would be a significant step in reducing its cash flow problems. Rigorous cutbacks in staff and programs and the consequent reduced services to Member States have enabled UNESCO to survive to this point, but it cannot do so indefinitely. The US would carefully negotiate the manner and impact of its disbursement of funds. Moreover, the budget reduction of recent years has reshaped the baseline for assessments. This would enable the US, when a waiver is adopted or an Israeli-Palestinian peace achieved, to resume its normal 22 percent assessment on a lower baseline, of which only 75 percent would be available to the general budget and 25 percent to the trust fund—a new reality that would encourage strategic programming choices by UNESCO's governing bodies.

### *Recognize UNESCO for What It Is and Is Not*

The post-war offspring of conflict and idealism in 1945, UNESCO today is part of an ever-changing, electronically connected, youth-oriented, multicultural and highly politicized world. It is not, has never been, and cannot be an idealized

Shangri-La, divorced from political realities. Moreover, with broad mandates in education, science, culture and communications, UNESCO is a highly complex organization and difficult to maneuver for even experienced delegates, as 195 sovereign states actively pursue their interests within a large Secretariat, a 59-member Executive Board that meets twice annually and a General Conference of Member States that meets biennially. The US must be astutely aware also that, as an intergovernmental organization, UNESCO is by definition a political body where Member States pursue national and regional interests as well as the global good. It needs to accept also that doing both is neither contradictory nor dishonorable. Moreover, the US needs to acknowledge that the issues of education, science, culture and communications, while superficially benign, are in fact politically charged, domestically and internationally, and deal with them accordingly. If the US faces these realities, it could use UNESCO's many forums and international infrastructures to project its soft power and, at the same time, promote the global good. It is in the national interest to do so.

#### *Accept the Need for Medium- and Long-Term Strategic Planning*

A credible look ahead by the Department of State in its dealings with UNESCO would embrace the reality of the organization's complex and political nature and would carefully study how to pursue the national interest and the global good within its complex structures. To do so requires a level of foresight and planning that has rarely been forthcoming. Indeed, it would be difficult for the most benevolent observer of the State Department's interaction with UNESCO over the years to discern any sustained priorities other than amorphous political damage control and calls for budgetary restraint. This is a decades-old problem. Professor Roger Coate quoted a carefully researched internal State Department report on the management of US participation in UNESCO from forty years ago that decried the situation as inimical to US interests, stating candidly that if the US could be said to have any policy for dealing with UNESCO, it is one of damage limitation, the intermittent fending off of demands perceived as threatening to US interests.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Coate, *Unilateralism*, 141.

Nor is it a secret at UNESCO itself that US policy has tended to be ad hoc and reactive rather than driven strategically. Even the persistent and predictable American calls for budgetary restraint and better management have often echoed ineffectively within UNESCO's halls because of limited strategic and tactical planning.

Nonetheless, on the occasions when it has been disposed to plan strategically, as it was in creating the World Heritage Convention, the International Oceanographic Commission, the International Institute for Educational Planning, and the World Digital Library and in promoting press freedom through such efforts as the International Program for the Development of Communications (IPDC), the US has been remarkably successful in using the UNESCO forum to serve both its own interests and the global good. It is instructive, however, that in all of these cases, the Department of State was urged on by external forces: by Russell Train and the Council on Environmental Quality in the case of World Heritage, by Roger Revelle and the University of California, San Diego in the case of the intergovernmental Oceanographic Commission, by Philip Coombs and the Ford Foundation in the case of the International Institute for Educational Planning, by the World Press Freedom Committee in the case of the IPDC, and by Librarian of Congress James Billington and Google in the case of the hugely ambitious and successful World Digital Library.<sup>3</sup> Otherwise, the Department of State appears to have relied on the hope that only ideas and programs consistent with American interests would be introduced at UNESCO. But, as has oft been said and even more often proven, hope is not a strategy.

Effective planning for interaction with UNESCO would emerge ideally from a partnership between the Secretary of State's policy planning staff, the Bureau of International Organization Affairs, the US Permanent Delegation to UNESCO, the US National Commission for UNESCO, and Congress, in cooperation with the broader American intellectual community.

While the State Department's policy planning staff and Congress have traditionally not been integrated into UNESCO programmatic issues, the growing threat and global nature of intercultural conflict and the challenges of addressing global environmental change and sustainable development merit integrating

---

<sup>3</sup> Billington launched his idea for a World Digital Library at the first meeting of the newly reconstituted National Commission for UNESCO in June 2005. See chapter 3.

UNESCO's agenda into the broader process of formulating overall US foreign policy, much as the work of the International Atomic Energy Agency is integrated into the Department of State's broader political and nuclear nonproliferation policies.

Effective planning would also encourage the UNESCO Directorate in the Bureau of International Organization Affairs to renew, on a regular and systematic basis, outreach to relevant governmental bodies, such as the Department of Education, the National Science Foundation, the National Academies and the private academic and cultural sectors that from the very beginning have been partners in American interaction with UNESCO.

The framers of the UNESCO Constitution, in particular the American and French delegates, foresaw the value of such broad cooperation and recommended in Article VII that a Member State «associate its principal bodies interested in educational, scientific and cultural matters with the work of the Organization, preferably by the formation of a National Commission broadly representative of the government and such bodies.» Public Law 565, adopted by the 79th Congress in July 1946, created such a Commission for the US. Milton Eisenhower's appointment as its first director and President Truman's presence at its first meeting underscored the importance accorded to it.<sup>4</sup> Unfortunately, since reentry into UNESCO in 2003, there is little evidence that the US National Commission for UNESCO has played the significant role in advising the Department of State that both the UNESCO Constitution and Public Law 565 foresaw.<sup>5</sup>

It was not always thus. As recounted in a memoir by former National Commission Deputy Director Richard K. Nobbe, the Commission was highly active until withdrawal from UNESCO in 1984.<sup>6</sup> During this period the Commission was under the direction of a chair and two vice-presidents who formed its Bureau. The Bureau was assisted by an executive committee of approximately fifteen, drawn from the chairs of special committees. By and large, the commissioners elected to these committees were those who knew UNESCO best, were recognized in their field, or had influence with the administration or congressional officials. The Commission pursued a limited number of highly focused program

---

<sup>4</sup> Nobbe, *Brief History*, 6.

<sup>5</sup> See chapter 3 for a fuller discussion of the recent role of the National Commission.

<sup>6</sup> Nobbe, *Brief History*.

activities centered on the status of women, human rights education, the natural sciences, cultural development, and population and enjoyed a number of significant successes. It introduced, for example, a resolution to the General Conference that led eventually to the status of women and gender equity becoming a UNESCO priority, as it remains today. It participated actively in the revision of the UNESCO Recommendation Concerning Education for International Understanding, Peace and Education Relating to Human Rights and Fundamental Freedoms, which at the time was politically fraught because of Cold War sensitivities. Subsequently, it commissioned a book on the Recommendation and had it translated into Spanish and distributed through Latin American embassies. It organized an important conference on an «American Agenda for the New World Information Order» that was attended by major American media organizations, and it later recruited a nationally recognized communications specialist to serve on the commission staff. It helped launch the environmental movement in the US by organizing a conference on the subject with TV personality Arthur Godfrey and worked with the National Academy of Sciences to assist with UNESCO science programs. It also worked with USAID to publish a respected newsletter on UN population activities. Very importantly, it drew on the intellectual and political weight of its commissioners to obtain an exemption for the Commission from the restraints of the Federal Advisory Commission Act, or FACA. It was the commission, also, that forged an agreement between UNESCO and the State Department to permit UNESCO expert meetings to take place in the US. The 100-member Commission had at one time a staff of 14 employees and an annual operational budget, over and above salaries and office space, of approximately \$150,000. It also received about \$10,000 from UNESCO's Participation Program for activities, some university-based, that furthered cooperation with the US. The Commission's prestige and effectiveness gradually diminished over the years because of latent recriminations from the McCarthy period, during which UNESCO and many other creative intellectual bodies were suspected of being subversive, as discussed in chapter 3. It lost influence in later years also because of flagging State Department interest in outreach. That was itself, perhaps, a residual victim of McCarthy-inspired paranoia.

## *Relaunch the US National Commission for UNESCO*

The Department of State should relaunch the US National Commission for UNESCO along the lines that gave it an advisory voice in strategic planning to government agencies, the private sector and the academic communities, as intended and legislated by Congress.

In relaunching the National Commission, the US government would have occasion once again to free it from excessively binding restrictions of FACA or, at the very least, from what appears to be excessively rigorous enforcement of FACA.

A renewed and active Commission drawn from the highest levels of the American intellectual, academic, scientific and artistic worlds would create a true private sector partnership with government and thus give the Department of State the enhanced intellectual heft and staffing depth essential to its strategic planning. Experience has demonstrated, however, that some changes consistent with the 1946 legislation may be in order. For example, informed observers believe that a Commission of up to one hundred members proved to be too unwieldy and costly and that a smaller commission of approximately thirty outstanding members drawn from the academic, scientific and cultural communities with appropriate representation from government agencies would be a more manageable, affordable and effective size. To help guide the way forward, Americans for the Universality of UNESCO (AUU), now known as Americans for UNESCO (AU), established a working group of experienced members to suggest a strategy for a renewed commission and presented its report to then Assistant Secretary for International Organization Affairs Douglas J. Bennett in October 1993.<sup>7</sup> The report remains a useful blueprint from which to rebuild.

## *Build on the Groundwork Already Laid for Forward Thinking on UNESCO*

The American academic communities have maintained interest in UNESCO through the years of non-membership and non-payment of assessments.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> See *Report of the AUU Working Group on Reestablishment of the US National Commission for UNESCO*. For further information about the workings, structure, and operations of national commissions internationally, see UNESCO, *A Practical Guide for National Commissions*, 1995.

<sup>8</sup> See, for example, the report of the University of California's Institute on Global Conflict and Cooperation on a conference it sponsored in 1986 on *Perspectives on the Crisis of UNESCO*. See also United Nations Association of America, International Panel on UNESCO, *In the Minds of Men: UNESCO and International Intellectual Cooperation in the 21st Century*, 1989, and its follow-up study, *Schooling for Democracy: Reinventing UNESCO for the Post-Cold War World*, 1993.

The members of these panels and working groups were drawn from the highest levels of American political and academic life and included members of the House of Representatives and Senate, senior academics from elite universities, and former international civil servants, including former UNESCO Director-General Federico Mayor and former Deputy Director-General Jack Fobes. More recently, former Assistant Director-General for Education Nicholas Burnett provided useful analysis of UNESCO's work and suggestions for ways to improve the organization, both within the education sector and more broadly.<sup>9</sup>

These reports and other studies demonstrate with high credibility that the Department of State need only open itself to the fertile private-sector intellectual community to formulate a strategic plan for engagement with UNESCO that would serve both the national interest and the global good.

In considering these contributions, one must also take into consideration the enormous efforts of AUU, now Americans for UNESCO, to keep alive hope for reentry into UNESCO for nineteen years. During these years, it was the sole authoritative public voice on UNESCO developments.

Americans for UNESCO has continued since reentry to promote effective US participation in UNESCO and safeguard the ideal of active and constructive engagement of the American educational, scientific and cultural communities with UNESCO. Among other activities, AU has accomplished the following:

- It launched the journal *Prospects and Retrospects* and published the brochures *UNESCO for Beginners* and *Selected Achievements: UNESCO 1946-2006*. In 1992, it published *The US National Interest and UNESCO*. A year later, in preparation for the reestablishment of the US National Commission, it submitted to the State Department its aforementioned *Report of the AUU Working Group on the Reestablishment of the US National Commission for UNESCO*.
- Earlier, AUU had published a series of newsletters that served as a credible voice to keep the public informed.

---

<sup>9</sup> Nicholas Burnett, «UNESCO Education: Political or Technical? Reflections on Recent Personal Experience,» *International Journal of Education Development* 31, no. 3 (May 2011): 315-318.

- During the 1984-2003 period, AU fostered the UNESCO Center for Peace at Hood College in Frederick, Maryland, one of the few remaining active UNESCO clubs in the US.
- It erected an informative and interactive website and, when requested, offered expert advisory services to the US National Commission for UNESCO, the US Department of State, and the US Permanent Mission to UNESCO, as well as to civil society. In 2011 it organized and taught a graduate course, «UNESCO in the 21st Century,» at George Washington University. The seminar continues to be offered at the graduate level and is helping to create a successor generation that is knowledgeable about UNESCO and committed to international cooperation.
- AU served as a watchdog to preserve free interaction between US civil society and UNESCO. It also encouraged formal civil society liaisons with UNESCO, such as the successful launch in September 2014 of a UNESCO Chair in International Education for Development at George Washington University.

In assessing the role of the private sector in its engagement with UNESCO before and after reentry, it would be a grave oversight to underestimate the role played by the United Nations Foundation (UNF). Almost from its visionary founding by Ted Turner, UNF viewed UNESCO as a useful partner in pursuing its priorities and used its programs and infrastructures to implement its goals of protecting biodiversity, promoting sustainable development, combating climate change and fostering the education of girls and women. It provided UNESCO with millions of dollars in pursuit of these goals, and for a decade hired an experienced senior adviser on UNESCO issues to keep it informed of UNESCO's efforts in these and other areas. It also established and helped fund a UNF UNESCO fellows program that enabled selected Fulbright scholars to spend a minimum of six months working as UNESCO staff members. Because the men and women selected as fellows proved to be so valuable to UNESCO and such gifted change agents, UNESCO found money to keep most of them longer than six months.

## UNESCO Itself Needs to Change

A credible look ahead on UNESCO's part will require it to recognize that at seventy, it needs to adapt to a new world. Aware of this need, the 35th session of the General Conference launched a process through which UNESCO awarded a contract to carry out an independent external evaluation (IEE) of UNESCO to a team of experts from Argentina, Canada, China, Egypt, India, Italy, Mauritania, Norway, Sweden and the United Kingdom. Led by Elliot Stern, Professor of Evaluation Research at Lancaster University, the evaluation team submitted its final report to the 185th session of the Executive Board and identified five major areas of recommendations:

1) increasing UNESCO's focus; 2) positioning UNESCO closer to the field; 3) strengthening participation in the UN; 4) strengthening governance; and 5) developing a partnership strategy.<sup>10</sup> The 36th session of the General Conference requested the Director-General to report to the 37th session in 2015 «on progress on follow up to the IEE.»<sup>11</sup>

Effective analysis of these recommendations and appropriate follow-up will be important, particularly in the area of strengthening governance, which in this author's view is UNESCO's weakest link. There are also opportunities for improvements in the organization's profile, recruitment and management of staff; the rigor of its day-to-day management; and its longer-term institutional and program planning. Possible adjustments could be made in the assessment rates of Member States, and a realistic look should be taken at the organization's ability to deliver the services requested by Member States worldwide while living within its means.

### *Governance*

While most would agree that the meetings of Executive Board members and representatives of all Member States at the General Conference provide occasion for useful dialogue and interaction between nations and cultures, few informed persons would claim that the governing bodies work well or provide adequate

---

<sup>10</sup> UNESCO document 36C/28.

<sup>11</sup> *Ibid.*, 7.

value for the budget levels and staff time expended on them. With the Executive Board meeting four times within each biennium and the General Conference in session for an average of fifteen working days once every two years, they are highly expensive both in terms of dollars expended and staff time devoted to their preparation and management. In fact, during sessions of the governing bodies the Secretariat is virtually shut down except for Board or General Conference business. The costs to the organization for each day the Executive Board is in session is \$46,000, and the daily cost of the General Conference are \$159,400; the total cost of the 35th session of the General Conference reached \$4,617,122.<sup>12</sup> The spending on governance of questionable quality and efficiency will continue, at least for the short term; the appropriation resolution for the 2014-15 biennium approved \$10,834,000 for the governing bodies.<sup>13</sup>

The Executive Board and the General Conference are aware of the high costs and adopted resolution 106 at the 35th General Conference urging the Director-General—but curiously not themselves!—«to find ways of reducing the costs of the General Conference and of the Executive Board in order to free resources for program implementation without any derogation from rules 61 and 62 of the rules of procedure of the Executive Board.» The reference to these rules appears to be a less than forthcoming way of placing off-limits changes to current practices regarding payment of travel and subsistence costs. This is troubling, since these costs are substantial. For example, in years when the General Conference meets, the Executive Board usually meets just before the General Conference, remains in session throughout its duration, and then reconvenes for an abbreviated session immediately thereafter. Individual per diems, consequently, can accumulate significantly, with UNESCO subsidizing an Executive Board member in Paris for possibly three weeks. One might reasonably ask why the Member States do not pay the travel and per diem of their own representatives, since Resolution 35C/106 describes Board members as *representatives of States*. It is possible that many, if not all, Member States could and would be willing to do so.

Of perhaps even greater concern than the cost of governance is the questionable quality of many presentations and debates during Executive Board sessions. One need only observe a few sessions to suspect that, with some exceptions,

---

<sup>12</sup> UNESCO Executive Board, document 184EX/17.

<sup>13</sup> UNESCO Executive Board, document 37C/5, vii.

governments are not prepared to send their very best to represent them as they did regularly in the past, in the personages of delegates such as Paolo Carneiro, Iba der Thiam, François Valéry, Attiya Inayatullah, Gian Franco Pompei, Charles Frankel, Charles Hummel, Jean Musitelli, William Benton, Maarten Mourik, and others of comparable distinction. This is regrettable since, as noted at the London Conference in 1945 and described in chapter 1, «everything depends on the quality of the people involved.»<sup>14</sup>

To be sure, the quality of representation is marginally higher at plenary sessions of the General Conference, often attended by delegates at the ministerial level. Periodic specialized meetings of ministers of science or education during sessions of the General Conference can also rise to the quality one has the right to expect at UNESCO. The level of discussion usually falls again, however, during meetings of the working commissions on education, science, culture and communications, arguably the most important of the General Conference. At these working commission meetings, time constraints, complex procedures, and many marginally informed delegates normally allow 95 percent of the program proposed to be adopted without serious discussion; few new initiatives are launched and ineffective programs are seldom ended.

As an experiment in elevating the level of discourse at the General Conference, the Director-General might consider extending personal invitations periodically to a panel of internationally recognized wise men and women to express their personal views on the pressing world problems to which UNESCO should be devoting its human and financial resources. On a more technical level, it is possible that teleconferencing is sufficiently advanced to allow senior delegates from all regions to communicate with others via large screens in UNESCO's meeting rooms. Admittedly, this could change the current culture of the General Conference and Executive Board. But changing the culture may be a good and necessary thing. Engaging in international teleconferencing could also be a learning experience for delegates and for the UNESCO Secretariat and may be transferable to the field.

Finally, the questionable quality of representation is often seen as well in specialized meetings of flagship bodies such the World Heritage Committee where,

---

<sup>14</sup> Sewell, *UNESCO*, p. 84.

instead of sending experts in the field of conservation as called for by the Convention, Member States increasingly are represented by marginally informed career diplomats with little in-depth knowledge of the technical subjects under consideration. This can lead to mediocre assessments of proposed sites and disregard of the recommendations of the Committee's specialized advisory bodies (the International Council on Monuments and Sites and the International Union for the Conservation of Nature). Rather than a serious exchange of substantive views among conservation experts, discussions have sometimes descended to a level unworthy of UNESCO and what it represents. Uninformed representation is particularly regrettable, and can even be dangerous, when issues such as bioethics or the economic and intellectual property dimensions of cultural issues are discussed. In truth, everything, including the reputation of UNESCO itself, depends on the quality of the delegates Member States send to represent them. Sending highly qualified delegates to UNESCO's intergovernmental meetings is a contribution to good governance that every Member State, large or small, developed or developing, can make.

In the meantime, Member States need to recognize that existing processes and working methods within UNESCO's governing bodies pose a serious problem of credibility and enlightened use of funds. While taking into consideration the voices and votes of 195 Member States and the legitimate concerns of the Secretariat is complex and certainly not easy, it is by no means an insurmountable managerial challenge. Here, as with so many of UNESCO's challenges, one needs to look beyond the organization's headquarters at the Place de Fontenoy to seek out experienced managerial experts. The administrators of many great universities with thousands of faculty and students; the major manufacturers of airplanes, automobiles, and computers worldwide; and the armed forces of many countries face more complex managerial problems than does UNESCO. All of these entities have powerful stakeholders, often with vested and competing interests, but manage nonetheless to govern themselves effectively in highly competitive circumstances. UNESCO's governing bodies, if they are truly to contribute to the global good, must turn to appropriate experts and reinvent how they govern. Again, significant work has already been done on the subject that

can be drawn upon.<sup>15</sup> It can be done, and it must be done. The current governance system is broken and must be replaced or updated, however disruptive this may be to the status quo and the collective comfort zone.

Fortunately, the Executive Board leadership appears to agree. According to a UNESCO November 2014 news release, the Executive Board is in the process of examining its working methods, including questions relating to governance.<sup>16</sup> Board chair Mohammed Sameh AMR noted that this action was consistent with General Conference Resolution 37C/96 and would comport with an external review of UNESCO governance and a comparative analysis of the functioning and working methods of other UN specialized agencies. Presumably, comparative costs would also be provided. The chair added that UNESCO's external auditor would be engaged in the process and would provide an interim report to the Board at its 196th session in April 2015 and a full report one year later. Director-General Bokova concurred with the planned Board action. Martin O'Malley, Inspector General of the global fund to fight AIDS, tuberculosis and malaria, which had just undergone a governance survey, added the sobering observation that «in the beginning of a governance reform process, the appetite for change amongst decision makers is low, with a majority preferring to maintain the status quo rather than undertaking any sort of root and branch review of governance processes.»<sup>17</sup> One can only hope that the UNESCO Board and General Conference will summon the courage to address and make needed change. To do so would be a courageous contribution to the international community.

### *Assessment Rates*

As it looks ahead, a renewed UNESCO and its governing bodies must recognize that depending on only four (the US, Japan, Germany and France) out of 195 Member States and nine Associate members for more than 50 percent of its budget is neither institutionally healthy nor politically sustainable. While recognizing that assessment rates have UN-systemwide ramifications, the risks

---

<sup>15</sup> John E. Fobes and Lawrence S. Finkelstein, «The Governance of UNESCO: An Issues Paper Prepared for the UNESCO Project of the UNA/USA,» 1988.

<sup>16</sup> UNESCO Executive Board, «Governance in UNESCO: The Role of the Executive Board,» November 4, 2014, [http://www.unesco.org/new/en/executive-board/single-view/news/governance\\_at\\_unesco\\_the\\_role\\_of\\_the\\_executive\\_board/#.VUFMAPIViko](http://www.unesco.org/new/en/executive-board/single-view/news/governance_at_unesco_the_role_of_the_executive_board/#.VUFMAPIViko).

<sup>17</sup> Ibid.

of the present assessment realities at UNESCO constitute a serious, difficult, and unpleasant problem that must be addressed.

### *UNESCO Staff*

While UNESCO's staff is generally impressive, its quality and profile need vigorous and regular assessment. The time to do so is now, when because of demographic realities hundreds of experienced staff approach mandatory retirement age, and when considerable numbers have departed or been redeployed because of the financial crisis brought on by American arrearages of more than \$300 million.

It is widely acknowledged that not all sectors at UNESCO, or all divisions or offices within sectors, function equally well. And it is not self-evident that when a post becomes vacant, it should be filled at its current level, or even at all, without a justification that it contributes directly to UNESCO's core mission and priorities. Moreover, it is not unusual for staff in the same unit or division who do largely the same kind of work to be employed on different kinds of contracts. Thus, some posts, even within UNESCO's flagship programs, are filled by officers who, though they may have served well for many years, are employed on «temporary» contracts and do not enjoy the same benefits or professional status as colleagues doing the same work who are employed on established regular budget posts. Moreover, the current system has excluded some holders of the so-called temporary posts from competing for internal regular-budget UNESCO posts. Over time, this situation risks affecting the quality of persons applying for UNESCO posts; according to an external management review, it has already contributed to rapid staff turnover at the World Heritage Center and, some believe, to the gradual deprofessionalization of the education sector and to a culture of entitlement that has emerged among some within the Secretariat. The current period of obligatory change provides an opportunity for UNESCO leadership to address these serious problems.

The Director-General has the opportunity and responsibility within the constitutional mandate to secure «the highest standards of integrity, efficiency and

technical competence,» as well as appropriate geographical representation to rethink the organization's staffing needs.<sup>18</sup> In so doing, she will need assistance.

Given the magnitude of the problem and the money and stakes involved, the Director-General should consider engaging a respected management consulting firm to conduct a rigorous external assessment of the staffing numbers and levels needed to achieve UNESCO's strategic goals. The exercise would likely be expensive but if properly done would provide value for money. It is possible that vested interests within the Secretariat and the governing bodies will resist such fundamental change. Nonetheless, it is in UNESCO's interest to pursue it.

The time may have arrived also to rethink the recruitment process itself, which on the one hand takes too long and on the other does not appear consistently to reach or attract the highest talent levels within the international educational, scientific and cultural communities. Consideration should be given to hiring professional headhunters for posts at the director level and above. While more than 200 applications are usually received for each UNESCO staff opening, the level of applicants is often weak. It could be useful to conduct a comparative study of salary and benefits packages. It is possible, despite conventional wisdom, that UNESCO's salary and benefits package is no longer competitive among the highly qualified and experienced groups it needs to attract if it is to provide the level of expertise and technical advice Member States want and need.

### *Rigor in Day-by-Day Management*

Day-by-day routine management and assessment of the Secretariat needs attention; in particular, the imperative for supervisors to acquit their responsibility to assess regularly the quality of employees' work. This has too often been neglected with the highly negative result that after a few years, some nonperforming staff become virtually impossible to remove.

Part of this day-by-day management must come also from the top down. And fortunately this has already begun through the introduction of results-based management and budgeting and in the reenergized work of the senior management team, which is addressing a range of issues, including streamlining in-house

---

<sup>18</sup> UNESCO Constitution, Article VI, 4.

workflows and processes and exploring ways of strengthening field offices. While many Member States would like to host field offices, UNESCO leadership must determine if UNESCO can afford more than a few, not only in terms of budgetary costs, but at the cost of building and maintaining a credible mass of technical expertise both in the field and at headquarters.

As for the traditional complaints about the absences of successive Directors-General from headquarters because of official travel, the fact of the matter is that governments set UNESCO's policies, and carrying UNESCO's flag and representing its face in person to Member States and at important conferences worldwide is an essential part of any Director General's job. While new electronic devices allow regular communications with headquarters while traveling, the Director-General needs to have at headquarters a trusted, tough and thick-skinned deputy and/or chief of staff who can serve as an alter ego and is empowered to act on the Director-General's behalf as forcefully and definitively as necessary. The deputy also needs to provide regular, informed and rigorous oversight to the program sectors and keep the Director-General fully informed of all developments, negative as well as positive.

### **UNESCO'S Promise**

Both UNESCO and its Member States need to renew their commitment to UNESCO's luminous ideals.

#### *A Spirit of Service to the International Community*

As experienced UNESCO staffers approach the end of their careers, it is important to pass on to successor generations the spirit of service to the international community that inspired them. In this regard, it could be useful to establish a formal, structured and obligatory orientation process for new employees, followed by a solemn ceremony of oath-taking presided over by the Director-General. Former Director-General René Maheu reportedly would tell his staff that working at UNESCO was more than a job; it was a *sacerdoce*, or sacred commitment of service to the international community. That sense of mission needs to be maintained and even enhanced.

## *A Renewed Commitment of Member States to Its Ideals*

Any serious look ahead as UNESCO turns seventy needs also to address the central role of Member States in realizing its future promise and to ask if they remain committed to the principles embedded in the UNESCO Constitution and its luminous preamble. While it is true that over a seventy-year period UNESCO, as an organization located on the Place de Fontenoy in Paris, has not succeeded in constructing defenses of peace sufficiently strong to prevent the ravages, destruction and human misery of successive wars, the reality is that that work, at its core, is fundamentally the responsibility of its Member States, each of which has committed itself to constructing the defenses of peace. UNESCO has no military divisions, as Stalin said derisively of the pope on the eve of World War II. But it does have the possibilities of moral persuasion and the convening power of providing a forum where peoples and cultures can engage in the «diplomacy of ideas.»<sup>19</sup> Within these parameters, it is incontestable that UNESCO has made the contemporary world more literate, more informed, and more sensitive to the diversity of culture and beauty and to the fundamental equality of races and genders.

Nonetheless, there is reason to believe that UNESCO Member States, themselves, may need to recommit to its ideals and subordinate some short-term regional and national goals to the longer-term global good.

Might it not be appropriate, as UNESCO celebrates its seventieth anniversary, for senior representatives of each Member State to publicly recommit their governments, at an appropriate ceremony at UNESCO headquarters, to the principles of the UNESCO Constitution?

The preamble to the Constitution reminds us, for example, «that a peace based exclusively upon the political and economic arrangements of governments would not be a peace which could secure the lasting and sincere support of the peoples of the world and that the peace, if it is not to fail, must therefore be founded on the intellectual and moral solidarity of mankind.» It reminds us also that «the wide diffusion of culture and the education of humanity for justice and liberty and peace are indispensable for the dignity of man and constitute a sacred duty which all the nations must fulfill in a spirit of mutual assistance and concern.»

---

<sup>19</sup> Ninkovich, *The Diplomacy of Ideas*.

These are, indeed, the words of a poet—Archibald MacLeish, who as Librarian of Congress and Assistant Secretary of State was also a senior American governmental official.

Paradoxically, this recommitment of Member States to the ideals of UNESCO is needed nowhere more than within the US Congress, and could be demonstrated in no better way than by Congress granting a waiver to the legislation prohibiting US payments to UNESCO. Because of the US non-payment and earlier self-initiated efforts at efficiencies and administrative reforms, UNESCO has seen a reduction of 32 percent of its posts, including the departure within a two-year period of 177 staff members.<sup>20</sup> UNESCO is bearing the burden of a crisis not of its own making! The US Congress is capable of rising to the challenge and demonstrating its own recommitment to UNESCO's ideals by permitting the payments due to UNESCO and enabling the organization it founded to construct the defenses of peace in the minds of men to survive. With the US having missed the opportunity to effect constructive change within UNESCO while Federico Mayor was Director-General because of its nonmembership, it would be highly regrettable for the US not to work with similarly disposed and similarly gifted Director-General Bokova to enhance the organization's efforts to construct the defenses of peace through international cooperation in education, science, culture and communications. Federico Mayor's vision of «a culture of peace» and Irina Bokova's vision for «UNESCO in a new world,» as articulated in her *Mission Statement for 2013* and *A New Humanism for the 21st Century*, provide the conceptual frameworks for enlightened action and articulate the values and the means to attain them that the US was instrumental in inscribing into the UNESCO Constitution.

In essence, it is the UNESCO Member States collectively, as former Assistant Director-General for Education Nicholas Burnett has written, that must decide what kind of UNESCO they want and then commit themselves to providing the human and financial resources, as well as the governance mechanisms and enlightened oversight, to obtain it.<sup>21</sup> It is time to do so with renewed energy and commitment.

---

<sup>20</sup> Irina Bokova, Address to the UNESCO Executive Board, October 20, 2014.

<sup>21</sup> Burnett, «UNESCO Education.»

## **9. Iberoamérica desde la Cultura, su vínculo con la UNESCO y la construcción de un futuro sostenible y diverso**

Artículo Escuela Diplomática de España  
Por María Andrea Albán



América Latina identificó antes que ninguna otra región el estrecho vínculo entre cultura y desarrollo. Esto se evidenció en el contexto de la Conferencia Intergubernamental de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) de Venecia en 1970, en la que se abordó por primera vez la noción de «desarrollo cultural» y «dimensión cultural del desarrollo», así como algunas estrategias para vincular las políticas culturales a las estrategias nacionales de desarrollo. América Latina, a partir de su realidad socioeconómica y acervo cultural aportó esos elementos a las discusiones y acuerdos desde su visión y experiencia, como un cimiento para el diseño de las futuras políticas culturales basadas en la diversidad y en el diálogo intersectorial considerando a todos los actores.

En 1978, la Declaración de Bogotá de la Organización de la UNESCO estableció que el desarrollo cultural debía mejorar la calidad de vida de las comunidades y los individuos y que la identidad cultural, los antecedentes históricos, sus aspiraciones y valores contribuyen también a este.

La Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT) en México 1982 fue el paradigma, fue el reconocimiento al éxito logrado en la protección del patrimonio material protegido por la Convención de 1972.

MONDIACULT fue el espacio de debate internacional en donde, por primera vez, se utilizó el concepto «patrimonio inmaterial». Ello trajo la nueva definición de Patrimonio Cultural y de cultura, que incluye tanto lo material como lo inmaterial. Se afirmó que el patrimonio abarca todos los valores de la cultura tal y como se expresan en la vida cotidiana, y señaló la importancia cada vez mayor de las actividades destinadas a sostener los modos de vida y las formas de expresión por los que se transmiten esos valores. La Declaración de México reafirma que «cada cultura representa un conjunto de valores único e irremplazable, ya que las tradiciones y formas de expresión de cada pueblo constituyen su manera

más eficaz de manifestar su presencia en el mundo. La identidad cultural y la diversidad cultural son indisociables, y el reconocimiento de múltiples identidades culturales allí donde coexisten diversas tradiciones constituye la esencia misma del pluralismo cultural<sup>1</sup>».

Se acordó también no dedicar únicamente los esfuerzos gubernamentales en la preservación del patrimonio cultural constituido por monumentos y lugares históricos, sino que avanzaran en la creación de programas para investigar y salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial.

Otro hito de la UNESCO en nuestra región fue la reunión de Río de Janeiro de 1984 en la que se discutió sobre la artesanía en el mundo moderno y su preservación, esto, como un claro desarrollo de los acuerdos de México- MONDIACULT (1982).

En 1989, la Conferencia General de la UNESCO adoptó la Recomendación sobre la Salvaguardia de la Cultura Tradicional y Popular, y fue este el primer instrumento jurídico de su especie orientado a la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. Hay que reconocer que el logro fue la creación en 1990 del Premio UNESCO de Artesanía.

La segunda mitad de la década de los años 80, se dan profundas transformaciones en lo político, lo económico y en lo social a nivel global. La caída del muro de Berlín y el surgimiento de una nueva geopolítica y una globalización imparable motivan al espacio político en la región de América Latina a buscar alternativas de negociación y de construcción de narrativas de bloque supra regional.

La I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de 1991, celebrada en Guadalajara, México, estableció un espacio común donde la concertación política y la cooperación serían sus áreas de acción más importantes. Dicha Cumbre, junto con la II Cumbre de Madrid, España en 1992 son consideradas las cumbres fundacionales.

La Declaración de Guadalajara marcó el rumbo al sustentar sus conclusiones en «Convertir el conjunto de afinidades históricas y culturales en un instrumento de unidad y desarrollo basado en el diálogo, la cooperación y la solidaridad.»

---

<sup>1</sup> Declaración de México sobre las Políticas Culturales, México, 1982.

En 1992 se crea, en el seno de la Organización de Naciones Unidas, la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo presidida por el ex Secretario General de ese organismo, Javier Pérez de Cuéllar, para elaborar y presentar el Informe «Nuestra Diversidad Creativa» el cual reconoce la riqueza del patrimonio material e inmaterial, su transmisión intergeneracional, la memoria colectiva de comunidades y la necesidad de salvaguardar la cultura y la diversidad cultural. En breve, el informe pone por delante la salvaguardia del patrimonio en el nuevo contexto y orden global, al igual que la visión y las necesidades de los países emergentes en relación con la salvaguarda de las otras formas de expresión como el arte popular, las artesanías, la danza o las tradiciones orales, entre otros.

En paralelo, la Conferencia Iberoamericana inicia su articulación institucional para desarrollar, entre otros, los principios fundacionales en materia de cultura y desarrollo, con la realización de la primera Reunión de Ministros y Responsables de Cultura de los Países Iberoamericanos en el marco de la celebración de la III Cumbre de Brasil, 1993, en la que los Ministros concluyen diciendo:

*« ...La cultura en su dimensión ética, valorativa, simbólica y de expresividad creativa será el factor crucial en este desarrollo humano, capaz de preparar nuestras sociedades para enfrentar los graves problemas de este fin de siglo y, valorar Iberoamérica como un espacio cultural indispensable en el desarrollo del mundo, que se está construyendo. Este es nuestro desafío. Los grandes ejes de este espacio son el pasado histórico, las lenguas y concepciones comunes del futuro. En efecto, en Iberoamérica hay raíces de civilización que aportan una manera propia de ver el mundo. Desarrollarlas hoy permitirá concebir fórmulas de convivencia que fortalezcan la democracia y la paz; superen la marginación de vastos sectores; eliminen la violencia, discriminación y exclusiones; y desarrollen la solidaridad y las capacidades de realización personal y social<sup>2</sup>».*

Es de señalar que en Iberoamérica se han realizado XIX Conferencias Iberoamericanas de Cultura en las que se han tomado las decisiones que marcan el rumbo de la política cultural en la región. Durante este tiempo se ha dado alto grado de cumplimiento de los acuerdos y mandatos alcanzados a lo largo de los

---

<sup>2</sup> Primera Reunión de Ministros y Responsables de Cultura de los Países Iberoamericanos. III Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salvador de Bahía, Brasil, 1993.

años. De igual forma, han surgido otros mecanismos de integración regional y subregional los cuales han generado también comisiones de cultura y reuniones similares, las que contribuyen a la reflexión, el diálogo y la acción conjunta. El gran reto recae en la coordinación entre los mecanismos para alcanzar la optimización y evitar la duplicación de acciones.

En materia de cooperación, Iberoamérica se ha definido como un espacio colaborativo, solidario y capaz de construir de manera conjunta soluciones a muchos de los retos que imponen la desigualdad y el trabajo por el desarrollo. Se ha identificado cómo desde la celebración de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, además de la creación de Ministerios, Secretarías y Consejos de Cultura, los países han creado de forma gradual legislación en materia de cooperación y agencias de cooperación con lo que se cuenta con herramientas más eficaces para diseñar y poner en marcha políticas y acciones, así como su medición e impacto.

En 1992, durante la segunda Cumbre Iberoamericana se creó, con ese nuevo espíritu, el primer programa de cooperación para el fomento y desarrollo de la televisión de servicio público educativo TEIb ahora (IBE.TV). Con esto, se abrió un camino para que los países miembros del Programa comenzaran a explorar nuevas fórmulas de cooperación e integración regional, derivando en un sistema de programas que han movilizado un importante monto de recursos financieros y técnicos, encontrando en la cooperación sur-sur su mayor fortaleza ya que el modelo creado privilegia la horizontalidad. Hoy lo iberoamericano también se define desde la cooperación.

En 1995, después de intensos debates y negociaciones, la cumbre iberoamericana aprobó el Convenio de Bariloche, el cual define el modelo de cooperación iberoamericana y le otorga las reglas de operación y alcance.

Durante los años noventa tanto Iberoamérica como la UNESCO fortalecieron su presencia institucional, avanzaron en la reflexión, en la negociación e instrumentación que marcaría el rumbo de las convenciones, de Protección del Patrimonio Subacuático (2001) como la del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003) y, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005). Estas definen un modelo de entendimiento para el desarrollo desde lo cultural y lo diverso, ante un modelo predominante de hegemonía cultural.

Si bien Iberoamérica había logrado el pacto para la continuidad de sus Cumbres, se debe recordar que en el año 2000 se creó la Secretaría para la Cooperación con sede en Madrid y que, para 2005 ya había iniciado sus funciones la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, bajo el liderazgo del uruguayo Enrique V. Iglesias estableciendo bajo el paraguas de la cooperación, las áreas de asuntos económicos, sociales y culturales.

Para la Cumbre Iberoamericana de Montevideo en 2006, los países que integran la Conferencia Iberoamericana impulsaron la Carta Cultural Iberoamericana (CCI) misma que determina la importancia de «consolidar el Espacio Cultural Iberoamericano como un ámbito propio y singular, con base en la solidaridad, el respeto mutuo, la soberanía, el acceso plural al conocimiento y a la cultura, y el intercambio cultural<sup>3</sup>.»

A partir del reconocimiento del valor central de la cultura, indispensable para el desarrollo integral y la cohesión social, la Carta aborda las preocupaciones acerca de las identidades culturales, el rol de las comunidades originarias y afrodescendientes, las lenguas, los derechos culturales y el dialogo intercultural. Reflexiona también sobre el patrimonio cultural en sus manifestaciones tangibles e intangibles, la diversidad cultural en los medios de comunicación, la aportación de las migraciones a la interculturalidad, las políticas hacia las industrias culturales y los contenidos audiovisuales, los problemas de la distribución de los bienes y servicios culturales, y todo lo relativo al fortalecimiento de las políticas culturales.

Según recoge el Informe sobre Recursos Digitales en Iberoamérica: una agenda accesible presentado por SEGIB en Guatemala en mayo de 2018 en ocasión de la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministros Cultura, «*La Carta Cultural Iberoamericana, adoptada en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Montevideo, Uruguay del 2006 articula en la región la Declaración sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO del año 2001 y la posterior Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*».<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Carta Cultural Iberoamericana. XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 2006.

<sup>4</sup> Recursos digitales en Iberoamérica: una agenda accesible. Documento del ECI de SEGIB 2018.

Han pasado 10 años desde la adopción de la Carta Cultural Iberoamericana (CCI), y se ha reflexionado y valorado sobre su pertinencia y aportes, quedando de relieve que, gracias a este texto, el desarrollo cultural se ha podido sistematizar y ha traído consigo importantes resultados.

A partir de la Carta Cultural los países han repensado su política cultural. Incluso su legislación es un claro referente para la formulación de sus planes y acciones de gobierno y de diálogo con los creadores, realizadores y con la sociedad en general. Como se ha dicho, la Carta contribuye desde la cooperación a la instrumentación regional de los principios y alcances de la Convención de UNESCO de 2005.

En 2007, en la Cumbre de Santiago de Chile, el Plan de Acción de la Carta Cultural sienta las bases del futuro de este documento referencial en materia de cultura para nuestros países. Entre los más sobresaliente se destaca que, surgen los Congresos Iberoamericanos de Cultura como la ventana de alto nivel para el diálogo entre todas las partes del sector.

El primer Congreso tuvo lugar en ciudad de México en 2008. Versó sobre el cine y el audiovisual en Iberoamérica. En esta oportunidad se reflexionó principalmente sobre las formas de coproducción, distribución y expansión del cine en la región. Ibermedia, Programa de Cooperación que en 2018 celebra XX años de su creación, tuvo un papel preponderante en el diseño y organización del mismo. En 2009, Sao Paulo, Brasil organizó el segundo Congreso Iberoamericano de Cultura bajo el lema: Cultura y Transformación Social, gracias a este Congreso se avanzó en la formulación de políticas públicas con este componente. En el año 2010 en Medellín- Colombia se llevó a cabo el Congreso sobre la Música en Iberoamérica, el cual adoptó la Agenda de las Músicas en Iberoamérica, misma que sentó las bases y los objetivos para el programa de Ibermúsicas. En 2011 en Mar del Plata, Argentina presentó una agenda sobre Política y Cultura. Su contribución fue decisiva en la creación del Ministerio de Cultura en ese país. En 2013 Zaragoza, España puso en tema Cultura Digital, Cultura en Red. En esa ocasión, tanto los especialistas como las autoridades y gestores culturales coincidieron en analizar y proponer ejes de trabajo alrededor de lo digital y su impacto en la cultura, en la creación y en la sociedad. Dentro de sus conclusiones se sugirió analizar las políticas existentes en la materia y proponer una agenda para generar más sinergias regionales. Costa Rica recibió el Congreso Iberoamericano de Cul-

tura bajo el lema de Cultura Viva, poniendo de realce la participación ciudadana, la formulación de políticas culturales de base comunitaria y la articulación con el Programa de Cooperación Ibercultura Viva.

Por su parte, en septiembre de 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la primera resolución de Cultura y Desarrollo en la que se resalta la contribución de las culturas al desarrollo y al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para diciembre de 2011 se aprobó otra resolución de mayor impacto en la que se reconoce la importancia de lo que sería la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que puso de relieve no solo la contribución de la cultura al cumplimiento de los ODM, sino que, alienta a los Estados Miembros, a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y demás interesados a promover la cooperación internacional para desarrollar y consolidar las industrias culturales, el turismo cultural y ayudar a los países a desarrollar infraestructura y competencias en tecnologías de la información para facilitar su acceso entre otras acciones.

La UNESCO impulsó en torno al sector artesanal entre 2011 y 2013 ocho talleres en Cuba para el fortalecimiento de esa temática, misma que ha sido una constante en los últimos años.

Por su parte, la XII Cumbre Iberoamericana celebrada en Cádiz en 2012 aprobó el Programa Iberartesanías cuyo objetivo general está destinado a la elaboración de políticas públicas de promoción de las artesanías iberoamericanas y el mejoramiento de competitividad de las empresas artesanas. Parte del éxito ha sido la designación, en 2017, del Año Iberoamericano de las Artesanías. Adicionalmente en 2018, en la Reunión de Ministros de Cultura, se dio impulso a la agenda de trabajo por las artesanías tradicionales y el arte popular. La agenda tiene como objetivo general establecer políticas públicas para la protección, reconocimiento y desarrollo integral de la artesanía tradicional y el arte popular como sector económicamente activo, con valor patrimonial, a través del fortalecimiento institucional y la cooperación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, para la consecución de una mejor calidad de vida del sector.

También la Cumbre de Cádiz (2012) impulsó la discusión sobre la Cultura y la economía, bajo los principios de la Carta Cultural Iberoamericana e inició la discusión sobre la nueva diplomacia cultural, desde la formación, las nuevas formas de relacionamiento, gestión y negociación relacionados con el patrimo-

nio acuático, sobre el tráfico ilícito de bienes y servicios culturales, sobre la cultura y la cohesión social y la atención al patrimonio cultural en caso de desastre natural.

Los trabajos previos a la Cumbre de Panamá en 2013 pusieron de relieve la necesidad de generar un informe sobre el Espacio Cultural Iberoamericano (ECI) en un contexto de renovación de la cooperación tal y como fue el mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno. Este *Informe sobre la Consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano* define las 7 dimensiones en las que la acción en cultura debe centrarse para contribuir al desarrollo sustentable.

En breve, las siete dimensiones apuntan a los temas de **dimensión social y ciudadanía** por medio de la cual se considera que la ciudadanía cultural enriquece y profundiza la vida democrática en tanto garantiza la igual dignidad de los ciudadanos y las comunidades en su diversidad simbólica.

**Dimensión histórico-patrimonial**, para reconocer el legado de creaciones y bienes culturales materiales e inmateriales que significan la forma más relevante de la diversidad y la identidad cultural iberoamericana.

**Dimensión económica** para hacer de la región un espacio de libre circulación de los bienes y servicios culturales en el conjunto de las fases de creación, producción y distribución, todo ello de acuerdo con los valores culturales de impulso de la creatividad, de acceso de todos los ciudadanos iberoamericanos a la riqueza cultural de la región y de preservación del pluralismo y la diversidad cultural.

**Dimensión institucional y jurídica**, está supeditada a la existencia de un preciso y eficiente sistema de institucionalidad, organizacional y jurídica de la cultura en la región. Corresponde a la SEGIB, como organismo internacional encargado de las Cumbres, la competencia general de impulso, coordinación y seguimiento de la agenda y de las medidas y actuaciones para la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano, en colaboración con los demás organismos multilaterales de la región.

**Dimensión educativa y del conocimiento**, ha de buscar la sinergia entre cultura, educación y conocimiento como compañeros inseparables. El objeto de esta estrategia es sumar otros actores, altamente benéficos para el proyecto a través de una agenda de trabajo que acerque actores educativos, intelectuales, sociales, económicos y culturales, generando puentes de comunicación y trabajo entre ellos.

**Dimensión comunicacional y digital**, el Espacio Cultural debe ser un ámbito fluido de interacción y de comunicación cultural en su sentido más pleno, que favorezca los movimientos, flujos y reflujos que traman y articulan redes de comunicación e interacción entre los países, las comunidades, los grupos sociales y los ciudadanos. La «consolidación» de esta realidad, según pide la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, exige intensificar este proceso, llevarlo a un estadio superior al actual.

**Dimensión de la creación cultural y artística**, las culturas iberoamericanas son portadoras de una profunda creatividad que se traduce en su diversidad cultural: los pueblos originarios precolombinos, las culturas, lusa, hispana y europea, así como otros aportes entre los que son de señalar los afrodescendientes. consiguiente, un objetivo fundamental.

Según la pauta de la Carta Cultural Iberoamericana, deberá abrirse una reflexión encaminada a la búsqueda de alternativas conjuntas para articular el resguardo de los derechos de autor, el desafío planteado por las nuevas tecnologías, el acceso masivo a innovadoras formas de creación y la difusión de bienes y servicios culturales.

Es preciso que la región promueva actuaciones y encuentros encaminados a fijar patrones de garantías básicas laborales y de protección social para los trabajadores y profesionales de la cultura en la región iberoamericana, así como generar mejores condiciones de movilidad de los creadores y artistas a través del conjunto de países de la región, entre las que cabría estudiar la posibilidad, entre otras medidas, de creación de una visa cultural.

Se concluye, por tanto, que la Carta Cultural Iberoamericana CCI; el informe sobre la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano, Panamá (2013); el surgimiento de los Programas de Cooperación Cultural y los acuerdos surgidos en las reuniones de Ministros del ramo, sentaron las bases para la definición de los tres espacios en la Secretaria de Cooperación Iberoamericana de la SEGIB en la Cumbre de Veracruz 2014. Además del Espacio Cultural Iberoamericano, los otros espacios son el Espacio Iberoamericano del Conocimiento y el Espacio Iberoamericano de la Cohesión Social y la Cooperación Sur-Sur.

De otro lado, en noviembre de 2015 la UNESCO ratifica la *Recomendación de Promoción y Protección de Museos y Colecciones*, impulsada por el Programa Iberoamericano de Cooperación Cultural Ibermuseos. En síntesis, la Reco-

mendación no vinculante llama la atención de los Estados miembros sobre la importancia de la protección y la promoción de museos y colecciones, para que colaboren en el desarrollo sostenible a través de la conservación y protección del patrimonio; de la promoción de la diversidad cultural; de la transmisión del conocimiento científico y el desarrollo de políticas educativas; de la formación continua; de la cohesión social; y del fomento a industrias creativas y a la economía del turismo.

Es de resaltar que, a lo largo de todo el proceso para lograr la adopción de la recomendación en la UNESCO, los países de nuestra región, además, de impulsarlo, acompañaron y protagonizaron toda la negociación del mismo.

Por su parte, el Programa Iberarchivos/ADAI fue reconocido en 2016 con el Premio de la UNESCO/Jikji Memoria del Mundo por su contribución a la preservación del patrimonio documental iberoamericano. El objetivo de ese galardón consiste en preservar el patrimonio documental como plataforma de diálogo, respeto mutuo y entendimiento entre los pueblos y sociedades para fortalecer la cooperación y la paz; y garantizar su accesibilidad como patrimonio común de toda la humanidad.

Un tema de especial relevancia en la consolidación del Espacio Cultural Iberoamericano es la creación de La Agenda Digital Cultural para Iberoamérica (ADCI), impulsada por la Cumbre Iberoamericana de Veracruz (2014) y su mandato reafirmado por las subsiguientes Cumbres de Cartagena en 2016 y la II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada en La Antigua Guatemala en diciembre de 2017. LA SEGIB, conjuntamente con la OEI, recibe el mandato de inserción en las redes mundiales de la información. Se trata de que la Agenda promueva... «...la digitalización y la participación de la sociedad en la cultura digital en las industrias creativas, en la generación de contenidos locales y compartidos, y en la preservación del patrimonio cultural, reconociendo las diferencias y asimetrías entre los países, respetando los ordenamientos jurídicos nacionales, la diversidad cultural, expandiendo el acceso a los contenidos y respetando la propiedad intelectual<sup>5</sup>.»

A su vez, el Programa de Acción de Veracruz reitera el mandato de los Presidentes y añade el componente de fomentar la «...inserción de la cultura ibe-

---

<sup>5</sup> Declaración de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Veracruz, México, 2014.

roamericana en las redes mundiales de información -con especial atención a los derechos de autor- y promueva la participación de la sociedad en su conjunto en las grandes posibilidades de la cultura digital...»<sup>6</sup>

La Declaración de la XXV Cumbre de Cartagena de Indias, Colombia (2016), reitera los mandatos de las anteriores Cumbres, mientras que su Programa de Acción lanza el Canal Iberoamericano de Televisión Satelital Iberoamericano, «Señal que nos une» y los diversos procesos de digitalización de expresiones culturales en marcha como son el desarrollo de plataformas digitales en los programas Ibermúsicas y TEIb, o el programa de Biblioteca Digital del Patrimonio Iberoamericano (BDPI) y la Plataforma Digital de la Enciclopedia de la Literatura en Iberoamérica<sup>7</sup>.

Con la ADCI, Iberoamérica genera capacidades para ser más competitivos en el contexto global, las acciones puestas en marcha generan sinergias con acciones emprendidas en el contexto de la UNESCO e incluso dan un paso adelante con proyectos como el Canal Iberoamericano, «Señal que nos Une», la Enciclopedia de la Literatura en Iberoamérica y la alineación de los Programas de Cooperación con ejemplos destacados como el lanzamiento de diversas app y todos los procesos de digitalización en marcha en la región.

La cooperación cultural en Iberoamérica y en ella, los 14 programas, Ibe-TV; Red de Archivos Diplomáticos; Iberarchivos/Programa ADAI; Ibermedia; Iberescena; Ibermuseos; Iberorquestas; Iber-Rutas; Iberbibliotecas; Ibermúsicas; Iberartesanías; Ibermemoria Sonora y Audiovisual; Ibercultura Viva y la Iniciativa de Cooperación Iberartes Visuales, se encuentra en una nueva fase de reorientación de sus esfuerzos comunes para contribuir al cumplimiento de metas específicas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, partiendo para ello del acervo construido en más de 25 años, con una visión renovada. La SEGIB, por medio de su Secretaria de Cooperación y esta, a través de su Espacio Cultural, trabajarán y consolidarán procesos y alianzas estratégicas y con ello aportarán lo necesario con las herramientas de la cooperación multilateral para la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

---

<sup>6</sup> Programa de Acción de la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Veracruz, México, 2014.

<sup>7</sup> Programa de Acción de la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Cartagena de Indias, Colombia, 2016.

UNESCO y la Cooperación Cultural Iberoamericana seguirán consolidando procesos, coadyuvando en tareas específicas como la plena instrumentación del *Plan iberoamericano para reconocer, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural*; el impulso de las industrias culturales y creativas como instrumentos fundamentales de creación y de difusión de la cultura, así como de generación de riqueza y crecimiento que, en última instancia, facilitan un acceso más democrático a los bienes y servicios culturales. Sirva como ejemplo de la cooperación iberoamericana en este ámbito la *Agenda para Reforzar el Acceso Democrático al Libro, la Lectura y la Escritura*, documento presentado por SEGIB y el Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe bajo el auspicio de la UNESCO (CERLALC) en la XIX Conferencia de Ministros de Cultura (3 y 4 de mayo de 2018 en La Antigua Guatemala). Como una estrategia para favorecer la circulación de bienes, servicios, productos y profesionales de la cultura en Iberoamérica.

## **10. Sobre la Unidad de Europa y su identidad cultural**

Eugenio Nasarre  
Vicepresidente del Movimiento Europeo de España



## Salvador de Madariaga y el Congreso de Europa (1948)

Los días 7 al 10 de mayo de 1948 una La Haya, que todavía sufre la carestía de la postguerra, recibe a casi ochocientos delegados procedentes de la mayoría de países del continente para celebrar lo que ha venido llamándose el *Congreso de Europa*. La asamblea tiene lugar en el histórico Salón de los Caballeros del Parlamento holandés. Un lienzo con una E mayúscula de grandes proporciones es el símbolo que preside la gran sala. El Congreso ha sido convocado por el «Comité de coordinación de los Movimientos para la Unidad de Europa», que preside Winston Churchill. El éxito de la convocatoria ha sido impresionante. Más de doscientos parlamentarios de las democracias en reconstrucción han acudido al llamamiento de los movimientos europeístas y de las fuerzas políticas integradas en ellos (democristianos, liberales, conservadores, socialistas, federalistas). A ellos se agregan representantes del mundo de la cultura, de las Universidades, de las Confesiones religiosas, del mundo económico, de los sindicatos y de organizaciones de la sociedad civil.

La importancia del Congreso de La Haya estriba no sólo por relevancia de sus participantes sino por la fecundidad de sus debates, que dieron lugar a tres Resoluciones (política, económica y cultural) así como a un Manifiesto final. El profesor Miguel Martínez Cuadrado, en virtud de su carácter fundacional, se ha referido a él con la expresión *ab Europa condita*. Puede parecer una hipérbole, pero hemos de reconocer que fue el hecho fundacional de la Europa Unida en que vivimos y por ello hemos de otorgarle una merecida dimensión histórica, ya que en sus Resoluciones están trazadas las líneas maestras y las orientaciones fundamentales de la integración europea.

Salvador de Madariaga, entonces profesor en Oxford, fue elegido presidente de la Comisión Cultural. La Comisión Política estaba presidida por el presidente del gobierno francés Paul Ramadier. Y la Comisión Económica tiene como presidente el ex primer ministro belga Paul Van Zeeland.

La idea de Salvador de Madariaga, compartida por los intelectuales allí presentes —entre ellos, Denis de Rougemont y Henri Brugmans— es que la dimensión cultural no podía estar ausente del proceso de integración política y económica de Europa. Cuando en la Resolución política se adopta la revolucionaria declaración para entonces («*Ha llegado la hora en que las naciones de Europa transfieran algunos de sus derechos soberanos para ejercerlos en adelante en común*»), había que dar un sustento sólido a la inédita construcción política a la que conducía tal aserto. Y ese basamento no podía ser otro que reconocer y redescubrir una *identidad europea*, fraguada a lo largo de su historia.

La Resolución Cultural del Congreso de La Haya contiene tres afirmaciones que conviene subrayar:

*«La unidad de Europa ha dejado de ser una utopía para pasar a ser una necesidad, pero no puede fundarse duraderamente sino sobre una unidad viva».*

¿Cuál es la base de esa «unidad viva» que preconizan los «padres fundadores»? He aquí la segunda afirmación:

*«Esta unidad profunda, en el seno mismo de nuestras diversidades nacionales, doctrinales y religiosas, es la de un patrimonio común de civilización cristiana, de valores espirituales y culturales, y de una lealtad común a los derechos humanos fundamentales, en particular la libertad de pensamiento y de expresión».*

Estas dos afirmaciones se complementan con una tercera del siguiente tenor:

*«Los esfuerzos para unirnos deben sostenerse e inspirarse mediante un despertar de la conciencia europea y esta debe ser informada, estimulada y dotada de medios de expresión».*

Los redactores del documento constataban, a continuación, que no existían instituciones y organizaciones de ámbito europeo capaces de cumplir las tareas conducentes a «despertar la conciencia europea» y a profundizar sobre el «patrimonio común», ya que la reciente creada UNESCO cubría un campo demasiado vasto y había nacido con otra finalidad y los organismos nacionales de este ámbito se limitaban al campo reducido de sus confines.

Por todo ello, los autores de la Resolución insistirán en los puntos siguientes en la necesidad de crear instituciones comunes de carácter cultural en todas sus

expresiones y manifestaciones, subrayando como principio básico de esta acción «la libre circulación de las ideas, de las publicaciones y de las obras de arte».

Salvador de Madariaga pronunció al inicio de los trabajos de la Comisión un vibrante discurso, en defensa de ese patrimonio cultural común de Europa, en el que dijo:

*«Ante todo, amemos a Europa, nuestra Europa sonora de las carcajadas de Rabelais, luminosa de la sonrisa de Erasmo, chispeante del ingenio de Voltaire, en cuyos cielos mentales brillan los ojos fogosos de Dante, los claros ojos de Shakespeare, los ojos serenos de Goethe, los ojos atormentados de Dostoievski; esta Europa a la que siempre sonríe la Gioconda, y en la que Moisés y Davis surgen a la vida perenne del mármol de Miguel Angel, y el genio de Bach se alza espontáneamente en los aires de la melodía para quedar captado en su geometría intelectual, donde Hamlet busca en el pensamiento el misterio de su inacción y Fausto busca en la acción consuelo al vacío de su pensamiento; donde Don Juan ansía hallar en las mujeres que topa la mujer que nunca encuentra y Don Quijote, lanza en ristre, galopa para obligar a la realidad a alzarse sobre sí misma; esta Europa en donde Newton y Leibniz miden lo infinitesimal, y las catedrales, como dijo inmortalmente Musset, rezan de rodillas en sus trajes de piedra; donde los ríos, hilos de plata, hacen rosarios de ciudades, joyeles cincelados en el cristal del espacio por el buril del tiempo...»*

*Esta Europa tiene que nacer. Y nacerá cuando los españoles digan «nuestro Chartres» y los ingleses «nuestra Cracovia» y los italianos «nuestra Copenhague» y cuando los alemanes digan «nuestra Brujas» y retrocedan de horror a la mera idea de poner sobre ella manos asesinas. Europa vivirá, porque entonces el Espíritu que guía la historia habrá pronunciado las palabras creadoras: Fiat Europa».*

La retórica del párrafo hacía vivo en los presentes el hecho de que a cualquier hombre culto europeo todos los autores, los personajes, las obras les sonaban como algo familiar. Pero había que dar un paso más: considerarlas como propias en cuanto comunes de todos los europeos. Es lo que en la Resolución se llama «conciencia europea». Esa era para Madariaga la tarea fundamental que había que emprender, porque «Europa es ya un cuerpo; es ya un alma también; pero no es todavía una conciencia». «Vivirá o perecerá —nos exhorta— según llegue

*o no a tomar conciencia de sí misma y de que, pues vive, debe seguir viviendo».* Y eso se alcanzará cuando con naturalidad digamos «nosotros los europeos».

## **La conciencia europea**

Al recibir en 1962 en Amsterdam el prestigioso Premio Erasmus, el gran teólogo y filósofo germano-italiano Romano Guardini, hijo de italianos emigrados en Baviera, (confiesa que «en casa hablaba italiano, pero el idioma de la escuela y de su formación espiritual fue el alemán»), dedicó su discurso de gracias a hacer unas reflexiones sobre su visión de Europa. El proceso de integración europea había dado sus primeros pasos y la llamada «pequeña Europa», la de los seis Estados fundadores, era ya una floreciente realidad.

Guardini había vivido el trágico período de la historia europea con dos guerras devastadoras y el auge de los totalitarismos y de unos nacionalismos de naturaleza expansiva y agresiva. «¿Qué era él, alemán o italiano?», cuenta que se preguntaba con angustia a sí mismo. «Cuando se me presentó la idea europea —afirma— supuso para mí la posibilidad de una solución honrosa del conflicto». Lo que salvó a Guardini fue «la conciencia de ser europeo», porque con tal conciencia —añade— «la nación adquiere un nuevo significado». No hay que renunciar a ella, aclara el pensador italo-germano-; no hay que convertirse en «apátrida» o en un artificial «cosmopolita». Encadenando sus reflexiones, llega a la siguiente conclusión: *«Que Europa llegue a ser supone previamente que cada una de sus naciones vuelva a pensar de otro modo su historia; que comprenda su pasado con referencia a la constitución de esa gran forma vital que es Europa».*

Lo que afirmaba Guardini en su discurso de Amsterdam era fundamentalmente dos cosas. La primera, que un «relato europeo» no es en absoluto artificioso sino que responde a un hecho evidente: la realidad histórica de Europa, fraguada con tal intensidad de vínculos a partir de la Roma clásica que, prescindiendo de esta dimensión europea, las «historias nacionales» resultan ininteligibles. La segunda es que resulta obligado, por lo tanto, cambiar de perspectiva, pensar de otro modo cada historia nacional e integrarla dentro de una visión común.

El año 2017 el profesor Miguel Artola publicó «El legado de Europa», el último libro de su dilatada obra historiográfica. En su introducción afirma: «Frente a la acumulación de historias nacionales que, en su conjunto, han formado el

relato del pasado, y dado que Europa no fue en ningún momento un Estado, aquí se ofrece un relato construido a partir de la semejanza de sus instituciones y de su cultura». Como se muestra a lo largo de todas sus páginas, la intensidad de los vínculos de los pueblos europeos en todas las etapas históricas es incontestable. Desde Roma, el Medievo, la Modernidad hasta los hechos contemporáneos Europa es más que un entramado de relaciones entre las «naciones», que se van configurando y sedimentando a lo largo de la Edad Media. Es tal la profundidad de esas relaciones que los sucesivos movimientos culturales, artísticos y la evolución de sus formas políticas no tienen fronteras, aunque en algunos casos las improntas nacionales hayan sobresalido. Las catedrales románicas y góticas son europeas. Las Universidades son una invención genuinamente europea. El renacimiento, el barroco o el romanticismo son corrientes que sobrepasan la dimensión nacional. El sujeto histórico de todos estos fenómenos es Europa.

Lo que ocurre es que junto a esta unidad de fondo, desde «la Edad de las Tinieblas», como el historiador Paul Johnson llama a la Alta Edad Media, los pueblos que habitan el continente van adquiriendo una creciente personalidad. Ese es el enigma de la realidad europea. Denis de Rougemont, que desempeñó un gran papel en sentar las bases intelectuales del proyecto de integración europea, siempre postuló la auténtica realidad histórica de Europa consistía en la «unión en la diversidad» y que sólo se podía construir su futuro con ese planteamiento, lo que le llevaba a defender con calor el *federalismo* como la forma política más apta para articular el destino común de los europeos.

La tensión entre unidad y diversidad ha sido la constante en la historia europea a lo largo de los siglos. El historiador Emilio Mitre en su libro «La primera Europa», que estudia la formación y declive del Imperio carolingio, se refiere al terrible enfrentamiento entre los nietos de Carlomagno e hijos de Luis el Piadoso de la siguiente manera: «El fantasma de Fontenoy (la carnicería entre *europeos* de 841) se ha manifestado repetidamente a lo largo de los siglos. Los conflictos de naturaleza feudal, los enfrentamientos entre monarquías del mundo moderno, las guerras de religión, las guerras derivadas del estallido revolucionario en Francia y del expansionismo napoleónico, el encrespamiento de los nacionalismos, etc. Han frustrado muchas de las esperanzas de unidad y convertido a Europa en frecuente campo de batalla». Paul Hazard, al preguntarse sobre qué era Europa, llegó a afirmar en los años treinta que era «un encarnizamiento de

vecinos que luchan». El mismo Miguel Artola presta una gran importancia a la contribución europea al desarrollo del arte militar y de la industria bélica como uno de sus «legados».

Pero no nos deberíamos confundir en la naturaleza de esos recurrentes enfrentamientos y rivalidades entre los países del continente. Han de ser consideradas como *guerras civiles* entre pueblos íntimamente relacionados, con causas que sobrepasan muchas veces las rivalidades fronterizas sino que obedecen a conflictos de orden general, como sucedió en las guerras de religión. El substrato común europeo está en la base de las tensiones y conflictos que caracterizan a buena parte de la historia europea.

En efecto, la tensión entre un ideal de unidad —que, por primera vez, aparece con gran fuerza en el proyecto imperial de Carlomagno— y una realidad fragmentada, alimentada por las reivindicaciones de «independencia» de los diversas realidades políticas que se van fraguando y que desembocarán en el ya moderno concepto de *soberanía*, es un factor clave para entender la trayectoria espiritual de Europa y acercarse a comprender lo que podríamos llamar su identidad como sujeto histórico. El profesor norteamericano J. Weiler, prestigioso estudioso de la realidad europea, se ha referido a esta doble dimensión (*Una Europa cristiana*, 2003): «Europa no es sólo una realidad empírica. Es también una idea, un ideal: un proyecto de comunidad política —lo que los estudiosos anglosajones llaman *polity*— mejor, de sociedad mejor. En un importante libro de Margalit, *The Ethics of Memory*, se distingue acertadamente entre el carácter impersonal universal de la *moral* y la conciencia colectiva necesaria para la construcción de comunidades éticas».

Con todos los desfallecimientos de la atormentada historia europea, con todos sus fracasos, hay una permanente aspiración en los europeos de todas las épocas en construir una «comunidad ética», en un principio impregnada por el ideal de la Cristiandad, como sociedad total, y en su desarrollo posterior con un hilo conductor que podríamos, sintetizando mucho, calificar como *humanismo*, sea éste teocéntrico, antropocéntrico o una mezcla entre los dos. Hay una notable coincidencia entre los autores sobre los pilares de este humanismo, que caracteriza el la trayectoria del pensamiento, las expresiones culturales y las obras artísticas de la historia europea, aunque estén formulados de distinta manera. Xavier Zubiri habló de las «tres colinas» (Atenas, Jerusalén y Roma) como forjadoras del espí-

ritu europeo. Lord Keynes defendía que los cimientos de la civilización europea (y de la occidental) eran «la ética cristiana, el espíritu científico y el imperio de la ley».

Con estos cimientos lo cierto es que la fecundidad del pensamiento europeo es uno de los hechos más asombrosos de la historia de la humanidad. Madariaga lo llamaba el «genio europeo» y redescubrirlo y, sobre todo, apreciarlo debía constituir la base de adquirir la «conciencia europea», de lo que dependía, según el gran europeísta español, que Europa viviera o pereciera.

### **La superación de las historias nacionales**

En su discurso de Amsterdam, antes aludido Romano Guardini reclamaba «que cada una de sus naciones volviera a pensar de otro modo su historia». Topamos aquí con la madre del cordero. Porque en los dos últimos siglos los Estados nacionales han elaborado sus «relatos» y los han transmitido a sus sucesivas generaciones estrictamente como «historias nacionales».

Fue Johann Fichte en su *Noveno Discurso a la nación alemana* (1808) quien elaboró el concepto de «Estado educador», asignándole la misión de forjar el «alma alemana» como factor indispensable para la construcción nacional. Las ideas de Fichte calaron en todo el continente. Tuvieron lugar cuando se iniciaba el doble proceso que caracterizó a la vida europea durante todo el siglo XIX, algunas de cuyas consecuencias estallaron en las dos sucesivas guerras europeas del XX. Por una parte, con el impulso de la revolución francesa y de la obra napoleónica, se puso en marcha el proceso de las «construcciones nacionales», superando los vínculos ciudadano-poder que caracterizaban a las monarquías del Antiguo Régimen, creándose así, con un *demos* como sujeto soberano, los Estados nacionales modernos. Por otra parte, es el período en el que las distintas naciones europeas van creando sus sistemas educativos de nueva planta, para procurar, con la perspectiva del pensamiento ilustrado, una formación suficiente que se extendiera al conjunto de la población.

De ese modo, los sistemas educativos se pusieron al servicio de las «construcciones nacionales». El objetivo de los sistemas educativos, pilotados por cada Estado, no era tan sólo proporcionar una instrucción elemental para todos y una instrucción superior para formar las élites de cada país, sino también promover «buenos ciudadanos», entre cuyas virtudes debería figurar como preminente la

del patriotismo. La historia formaba parte de esta misión. Apartándose del sabio precepto de Tácito (*sine ira et studio*) la historia que se transmitía en las escuelas tenía una consideración estrictamente nacional. No había otro «sujeto histórico» que la nación.

Ya hemos visto cómo este planteamiento, del que ha vivido la educación europea durante dos siglos, es muy problemático. En todo caso, entraña, en lo que se refiere a Europa, una mutilación, que dificulta gravemente (más bien, impide) una cabal comprensión del propio pasado nacional. Es verdad que las realidades nacionales se han cristalizado con extraordinaria fuerza a lo largo de la historia europea. De Maistre, para ridiculizar el concepto de «ciudadano» en abstracto elaborado por los revolucionarios franceses como sujeto de derechos, utilizó el argumento de que sólo se había encontrado con ingleses, franceses o rusos.

Pero este tratamiento de las historias nacionales que se impuso en la Europa del XIX no sólo distorsiona la realidad histórica sino que transmite y refuerza los sentimientos de competición y de animadversión, alimentando así un modelo de patriotismo que degenera en nacionalismo excluyente y agresivo.

La fuerza con la que los Estados nacionales han asumido esta tarea como propia y exclusiva queda constatada en las dificultades con las que las instituciones europeas se han encontrado para entrar en las políticas educativas, al menos parcialmente, como políticas comunes. Los Estados se han mostrado muy celosos de preservar su «soberanía» en el ámbito de la educación y ello ha impedido los sucesivos, y siempre frustrados intentos, de proporcionar al estudio de la historia y de la cultura un tratamiento prevalentemente europeo. En este ámbito lo único que podemos decir es que queda mucho camino por recorrer.

### **Los itinerarios culturales europeos. El Camino de Santiago como modelo**

El año 2018 el Consejo de Europa declaró como itinerario cultural europeo la *Ruta Carlomagno*. El programa de los itinerarios culturales es una iniciativa del Consejo de Europa, adoptada en 1987, siendo Marcelino Oreja su Secretario General, que tiene como finalidad contribuir a crear una cultura viva común mediante el fomento de rutas o caminos en torno a un hecho, acontecimiento o personaje que forme parte sobresaliente del patrimonio cultural europeo. El Camino de Santiago fue el primer itinerario reconocido en el mismo año 1987.

La *Ruta Carlomagno* ha sido una iniciativa surgida en el seno del Movimiento Europeo, en la que ha participado el Consejo español de dicha organización. Está diseñada con un planteamiento reticular, que tiene como centro de irradiación la ciudad de Aquisgrán con enlaces con aquellos núcleos, ciudades y regiones que forman parte del mundo carolingio.

Al haber colaborado en la puesta en marcha de esta iniciativa, que a partir de ahora hay que convertir en realidad, he podido darme cuenta cómo hay muchos modos de despertar esa «conciencia europea» de la que hablara Madariaga. También me he podido dar cuenta de las dificultades para lograr que los objetivos propuestos por el Consejo de Europa se trasladen a la realidad.

No me refiero, por supuesto, a las dificultades de orden logístico y organizativo, que requieren la colaboración de muchas instituciones (los municipios de los lugares que forman la red, las regiones implicadas, el apoyo de los Estados, la implicación de instituciones culturales tales como las Universidades y otros focos de cultura), sino a las dificultades de llevar a cabo lo que realmente importa, hacer vivo el legado de lo que el mundo carolingio ha significado para la historia de Europa: el sueño unificador de Carlomagno, el por qué de su mirada a Roma, la comprensión de su ideal político-religioso, el propósito cultural de las instituciones educadoras que impulsa. No tendría sentido, o lo sería de alcance casi irrelevante, que la *Ruta Carlomagno* no se propusiera asomarse a las cuestiones aquí esbozadas. Pero surgen preguntas que provocan al menos una cierta inquietud. ¿La distancia histórica que nos separa del mundo carolingio puede permitir una cabal comprensión de aquellos rasgos de la «primera Europa»? ¿Cómo debemos abordar una aproximación que no se convierta en una caricatura histórica? ¿Estamos en condiciones de hacer *memoria* de aquel sugestivo momento del Medioevo cristiano sin que resulte mera arqueología?

Las conversaciones mantenidas con el Comité científico del proyecto, que está en proceso de formación, me han hecho ver la ingente tarea que tenemos por delante para que nuestro patrimonio cultural, en todas sus ricas dimensiones, no sea un patrimonio muerto sino vivo, que nos haga comprender a los europeos cuáles son las raíces de nuestra sociedad, cuáles han sido los valores e ideales que se han ido proponiendo las sucesivas generaciones de europeos.

El primer itinerario europeo, *El Camino de Santiago*, constituye un hecho singular y verdaderamente asombroso. Nadie podría haber vaticinado el éxito

de las peregrinaciones a la tumba del Apóstol Santiago. Los datos son espectaculares. El número de peregrinos registrados en 2018 ha alcanzado la cifra de 327.000, cincuenta mil más que en el último Año Santo, acaecido en 2010. El fenómeno crece de año en año. Pero lo más importante de él es su dimensión europea. Cerca de la mitad de los peregrinos vienen de los distintos países europeos, siendo italianos, franceses y alemanes quienes más aportan. Los peregrinos españoles son ya minoría (un 44 por 100 del total).

Pero el *Camino de Santiago* no sólo aporta la experiencia de los cientos de miles de europeos que acuden a la ciudad compostelana sino que en torno a él se ha tejido una red de Universidades e instituciones culturales que celebran periódicamente encuentros y cursos que sirven para crear una comunidad científica que profundiza en el conocimiento y comprensión de un importante capítulo de nuestra historia.

El humanismo, ese descubrimiento de la persona y de su dignidad, es el verdadero rostro de Europa. Adenauer, al firmar en Roma los Tratados que dieron el definitivo impulso al proyecto de integración europea, pidió a los europeos que «los árboles no nos impidieran ver el bosque». Es la visión del bosque lo que más nos ayudará a crear y fortalecer la «conciencia europea».

*Eugenio Nasarre*  
Vicepresidente del Movimiento Europeo de España

# **11. La UNESCO y la Unión Europea: Colaborando para lograr objetivos comunes**

Oriol Freixa Matalonga  
Responsable de Cultura  
Oficina de Representación de la UNESCO  
ante las instituciones europeas en Bruselas



La UNESCO y la Unión Europea (UE) son socios naturales al compartir valores y objetivos comunes, principalmente la promoción de la paz y el reconocimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales como pilares de la cooperación internacional al desarrollo.

Ambas organizaciones se comprometen a apoyar a sus Estados miembros para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reflejados en la Agenda de Desarrollo Sostenible (Agenda 2030). Esto supone, por un lado, la existencia de una amplia gama de proyectos conjuntos implementados a escala global y que cubren todas las áreas de competencia de la UNESCO, y por otro, el continuo fortalecimiento del diálogo en políticas a desarrollar de modo conjunto.

### **Contexto de la cooperación UNESCO/UE**

El origen de la cooperación de la UE con la UNESCO se remonta a 1964, formalizadas a través de intercambios de cartas oficiales. En 1996 se firmó el primer acuerdo marco, en el que se detallaba las principales líneas de cooperación, focalizándose en asistencias técnicas e iniciativas acordadas. Un nuevo acuerdo fue firmado en 2004, permitiendo acceder a UNESCO al marco financiero y administrativo concluido con las Naciones Unidas y la Comisión Europea en 2003 (el llamado FAFA *Financial and Administrative Framework Agreement* en inglés).

Con el fin de reforzar la cooperación y conseguir una inmediata y mejor coordinación, en 2011 fue inaugurada la Oficina de Representación de la UNESCO en Bruselas, la capital de la UE. Esta medida permitió un importante fortalecimiento de las relaciones con las instituciones europeas, aumentando la visibilidad del papel de la UNESCO a nivel europeo y la eficacia de su trabajo en Bruselas.

En 2012, un Memorando de Entendimiento reconoció el largo historial de colaboración entre la UNESCO y la UE estableciendo una asociación estratégica, dando un nuevo impulso al diálogo político, como en la financiación

y el intercambio de conocimientos, y promoviendo buenas prácticas creando sinergias en prioridades compartidas. El objetivo era continuar el diálogo a nivel programático y, al mismo tiempo, compartir información y datos relevantes en áreas de interés común.

Desde entonces, la UNESCO ha desarrollado una cooperación más estrecha con las instituciones de la UE, aumentando el alcance y el nivel del diálogo y fortaleciendo la visibilidad de la organización en las instituciones europeas.

Siendo la UE el mayor donante multilateral de Ayuda Oficial al Desarrollo en el mundo, existe un gran interés para continuar la cooperación con la UNESCO en los próximos años, especialmente dentro del marco de la Agenda 2030 con la implementación de los ODS, debido al interés de la UE y de la mayoría de sus Estados miembros para aplicar plenamente la agenda global, tanto en sus políticas internas como externas.

Así, por ejemplo, las contribuciones extrapresupuestarias recibidas en UNESCO de la UE en 2015 alcanzaron más de 22 millones de dólares y esta tendencia se ha confirmado al alza en los años posteriores, llegando en 2017 a casi 26 millones de dólares, representando el 8,5% de las contribuciones y siendo la UE el mayor donante multilateral extrapresupuestario de la Organización.

En general, este aumento refleja el fortalecimiento de la reputación de la UNESCO en las instituciones europeas, proporcionando las bases para una cooperación significativa. Pero a su vez, pese a ese constante aumento de financiación europea recibida, las cantidades son modestas en relación a otras agencias especializadas y programas de Naciones Unidas.

### **Asociación estratégica**

Esta asociación estratégica ha abierto nuevas oportunidades para la cooperación directa, reforzando el diálogo de las oficinas y los institutos en el terreno de la UNESCO con las delegaciones de la UE en todo el mundo a través del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). También ha fortalecido la cooperación con una amplia gama de Direcciones Generales de la Comisión Europea ( Desarrollo y Cooperación (DG DEVCO); Política europea de vecindad y Ampliación (DG NEAR); Educación y Cultura (DG EAC); Investigación e Innovación (DG RESEARCH), Emprendimiento (DG GROW), etc. ) diversificándose y ampliándose, y a su vez, organizándose un número creciente de reuniones de alto nivel, entre ellas, las celebradas entre la Directora General de la UNESCO

y el Presidente de la Comisión Europea, el Presidente del Parlamento Europeo, la Alta Representante de la UE, así como con los diversos Comisarios y Directores europeos, y en todos los niveles relevantes de ambas organizaciones, centrándose en una cooperación focalizada en particular, en las áreas de la formación y la educación técnica y profesional, la educación para la ciudadanía global, la protección y salvaguarda del patrimonio cultural material e inmaterial, la diversidad cultural e industrias culturales y creativas bajo la óptica del binomio cultura y desarrollo, la diplomacia científica y del agua y la libertad de expresión y desarrollo de medios de información.

Como parte de esta asociación, el diálogo con el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo ha sido clave, fortaleciéndose también, en particular con los Comités responsables de la cultura y la educación, relaciones exteriores, la ciencia y la innovación, reflejando un nivel consolidado de cooperación e intercambio. Así, se presentaron varios informes y publicaciones de la UNESCO, como el Informe sobre la ciencia de la UNESCO: *Hacia el 2030* y el Informe mundial de la Convención 2005 «*Re/Pensar las políticas culturales*» de 2018, donde altos funcionarios y expertos de la UNESCO participaron en su lanzamiento en varias sesiones de ambas instituciones, así como también en la activa participación durante las *Jornadas Europeas de Desarrollo*, organizadas por la Comisión europea (DG DEVCO), que anualmente se celebran en la capital de Europa. En diferentes ediciones de estos encuentros, se organizaron varias sesiones centradas en temáticas que forman parte de la misión de UNESCO, como la educación a la ciudadanía mundial, cultura y desarrollo, turismo sostenible, o la mitigación del cambio climático.

También la Oficina de Representación en Bruselas, junto con los responsables de los diferentes programas de los sectores en la sede de París y de las Oficinas fuera de la sede, ha organizado reuniones regulares, misiones, conferencias, talleres y otros eventos junto con las contrapartes europeas. A su vez, se ha consultado cada vez más a la UNESCO y se le ha solicitado que proporcione asesoramiento e información para nuevas políticas y legislaciones europeas, como por ejemplo, para el Marco europeo de educación y formación 2020, la protección del patrimonio cultural en situaciones de conflicto, para la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales en Europa, así como durante las recientes exitosas iniciativas organizadas en torno al Año Europeo del Patrimonio Cultural celebrado durante todo el año 2018.

## Áreas de cooperación

La mayoría de los proyectos desarrollados en colaboración con la UE se han organizado desde el inicio en torno a áreas de interés común. Los ejemplos más recientes de cooperación se desarrollan a continuación por sectores de UNESCO:

- En lo que se refiere al **sector de la educación**, importantes proyectos en Iraq y Malawi en el campo de la capacitación técnica para jóvenes con el objetivo de crear habilidades para el empleo. En 2018 se lanzó una importante iniciativa financiada por la Comisión Europea (DG ECHO) en el norte de Uganda para refugiados, con el objetivo de promover el acceso a una educación de calidad, en condiciones de seguridad, fomentando así la inclusión, la cohesión social, la resiliencia y el respeto por todos los estudiantes, independientemente de su origen étnico.

A su vez, la UE, a través de la colaboración de la Comisión Europea (DG DEVCO), está también presente en la nueva iniciativa intersectorial «*Reviviendo el espíritu de Mosul*», presentada recientemente por la Directora General. El objetivo de esta iniciativa no es solo reconstruir un patrimonio histórico, sino también contribuir a la rehabilitación del sistema educativo y la revitalización de la vida cultural, es decir, la posibilidad de un retorno a la paz. A través de esta iniciativa basada en la educación y la cultura, la UNESCO sigue con los ejemplos de sus mayores logros, como el rescate de los templos nubios en Egipto, que acabamos de celebrar el 50 aniversario, o la preservación del parque arqueológico de Angkor, del cual se cuentan 25 años del del mecanismo de coordinación establecido por la UNESCO.

- Continuando con el **sector de la cultura**, en el marco de la estrategia de la UE para las relaciones culturales internacionales, la Comisión Europea (DG EAC, DG NEAR, DG DEVCO) y el SEAE junto con la UNESCO están implementando acciones conjuntas destinadas a proteger el patrimonio y la diversidad cultural en situaciones de emergencia, a través de la prestación de asistencia técnica inmediata, servicios de asesoría y programas de capacitación en áreas de crisis y post-conflicto, como en Malí, Siria, Yemen, Iraq y Libia. Así mismo, un proyecto específico para salvaguardar el patrimonio cultural sirio acaba de finalizar y ha dado

importantes resultados para la protección del patrimonio en peligro de las zonas más afectadas por el conflicto.

Otra de las iniciativas destacadas en el sector de la cultura y en el marco de su programa «Invertir en cultura y creatividad», la Comisión Europea (DG DEVCO) se asoció recientemente con UNESCO para apoyar dos nuevas actividades en las áreas del patrimonio cultural y las industrias creativas. Esta asociación comienza con dos actividades programáticas: una primera se centra en la promoción y la salvaguarda de los corredores del patrimonio cultural material e inmaterial de las rutas de la seda en Afganistán, Asia Central e Irán, diseñado como dimensión internacional del Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018; y una segunda en la creación de nuevos marcos regulatorios para fortalecer las capacidades en las industrias culturales y creativas de los países en desarrollo, concebido bajo el áurea de la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 2005, donde la UE es la única organización regional que ha ratificado dicha Convención.

Otro proyecto importante fruto de la cooperación UNESCO/UE es la innovadora plataforma *Viajes del Patrimonio Mundial en la Unión Europea*, que nació gracias a una acción preparatoria del Parlamento Europeo y financiado por el programa de turismo de la Comisión Europea (DG GROW). Esta primera plataforma web dedicada al Patrimonio Mundial y al turismo sostenible, tiene como objetivo promover los viajes sostenibles a 34 notables sitios de Patrimonio Mundial repartidos en 19 países de la UE, desarrollado en colaboración con *National Geographic* e inspirado en el programa de Turismo Sostenible del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

- En este contexto de cooperación con la UE, cabe resaltar también que el valor y el potencial de **la juventud** tienen también cabida, especialmente en periodos cuando la inclusión social es más difícil para los jóvenes. En este sentido, la Red de Jóvenes Mediterráneos, llamada *NET-MED Youth*, fue creada con la Comisión Europea (DG NEAR) como iniciativa que coordina organizaciones juveniles activas en Argelia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez, y que se centra en aspectos cruciales de la vida juvenil. Los miembros de *NET-MED Youth*

trabajan para promover la participación activa de los jóvenes en los procesos nacionales de toma de decisiones en temas como la libertad de expresión, formación y la inserción laboral.

- En lo que se refiere a **la libertad de expresión y el papel de los medios de comunicación**, la UNESCO y la Comisión Europea está trabajando en proyectos en los países de los Balcanes Occidentales, y también en otros países donde es esencial garantizar información imparcial y de calidad para contribuir al proceso de democratización y al desarrollo del diálogo intercultural como en Jordania y Myanmar.
- Finalmente, la UNESCO es también un socio importante de la UE en sector de **las ciencias naturales** con los esfuerzos para salvaguardar los océanos y garantizar el acceso universal y seguro a los recursos hídricos, especialmente a través del fortalecimiento de la capacidad institucional y de gestión en África.

## Oportunidades para el futuro

Las Naciones Unidas y la UE son, como se subrayó anteriormente, socios naturales, con los mismos valores y objetivos. Los valores establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en 2018 cumplieron 70 años, y los 17 ODS representados por la citada y reciente Agenda 2030. La UE y sus Estados miembros están trabajando en estos momentos en el nuevo plan presupuestario posterior a 2020 y la representación de las Naciones Unidas en Bruselas ha establecido un grupo de trabajo, en el cual la UNESCO como agencia especializada, participa activamente para supervisar el progreso de ese nuevo plan presupuestario.

Recordando lo establecido en el artículo 21 del Tratado de Lisboa, *«La acción de la Unión en la escena internacional se basa en los principios que han informado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende promover en el resto del mundo: «Democracia, estado de derecho, universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y libertades fundamentales, respeto por la dignidad humana, principios de igualdad y solidaridad y respeto por los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional».*

La UE debe garantizar un plan financiero adecuado para su papel como líder mundial en asuntos humanitarios y de desarrollo. Por esta razón, en una realidad global cada vez más caracterizada por crisis y conflictos y con aras a perseguir los objetivos de un multilateralismo eficaz y con resultados, es esencial contar con los recursos adecuados disponibles para enfrentar problemas contemporáneos difíciles. Estos recursos deben reflejar los valores de la UE y permitirle fortalecer la cooperación con terceros países y fortaleciendo un nuevo multilateralismo que garantice un desarrollo sostenible en línea con la Agenda 2030.

Así, la UNESCO está tomando medidas para asegurar que los recursos de ese nuevo marco financiero de la UE puedan proteger por ejemplo, el apoyo y la promoción de una educación de calidad, inclusiva e igual; permitir que se protejan y promuevan la cultura, el patrimonio cultural y las industrias culturales y creativas para contribuir al desarrollo socioeconómico de los países; asegurar que los principios de la democracia sean respetados también gracias a la libertad de expresión y la libertad de prensa; asegurar a jóvenes y futuras generaciones las capacidades adecuadas para integrarse en las comunidades y el mundo del trabajo; y, finalmente, que otros problemas clave, como el cambio climático, se aborden con los recursos adecuados que respeten los compromisos asumidos por los Estados. Entre las prioridades que conforman la misión de la UNESCO, no podemos olvidar el Objetivo 5 de la Agenda de Desarrollo: la igualdad de género y la mejora de las condiciones de vida de las mujeres.

## **Conclusión**

Todo lo expuesto destaca el amplio horizonte del marco de cooperación que se ha construido entre la UNESCO y la UE, así como su fortalecimiento en los últimos años. Esta asociación estratégica refleja el diálogo y el apoyo a las políticas reforzadas, así como los esfuerzos conjuntos para lograr objetivos comunes. En el marco de la Agenda 2030, la historia de éxito de la asociación UNESCO-UE se espera que crezca y se profundice aún más.

Al unir fuerzas, tanto en Bruselas como en París, como a nivel de terreno, la UNESCO y la UE pueden apoyar eficazmente a los gobiernos, las autoridades locales, la sociedad civil y en definitiva a los ciudadanos y, juntos, continuar

uniendo esfuerzos para el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la paz duradera.

Bruselas, enero de 2019.

*Oriol Freixa Matalonga*  
Responsable de Cultura  
Oficina de Representación de la UNESCO ante  
las instituciones europeas en Bruselas.

## **12. La UNESCO y las libertades de expresión y religión**

Aurelio Pérez Giralda  
Diciembre de 2018



**1.—Actualidad de la cuestión.** ¿Existe conflicto entre las libertades de expresión y de religión? En caso afirmativo, ¿es competente la UNESCO para contribuir a su solución? Dos acontecimientos de sentido opuesto han devuelto recientemente a la actualidad una cuestión compleja y polémica que divide a la comunidad internacional al menos desde la *fetua* emitida en 1989 por el Ayatolá Jomeini contra el escritor Salman Rushdie.

En Paquistán, el Tribunal Supremo ha revisado la sentencia que había condenado a muerte a una campesina cristiana, Asia Bibi, por supuestos comentarios despectivos sobre el Profeta. Tras esperar nueve años la ejecución de su condena, la reacción contraria de los partidarios de la aplicación estricta de la ley ha sido tan violenta que la implicada ha tenido que ocultarse en un paradero desconocido. Ni siquiera ha podido huir al extranjero como había tenido que hacer su familia porque las autoridades del gobierno paquistaní se lo impiden hasta que no se resuelva un recurso contra la decisión absolutoria. La Constitución del Paquistán independiente declaró en 1956 al Islam como la religión del Estado, calificado como República islámica, y la última versión del Código penal, aprobada en 1986 impone la pena de muerte (y además una sanción económica) a quienes utilicen *expresiones despectivas que oralmente o por escrito... difamen el nombre de Mahoma o de otros profetas*.

En sentido diametralmente opuesto, la República de Irlanda ha celebrado en parecidas fechas un referéndum para abrogar el delito de blasfemia que había establecido la Constitución de 1937 y reafirmado una revisión del código penal en 2009. Castigaba con penas menores a quien *publicara o pronunciara cualquier material despectivo o insultante en relación con cuestiones tenidas por sagradas por cualquier religión...* Irlanda se sumaba así a una serie de países que en los últimos tiempos habían ido suprimiendo el tradicional delito de blasfemia de sus ordenamientos penales: Reino Unido en 2008, Noruega en 2009 y 2015,

Holanda en 2014, Islandia en 2015, Malta en 2016, Dinamarca en 2017, etc. En España el delito de blasfemia como tal fue suprimido del código penal en la reforma de 1988 pero el artículo 525, en su redacción de 1995, mantiene de reformas anteriores las penas de multa para quienes *para ofender los sentimientos de una confesión religiosa* (una valoración subjetiva de difícil enjuiciamiento), *hagan públicamente, de palabra o por escrito o mediante cualquier tipo de documento, escarnio de sus dogmas, creencias, ritos o ceremonias, o vejen, también públicamente, a quienes los profesan o practican.*

**2.—La incursión de la UNESCO en la polémica.** La UNESCO ofreció en 2014 amplia información sobre esta actividad revisionista de la legislación penalizadora de la blasfemia en un documento sobre *Tendencias mundiales en materia de libertad de expresión y desarrollo de los medios de comunicación*. Ya se había pronunciado en años anteriores sobre la «libertad del arte». Así la *Declaración de Méjico sobre políticas culturales* afirmaba en 1980 que «*la libertad de opinión y expresión es indispensable para la actividad creadora del artista y del intelectual... (y debe estimularse) sin discriminación alguna de carácter político, ideológico, económico o social*». Y en 1998 la Conferencia de Estocolmo reafirmó que *los estados deben proteger, defender y apoyar a los artistas y a la actividad artística*. La decisión 104 EX/3.3 había establecido ya en 1978 un procedimiento confidencial por el que el Consejo Ejecutivo del organismo admitiría quejas relativas a las violaciones de los derechos humanos en las materias de su competencia en educación, ciencia y cultura. Desde entonces hasta 2007 se recibieron más de quinientas comunicaciones sobre violaciones individuales o derivadas de regulaciones generales. En 2006, la Decisión 174 EX/46 calificó a la libertad de expresión y el respeto de las creencias y símbolos religiosos como *principios inseparables* y encargó al Director general una serie de labores relacionadas con el tema: así, compilar los instrumentos internacionales, proponer las modalidades de acción al alcance de la UNESCO y reforzar los programas de la organización en materia de *entendimiento mutuo y respeto de los valores religiosos y culturales de todos los pueblos y de la libertad de expresión*. Le encargaba también acelerar la aplicación del *plan de acción para el diálogo entre las civilizaciones, las culturas y los pueblos con miras a la instauración de una cultura de paz y convivencia*.

Fruto de esa decisión fue un informe publicado el 28 de marzo de 2007 que reflejaba claramente las limitaciones que encuentra un organismo de ámbito mundial como la UNESCO en el que están representados estados de todas las sensibilidades, para contribuir a la resolución del dilema entre dos libertades, la de expresión y la de religión, tema conflictivo y contradictorio en el que resulta poco menos que imposible encontrar un punto de equilibrio. La principal conclusión del informe, en efecto, es que estos campos *disponen ya de una protección que, aun cuando no sea completa, es importante...* (por lo que) *elaborar un nuevo instrumento normativo podría llegar a ser contraproducente*. Más adelante constata que *«no hay ninguna ley internacional sobre la difamación (de las religiones) y no hay ningún acuerdo general sobre de las legislaciones nacionales sobre la difamación o la blasfemia...»* (y por tanto) *es sumamente improbable que pueda llegarse a un acuerdo sobre un régimen jurídico internacional al respecto*. En consecuencia, la UNESCO se limitó a proponer como iniciativa propia e innovadora la utilización de las llamadas redes sociales en favor del diálogo entre culturas y religiones. El *Foro Mundial sobre el poder de la Paz*, organizado conjuntamente por UNESCO y el gobierno de Indonesia creó una *Red sobre el Poder de la paz*, que ha tenido escasa repercusión. Por lo demás, se fomentaba la participación activa de los Estados en la aplicación de las recomendaciones del Informe del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones presentado en Estambul en 2006. La Alianza, impulsada a la vez por España y Turquía, un estado laico gobernado ya entonces por un partido islamista, acogió con malestar los excesos en la libertad de expresión que proliferaron como reacción a los ataques del islamismo radical.<sup>1</sup>

**3.—Las crisis recientes en la relación entre las libertades de expresión y religión.** No es casualidad que el informe al que he aludido comience con una mención de las caricaturas del Profeta del Islam que se habían publicado en Dinamarca sólo dos años antes, en 2005. Si se observan las fechas de las iniciativas de los Estados frente a la penalización de la blasfemia y los pronunciamientos conciliadores de la UNESCO y otros organismos, podrá verse una clara coincidencia de todos ellos con determinadas conmociones mundiales causadas por el

---

<sup>1</sup> Vid. CAJAL, Máximo: *La alianza de civilizaciones de las Naciones Unidas*; Biblioteca nueva, Madrid 2011, p.179 y ss.

conflicto entre la libertad de expresión y la libertad religiosa. La primera gran crisis de nuestros tiempos fue consecuencia de la revolución en Irán en 1979, que instauró un régimen teocrático, con la versión chií del Islam como religión del Estado. En 1989, el máximo dirigente iraní ayatolá Jomeini consideró blasfemo el libro de Salman Rushdie *Los versículos satánicos*, que se publicó en aquel año. Ejerciendo de modo extremo una «jurisdicción universal» religiosa extraña al Derecho internacional, promulgó una *fetua* o sentencia islámica *incondicional y permanente* por la cual condenaba a muerte *al autor... y a todos los implicados en su publicación y a los que conozcan su contenido...* (y llamaba ) *a todo musulmán fiel a eliminarlos rápidamente dondequiera que se encuentren*, con lo que adquirirían la condición de mártires de la fe.

La conmoción internacional y los actos violentos que fueron consecuencia de esta condena avivaron la polémica sobre los límites de la libertad de expresión y de la creación artística. Fueron agravados dramáticamente por los atentados de las Torres Gemelas en Nueva York en septiembre de 2001 a cargo de la organización musulmana, esta vez sunní, Al Qaeda. Su líder Osama Bin Laden había lanzado en 1998 su propia *fetua* en declaraciones a la revista *Al-Quds-Al-Arabi*. En ellas, tras denunciar como criminales las actividades de Estados Unidos en Arabia Saudita y en Irak, que consideraba una declaración de guerra *contra Dios, su profeta y los musulmanes* anunciaba a su vez la guerra santa o *yihad* y precisaba que *ejecutar a los norteamericanos o su aliados, civiles o militares, constituía un deber de todos los musulmanes*.

En 2005 se produjo una tercera crisis grave, motivada por la publicación en Dinamarca de unas caricaturas del profeta Mahoma en la revista *Jyllands-Posten*. Las acompañaba un texto que criticaba el rechazo de «algunos musulmanes» frente a la sociedad moderna y secular. La pretensión de éstos de gozar de un estatuto particular que tenga en cuenta sus propios sentimientos religiosos, es según los autores, *incompatible con la libertad de expresión y la democracia laica, en la que todos deben estar dispuestos a soportar el desprecio, la burla y el ridículo*.

**4.—El conflicto a la luz del Derecho.** Estas tres crisis mayores, a las que se sumó en 2015 el grave atentado de París contra la revista *Charlie Hebdo* estimularon a los juristas a plantearse el tema del conflicto que parece existir entre

dos principios ampliamente consagrados en el campo de los derechos humanos: ¿Existe incompatibilidad entre la libertad de expresión y la libertad de religión? La libertad de expresión emergió por primera vez como uno de los derechos fundamentales alumbrados por la revolución francesa en la *Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano* de 1789. Se impuso allí una concepción radical de este derecho, la propugnada por Robespierre y Marat frente al abate Sieyès, que defendía ponerle límites tasados por la ley para respetar la libertad de los demás. Esta concepción radical se incorporó a la Primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y ha sido mantenida por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La *Declaración universal de los derechos humanos*, aprobada por las Naciones Unidas en 1948 y el *Pacto internacional sobre Derechos civiles y políticos* (1966) tenían una proyección universal (la declaración fue aprobada con la abstención de Arabia Saudita y los entonces estados «socialistas») y tuvo que acogerse a una concepción restringida, por la que se admitieron ciertos límites a la libertad de expresión. Su ejercicio está sujeto al *respeto de los derechos y libertades de los demás...y las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática* (art. 29.2 de la DUDH). Esta libertad, además, *entraña deberes y responsabilidades especiales* (art. 19.3 del Pacto).

En cuanto a la *libertad de pensamiento, conciencia y religión*, se considera que es un derecho absoluto en cuanto se mantenga en el fuero interno (principio *cogitationis poenam nemo patitur*), pero se admiten también limitaciones similares a las de la libertad de expresión cuando se trata de la *libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias* (art 18 del Pacto).<sup>2</sup>

A primera vista, y siempre que se respeten los mencionados límites, no parece que exista un conflicto entre las libertades de expresión y de religión como tales: es perfectamente compatible en una sociedad democrática que se respeten ambas simultáneamente. Más compleja es la cuestión de conseguir un ejercicio equilibrado de ambas. El derecho internacional de los derechos humanos no establece una jerarquía entre ellas y por lo tanto gozan de idéntica protección formal. Pero en la práctica la libertad de expresión y la de religión protegen valores e intereses

---

<sup>2</sup> Vid. ROBERTSON, A.H.: *Human Rights in the World*; Manchester University Press, 1996.-ROBERTSON, Geoffrey: *Crimes against Humanity*; Allen Lane, Londres 1999, pags. 97 y ss.

que pueden ser contrapuestos y pretenden cada cual ser prioritarias dependiendo de la relación de éstos con el sistema político imperante. En términos jurídicos, los estados donde la religión sigue siendo elemento constitutivo del sistema estatal han pretendido circunscribir al máximo la libertad de expresión e incluso ignoran el derecho a la pluralidad de religiones. Interpretan el principio de libertad religiosa como amparador de un derecho a que la propia religión sea protegida frente a la «difamación» o el «escarnio», según la expresión utilizada por el código penal español. Pakistán fue desde el año 1999 protagonista del intento de que las Naciones Unidas incluyeran en su doctrina la prohibición de la difamación de la religión. Apoyada en la Organización de la Conferencia islámica (hoy Organización de la cooperación islámica) buscaba fundamentar así una especie de ley internacional contra la blasfemia y consiguió que se aprobaran durante una década Resoluciones no vinculantes cercanas a su posición. La reacción de los estados occidentales y la sociedad civil contra los excesos a que habían dado lugar las crisis mundiales originadas por los intentos islámicos de jurisdicción universal penal motivaron la progresiva abolición de la penalización de la blasfemia a nivel nacional. Por su parte, el creciente rechazo frente la pretendida extensión de un delito de difamación se reflejó en los términos moderados y equilibrados de la última de esas resoluciones, en 2011 (Resolución de la Asamblea General 16/18 de 12 de abril).

Solamente la jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre se ha mostrado en ocasiones dispuesta a admitir ciertas limitaciones a la libertad de expresión. Aunque adaptándose a las cambiantes circunstancias, ha permitido modular el derecho a la libertad de expresión aplicando el concepto del *margen de apreciación* de los Estados miembros. No hay que olvidar que la jurisprudencia de Estrasburgo es la única que produce efectos vinculantes para los estados partes y que su precisión es mayor que la de organismos como los de las Naciones Unidas cuyos pronunciamientos tienen sólo valor político. El tribunal europeo arbitra conflictos entre ciudadanos y estados pertenecientes a una cultura común, aunque la presencia de Turquía y los ex-socialistas introduce matices diferenciadores. Empezando con el caso *Nageli*, ocasionado en 1980 por la conocida actividad de un graffitero contumaz en la ciudad de Zurich, el tribunal dosifica la protección de la libertad artística y del respeto a la religión acudiendo a criterios múltiples, en los que incluye la exclusión del *abuso del derecho*, el

*ejercicio responsable* de este y el criterio de la *necesidad* de limitarlo en una *sociedad democrática*. No excluye en ocasiones la consideración del contexto social y político y el criterio de *prudencia*, como ha mostrado la especialista griega Eleny Polymenopoulou en una completa y documentada exposición de este tema. Señala, con razón, que este tipo de problemas no tiene una solución únicamente en el campo del derecho estricto.<sup>3</sup>

**4.—La religión y el Derecho internacional.** No es de extrañar que la UNESCO encontrara considerables dificultades a la hora de terciar en un material tan explosivo, sobre el que la falta unanimidad en la comunidad internacional es patente. Menos comprensible es que los estudiosos de las relaciones internacionales y del derecho internacional hayan ignorado por tanto tiempo la irrupción de la religión en las relaciones internacionales. Cuando L. Oppenheimer publicó por primera vez en 1905 su famoso tratado de Derecho internacional consideraba que la religión como un factor legitimador había quedado relegada a la historia, y definía aquel exclusivamente como «el cuerpo de reglas consuetudinarias y convencionales que los estados civilizados consideran vinculantes en sus relaciones mutuas». Más tarde, la Carta de las Naciones Unidas se abstuvo de mencionar la religión como fundamento de la convivencia entre los estados y la DUDH sólo la trata como derecho individual a efectos de proteger la libertad de creencias. Cuando en 1993 Samuel Huntington anunció que el *conflicto entre civilizaciones* iba a ser el elemento definitorio de las relaciones internacionales después de la confrontación ideológica de la guerra fría, su tesis fue muy criticada porque daba entrada a la religión como parte de la explicación del mundo contemporáneo, aunque significativamente no quiso mencionarla directamente por su nombre.<sup>4</sup>

Esta deliberada omisión del factor religioso deriva de un doble desenfoque: ignora en primer lugar que la religión fue determinante en la relación entre estados hasta tiempos relativamente recientes. Sin necesidad de remontarnos a los tiempos en que la iglesia pugnaba por el monopolio del poder entre los países

---

<sup>3</sup> POLYMENOPOULOU, Eleni: La liberté de l'art face à la protection des croyances religieuses: étude d'un conflit de valeurs sous le prisme du Droit International: Université de Grenoble, 2011; HAL, Archives ouvertes.

<sup>4</sup> Vid. FOX, Jonathan y SANDLER, Shmuel: Bringing Religion into International Relations; Palgrave macmillan, Nueva York 2004, págs. 15 y ss.

cristianos, hay que recordar que la Paz de Westfalia en 1646, tras la más larga y cruenta guerra religiosa de la historia, consagró la secularización del derecho internacional pero no la llevó a sus últimas consecuencias. Los monarcas mantuvieron su pretensión de fundar su poder en el derecho divino, y los tratados solemnes siguieron invocando a la santísima trinidad en sus preámbulos. La comunidad internacional era la comunidad de Estados cristianos y la Santa Alianza iniciada por Rusia, Austria y Prusia se encargó en 1815 de recordarlo tras el repliegue de la religión causado por la revolución francesa: su objetivo declarado era *inspirar la vida política de Europa en el derecho divino de los reyes y en los valores cristianos*. Sólo en 1856, tras la guerra de Crimea, se abrió el círculo de los titulares del derecho internacional a Turquía, un estado no cristiano. Por otro lado, la noción de un mundo secularizado como era tendencialmente el Occidente pasaba por alto la existencia de un amplio mundo exterior en el que la religión seguía dominando la política, e incluso no estaba definida, como en algunos los Estados musulmanes, la frontera entre público y privado, entre religión y política. La pretendida superioridad de Occidente frente al resto del mundo quedó en entredicho con la descolonización; inevitablemente, al irrumpir los nuevos estados se produjo la vuelta de la religión.

En el ámbito del llamado *derecho blando* son numerosas las ocasiones en que aparece la religión como derecho a proteger. Sin ir más lejos, la propia UNESCO en la *Declaración de principios sobre la tolerancia* de 1995 contempló directamente la educación en la tolerancia y el respeto de las minorías religiosas. Pero la religión está también presente en el derecho internacional vinculante que suele llamarse clásico. Este contiene abundantes normas que protegen la religión, aunque sea indirectamente a través del principio de no-discriminación. En el ámbito mundial pueden citarse, entre otros, el convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio, de 1948, al que define (artículo 2) como los actos *perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal* (artículo 2). Y la Convención de Ginebra de 1949, relativa a la protección de civiles en tiempo de guerra, que prohíbe los actos que vulneren *«el respeto a su persona, a su honor, a...sus convicciones y prácticas religiosas»* (art. 27). El Estatuto de Roma del Tribunal penal internacional también penaliza las persecuciones de cualquier grupo o de toda colecti-

vidad que se identifique por motivos de orden político, racial, nacional, étnico, cultural, religioso...» (art . 7).

En el restringido mundo europeo, la Carta de derechos fundamentales de la Unión europea aprobada en Niza en 2000 consagra este principio en su artículo 21: «*Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de...religión o convicciones*». Y aunque parezca sorprendente por tratarse de un ámbito pretendidamente secularizado, la discusión de la Carta estuvo marcada por la polémica acerca de la inclusión de la religión en su preámbulo. Las delegaciones de España y Polonia, con el apoyo de la Santa Sede, pretendieron incluir en ella una *invocatio Dei* específicamente cristiana. Se opusieron los estados laicos encabezados por el presidente de la conferencia de Niza, Giscard d'Estaing, quienes afirmaron que era necesario mantener la invocación en términos abstractos de un «*patrimonio cultural y moral...(y) sobre valores universales de dignidad humana, libertad, igualdad y solidaridad*». Mencionar la religión cristiana, según declaró Giscard, habría obligado a incluir a otras religiones que también forman parte de la herencia cultural de Europa.

*Aurelio Pérez Giralda*

Diciembre de 2018



# **13. La Bioética en la UNESCO: veinticinco años del Comité Internacional de Bioética (IBC)**

Federico de Montalvo Jääskeläinen  
*Profesor propio agregado de Derecho Constitucional,  
Universidad Pontificia Comillas (ICADE)  
Miembro del International Bioethics Committee (IBC) UNESCO*



*A Dafna y Tee por su amistad y ayuda estos años*



## **1. Introducción: la Bioética en la UNESCO como necesidad de reflexión universal en un marco bioético globalizado**

En 1993, es decir, hace veinticinco años, bajo la Dirección General de Federico Mayor Zaragoza, la UNESCO crea el Comité Internacional de Bioética, *International Bioethics Committee* (IBC). Ello, sin duda, respondió a la exigencia de constituir un foro de debate, reflexión y de propuesta de soluciones en un ámbito dilemáticamente tan complejo como es el de la Bioética que en aquellos momentos ya se enfrentaba a muy difíciles retos en los que una respuesta nacional o, incluso, regional se mostraba como manifiestamente insuficiente.

Sin perjuicio de que la creación del IBC puede ser considerada, junto con las Declaraciones Universales sobre Bioética y Derechos Humanos y sobre Genoma Humano y Derechos Humanos, como los mayores hitos de la UNESCO en el ámbito de la Bioética, cierto es que la UNESCO ya se aproximó a este campo del conocimiento años antes; en concreto, en 1975, en Varna, Bulgaria, en una reunión para reflexionar sobre ética y biología molecular, y en 1997, en Madrid, en un simposio sobre ética y genética<sup>1</sup>. En todo caso, aquellos hitos han supuesto que la UNESCO puede ser considerada actualmente la institución referente en materia de Bioética a nivel mundial. Existen otros organismos que también desarrollan actividades en el mismo ámbito, pero ninguno al nivel territorial ni con el impacto que tiene la UNESCO.

Como se recoge en los propios documentos constitutivos del IBC, la creación de este nuevo órgano colegiado se hizo con el propósito de alentar el debate, a nivel mundial, sobre las consecuencias éticas, sociales y humanas del rápido desarrollo de las ciencias de la vida. Así, la Conferencia General de la UNESCO,

---

<sup>1</sup> SOLINIS, G. (Ed.), *Global Bioethics: What for?*, UNESCO Publishing, París, 2015, p. 6.

en su 27.<sup>a</sup> sesión, mediante la Resolución 27 C / 5.15 (15 de noviembre de 1993), aprobó el establecimiento del IBC.

Entre estos nuevos retos que exigían una reflexión y respuesta global destacaba, singularmente, el proyecto de secuenciación del genoma humano que fue el mayor proyecto de investigación biomédica de la historia. Con un presupuesto inicial de tres mil millones de dólares y la participación de un Consorcio Público Internacional, formado por EEUU, Reino Unido, Japón, Francia, Alemania, China y otros países, tenía como objetivo último la consecución de la secuencia completa del genoma humano, es decir, el texto lineal constituido por la secuencia de las cuatro bases químicas del ADN que contiene las instrucciones para construir un ser humano. Iniciado en 1990, el proyecto se dio por concluido en el 2003, dos años antes de lo previsto.

Por ello, ante el avance del Proyecto Genoma Humano, en la misma resolución en la que se crea el IBC, la Conferencia General de la UNESCO invitó al Director General a continuar en 1994-1995 la preparación de un instrumento internacional sobre la protección del genoma humano y presentarle un informe sobre la aplicación de la presente resolución en su 28.<sup>o</sup> período de sesiones. Y, por ello, la primera tarea que el Director General atribuyó al IBC fue la de realizar un estudio exploratorio de las condiciones para la redacción de un instrumento internacional para la protección del genoma humano. A la Comisión Jurídica, establecida en el IBC, se le encomendó la tarea de formular propuestas adecuadas sobre la forma y el contenido del posible instrumento internacional.

Sobre la base del Informe del Director General que se presentó a la Conferencia General, en su 28.<sup>a</sup> reunión, se invitó a aquél mediante la Resolución 28 C / 2.2, a elaborar un anteproyecto de declaración y, para ello, convocar, en 1997, un comité de expertos gubernamentales a quienes se les encomendaría la finalización de este proyecto de declaración, para su aprobación por la Conferencia General en su 29.<sup>o</sup> período de sesiones. Para llevar a cabo esta resolución, el Director General invitó a los Estados Miembros a participar a través de representantes en una reunión del Comité de Expertos Gubernamentales para la finalización de una declaración, que se celebró en la Sede de la Organización del 22 al 25 de julio de 1997. Sobre la base del trabajo del IBC llevado a cabo entre 1993 y 1997, el Comité de Expertos Gubernamentales elaboró y aprobó, por aclamación, el texto del «Proyecto de Declaración Universal sobre el Genoma

Humano y los Derechos Humanos», que se presentó a la Conferencia General en su 29.<sup>a</sup> reunión.

Todo lo anterior se produce en un contexto en el que la biomedicina y la propia relación médico-paciente dejaron ya de tener fronteras, de manera que ahora los servicios y tratamientos sanitarios se prestan de manera transfronteriza. Un ejemplo de ello lo encontramos en el rápido avance de la genética y del propio Proyecto Genoma Humano que ha transformado la práctica clínica y nuestro propio concepto de lucha contra la enfermedad. Frente al esfuerzo por alcanzar técnicas que permitan el diagnóstico precoz de la enfermedad, la lucha se sitúa ahora también en la predicción de la misma, a lo que el proyecto Genoma Humano ha ayudado de manera sustantiva. Una de las principales aplicaciones prácticas de dicho avance provocado por el hallazgo del Genoma Humano en el ámbito de la salud son los análisis o test genéticos. Estos constituyen ya uno de los instrumentos de que dispone la Medicina actual para luchar no sólo para la curación sino sobre todo para la prevención de la enfermedad. En ello ha incidido tanto la evidencia de que determinados genes quedan vinculados al desarrollo de la enfermedad, como el propio abaratamiento de los costes de dichos análisis.

El Proyecto Genoma Humano ha supuesto, entre otras cosas, pasar de una Medicina basada en la curación a una Medicina que avanza ya hacia la prevención a través de la predicción. Una vez que se alcanzó su fin primigenio, véase, mapear la composición genética humana, se inició al estudio de la función concreta que tiene en el organismo cada uno de los genes. Surge así el concepto de Medicina genómica en la que la información genómica se utiliza para determinar el riesgo y predisposición a la enfermedad y la selección y priorización de las opciones terapéuticas<sup>2</sup>. Dicha Medicina puede recurrir a diferentes modalidades de test genéticos. Pues bien, el recurso a estos nuevos servicios se produce habitualmente en un ámbito transfronterizo, como ocurre con los denominados test genéticos directos al consumidor (DTC). Éstos son solicitados directamente por el sujeto, sin participación, intermediación ni tan siquiera asesoramiento previo por parte de un médico. Es el sujeto el que se dirige directamente al proveedor del servicio, normalmente a través de una página web en la que se ofrecen di-

---

<sup>2</sup> Vid. Cámara de los Lores, *Genomic Medicine*, Science and Technology Committee, Volume I, HL Paper No 107-I, julio 2009, p. 11. Puede accederse a dicho informe a través de la página web de la Cámara de los Lores, en <http://www.parliament.uk/hls/science/>.

chos servicios. Así, el consumidor, bien adquiere a través de una página web un kit para tomar la muestra (habitualmente de saliva), conservarla y enviarla a la empresa, o bien obtiene la misma en un establecimiento, normalmente, una farmacia. El cliente recibe los resultados del test bien por correo postal o por correo electrónico. La relación entre el proveedor y el interesado en la realización del test genético es, pues, directa, sin participación ni intermediación de un médico. Cierto es que en ocasiones sí podrá darse la participación de un profesional sanitario, aunque ello ocurrirá a posteriori, es decir, una vez que se han recibido los resultados del test, bien a través de una consulta de consejo genético en la que se le explicarán tales resultados al sujeto, bien a través de una consulta ordinaria a la que acude al sujeto ante sus dificultades para interpretar los resultados o ante las inquietudes que le ha generado su personal interpretación de los mismos<sup>3</sup>.

Los DCT son además un negocio que se desarrolla en un espacio que traspasa las fronteras de los Estados. Por ello, el tratamiento ético-legal del problema en mera sede nacional es harto insuficiente. La prohibición de tal servicio o la exigencia de su prestación bajo determinadas condiciones o con el cumplimiento determinados requisitos en un determinado Estado no impide que el ciudadano, saltando las fronteras de su país, pueda acceder a los mismos a través de los servicios web y de mensajería y transporte de bienes.

Así pues, los DCT se muestran también como un ejemplo paradigmático de esta nueva realidad que es la sanidad globalizada en la que las normas nacionales se muestran harto insuficientes. De este modo, a la hora de resolver los dilemas ético-legales que puedan mostrar los DCT habrá de atender a este nuevo contexto, siendo plenamente conscientes de que una solución a nivel nacional puede perder inmediatamente toda su eficacia. En este nuevo escenario, los ciudadanos pueden acceder a dichos servicios más allá de las fronteras de su país e incumpliendo, sin consecuencia legal, los correspondientes requisitos o prohibiciones que hayan podido adoptarse a nivel nacional.

---

<sup>3</sup> Una de las principales empresas que comercializa los DCT en Estados Unidos de América, Navigenics, ha modificado recientemente su modelo de negocio, a diferencia de la otra gran empresa, 23andMe. Así, Navigenics sólo ofrece DCT bajo supervisión médica, contando con cinco especialistas en plantilla para poder discutir los resultados del test con el consumidor. Vid. MINOR, J., *Informed consent in predictive genetic testing*, Springer, Suiza, 2015, p. 326.

Recientemente se ha acuñado el término de *distance health* para hacer referencia a este nuevo marco de los servicios de salud<sup>4</sup> y que exige nuevas soluciones jurídicas distintas a las que tradicionalmente se han adoptado en un campo que se ha visto sustancialmente modificado.

## 2. Principales características del IBC

El artículo 1 de los Estatutos de Constitución del IBC dispone, literalmente, que «*A permanent Committee, named the International Bioethics Committee of UNESCO (IBC), hereafter referred to as 'the IBC', is hereby established within the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*».

El IBC se encuentra integrado por treinta y seis miembros, expertos independientes, cuyas tareas son, entre otras, promover la reflexión sobre los problemas éticos y legales planteados por la investigación en las ciencias de la vida y sus aplicaciones, fomentar el intercambio de ideas e información, fomentar la acción para aumentar la conciencia entre el público en general, grupos especializados y decisores públicos y privados involucrados en la Bioética, cooperar con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales interesadas por las cuestiones planteadas en el campo de la Bioética, así como con los comités de bioética nacionales y regionales y organismos similares y contribuir a la difusión de los principios establecidos en las Declaraciones de la UNESCO en el campo de la bioética, y al examen más detenido de las cuestiones planteadas por sus aplicaciones y por la evolución de las tecnologías en cuestión.

La composición transdisciplinaria del IBC le permite abordar la diversidad de temas que suscitan los avances en investigación y su aplicación en el campo de las ciencias de la vida. En la actualidad, el IBC está integrado por médicos, biólogos, filósofos y juristas.

El artículo 2 de sus Estatutos de Constitución disponen que «El Comité tendrá las siguientes funciones: a) promoverá la reflexión sobre las cuestiones éticas y jurídicas planteadas por la investigación en ciencias de la vida y sus aplicaciones, así como alentará el intercambio de ideas y de información, en particular a través de la educación; (b) fomentará la acción para aumentar la conciencia en-

---

<sup>4</sup> VAN HELLEMONDT, R., HENDRIKS, A. y BREUNING, M., «Which lessons can we learn from the European Union legal framework of medicines ...», *cit.*, p. 101.

tre el público en general, los grupos especializados y los tomadores de decisión públicos y privados involucrados en la bioética; (c) cooperará con las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales afectadas por las cuestiones planteadas en el campo de la bioética, así como con los comités de bioética nacionales y regionales y organismos similares; (d) de conformidad con el Artículo 24 de la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, en lo sucesivo denominada «la Declaración»:

(i) contribuirá a la difusión de los principios establecidos en la Declaración y al examen posterior de las cuestiones planteadas por sus aplicaciones y por la evolución de las tecnologías en cuestión;

(ii) organizará consultas apropiadas con las partes interesadas, como los grupos vulnerables;

(iii) formulará recomendaciones, de conformidad con los procedimientos legales de la UNESCO, dirigidas a la Conferencia General y asesorará sobre el seguimiento de la Declaración, e identificará prácticas que podrían ser contrarias a la dignidad humana».

El apartado 2 del mismo artículo 2 añade que el programa de trabajo del IBC se hará público. En relación a dicho programa, el IBC trabaja por periodos bienales en los que se elaboran dos informes, uno de ellos sobre alguno de los artículos recogidos en las Declaraciones Universales de la UNESCO, véanse, la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, de 11 de noviembre de 1997, y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, de 19 de octubre de 2005, a las que habría que añadir la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, de 16 de octubre de 2003, y el otro sobre un tema de actualidad. En el presente bienio el IBC está trabajando desde octubre de 2017 en dos informes, uno sobre el futuro de la paternidad maternidad ante el avance de la biología y tecnología, en el que se están abordan, entre otros, cuestiones tales como la gestación subrogada.

El otro informe versa sobre el principio de responsabilidad que se consagra en el artículo 5 de la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, en el que se dispone que se habrá de respetar la autonomía de la persona en lo que se refiere a la facultad de adoptar decisiones, asumiendo la responsabilidad de éstas y respetando la autonomía de los demás». El mismo principio de res-

ponsabilidad aparece también en el la propia Constitución no ya del IBC sino de la propia UNESCO que incluye entre sus funciones, «Dar un nuevo impulso a la educación popular y la difusión de la cultura: ... sugiriendo métodos educativos más adecuados para preparar a los niños del mundo para las responsabilidades de la libertad» (art. 1. B). Como se señala en el primer borrador del Informe que se presentará en la próxima reunión plenaria de París de principios de septiembre de 2018, la responsabilidad personal en el ámbito de la salud tiene implicaciones tanto para los sistemas de salud y la salud pública (dimensión colectiva) como para lo que se espera que haga una persona para mantener su salud y qué limitaciones (si las hubiera) que implicarían con respecto a cobertura financiera de su atención médica (dimensión individual).

Los treinta y seis miembros son nombrados por el Director General para que se desempeñen a título personal por períodos de cuatro años. La selección se realiza teniendo en cuenta la diversidad cultural, la representación geográfica equilibrada y las nominaciones de los Estados de especialistas calificados en las ciencias de la vida y en las ciencias sociales y humanas, incluidos el derecho, los derechos humanos, la filosofía, la educación y la comunicación. El mandato de cuatro años puede ser prorrogado un segundo mandato pero no más. El artículo 3.3 de los Estatutos de Constitución disponen que el Director General no podrá designar simultáneamente dos nacionales del mismo Estado.

La presencia de expertos españoles en el IBC ha sido casi constante. Así, han sido miembros del mismo, César Nombela, Diego Gracia, Yolanda Gómez Sánchez, José María Mato, Santiago Grisolia y, en la actualidad, cumpliendo un segundo mandato de cuatro años quien ha elaborado estas páginas, Federico de Montalvo Jääskeläinen.

El IBC se reúne en plenario, al menos, una vez al año, celebrándose dicha reunión habitualmente en la propia sede de la UNESCO en París. Sin perjuicio de dichas reuniones plenarias, el IBC también se reúne en grupos reducidos de trabajos dos veces más al año, lo que tiene lugar, normalmente, fuera de la sede de la UNESCO y en algún de los Estados miembros que se ofrece a acoger dicha reunión de trabajo.

A este respecto, en el año 2017 el IBC celebró su primera reunión de trabajo en España en sus ya veinticinco años de existencia, lo que tuvo lugar durante el mes de marzo de dicho año, primero en Madrid, en la sede del Ministerio

de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (actualmente, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social) y en la sede de la Universidad Pontificia Comillas (ICADE) de Madrid, y después en Logroño, La Rioja, bajo el auspicio del Gobierno de La Rioja y del Centro de Investigación Biomédica de La Rioja (CIBIR), el cual acoge el primer Centro de Documentación de Bioética de la UNESCO en lengua española.

En las reuniones plenarios pueden también asistir Estados Miembros y Miembros Asociados de la UNESCO como observadores, mientras que los Estados no miembros que hayan establecido una misión permanente de observación en la UNESCO podrán participar como observadores en las reuniones sólo por invitación del Director General.

El artículo 7 de los Estatutos de Constitución dispone que los acuerdos del IBC se adoptarán por consenso, teniendo los miembros derecho a expresar y registrar su opinión disidente.

Junto al IBC se creó también en los Estatutos de Constitución (art. 11) un Comité Intergubernamental de Bioética que se encarga de examinar los consejos y recomendaciones del IBC, incluidos los relacionados con el seguimiento de la Declaración Universal. El Comité Intergubernamental informará al IBC de sus opiniones, debiendo serle remitidos a aquél los informes del IBC antes de ser aprobados en plenario.

El Comité Intergubernamental está compuesto también por treinta y seis representantes de los Estados Miembros elegidos por la Conferencia General, los cuales actuarán en defensa de los intereses de sus Estados miembros correspondientes, de manera que puede afirmarse que, mientras que los miembros del IBC son independientes y no están sujetos a mandato imperativo alguno, los del Intergubernamental han de seguir las indicaciones del correspondiente Estado miembro al que representa. El mandato de los miembros del Comité Intergubernamental se extenderá desde el final de la reunión ordinaria de la Conferencia General durante la cual serán elegidos hasta el final de su segunda sesión ordinaria posterior.

Habitualmente, durante la sesión plenaria anual del IBC en la sede de la UNESCO en París se celebra una reunión conjunta de ambos órganos colegiados con el fin de permitir un foro de debate común.

Para concluir, señalar que en la última década el IBC ha publicado Informes sobre temas tan complejos y controvertidos como el Big Data en salud (2017), la crisis mundial de los refugiados desde la perspectiva de la protección de la salud (2017), el Genoma Humano (2015) o el principio de protección frente a la vulnerabilidad (2013).

Y como ya hemos avanzado antes, actualmente está trabajando en dos nuevos Informes de no menos calado, como son el del futuro de la paternidad y maternidad ante el avance de la biología y la tecnología y el del principio de responsabilidad que, en principio, serán aprobados en la reunión plenaria de 2019.

Todos estos Informes aportan a los poderes públicos internacionales y nacionales y a la sociedad en general un marco de reflexión sobre los principales debates bioéticos a los que de manera constante nos enfrentamos en este siglo XXI.

Además, el modelo de trabajo que se desarrolla en el IBC, a través de la reflexión y proposición de un órgano colegiado constituye un modelo que goza ya de gran tradición en el ámbito de la Bioética. Así, puede recordarse que desde la misma aparición de la Bioética, como nueva ciencia del saber, entre la década de los sesenta y la de los setenta, la misma quedará indisolublemente unida a lo que puede considerarse no tanto un modelo o escuela bioética, sino, más bien, en sentido estricto, un método de trabajo como es el de los comités. El Comité se constituye desde los inicios de la Bioética en el instrumento esencial a través del que se desarrollará y expandirá dicho saber. Incluso, puede afirmarse que el método de reflexión y decisión colectiva a través de un comité precede a la propia Bioética o, incluso, viene a justificar en gran parte su aparición como nueva ciencia del saber. Recuérdese, a estos efectos, que el inicio de la Bioética ha sido situado en una fecha muy concreta, como es el mes de diciembre de 1962, con la publicación de un artículo en la revista *Life* escrito por la periodista Shana Alexander que llevaba por título «They decide who lives, who dies» y que contaba la historia de un Comité creado en Seattle con la finalidad de seleccionar a los pacientes candidatos a quienes se podía ofrecer tratamiento de hemodiálisis.

En aquel momento, dicho tratamiento era escaso, por lo que sólo podía ofrecerse con criterios muy restrictivos. El artículo provocó un gran debate social, sobre todo, en relación a los criterios del mencionado comité para seleccionar a los pacientes candidatos. El problema no estaba en el recurso al método de decisión a través de un comité, sino en las herramientas y procedimientos de los que se

había dotado al comité para la toma de las decisiones que eran prácticamente nulas o, al menos, no venían fundamentadas en principio o valor ético alguno.

Junto a este acontecimiento que acompaña o que, como hemos dicho ya antes, más correctamente, da lugar a la creación de la Bioética, otro de los grandes hechos que vendrá a marcar el posterior desarrollo y extraordinario impulso de esta nueva área del saber será la creación en 1974 en Estados Unidos de América de la Comisión Nacional para la protección de los seres humanos en el ámbito investigación biomédica, como reacción a los famosos experimentos de Tuskegee, y que es la autora del conocido Informe Belmont. Así pues, la Bioética queda una vez más vinculada a la figura de los comités.

A dicha tradición responde, pues, el IBC. Su trabajo, a través de la elaboración de informes y opiniones, se ha convertido en uno de los pilares del programa de Bioética, participando también en el propio programa de la División de Bioética de la UNESCO sobre apoyo al desarrollo en los diferentes Estados miembros de una estructura bioética mediante la creación de Comités Nacionales.

### **3. Epílogo: El debate entre universalizar y contextualizar las soluciones a los dilemas ético-legales y la difícil tarea del IBC**

La constitución del IBC expresa la firme voluntad de la UNESCO, plasmada también en sus Declaraciones, de universalizar la solución de los dilemas ético-legales en el ámbito de la Bioética y, por ende, de los derechos fundamentales y libertades públicas en un marco territorial superior al nacional. Ciertamente, a primera vista, ello sería un éxito porque es cierto que la experiencia histórica nos ha demostrado que los derechos no pueden quedar circunscritos a la frontera de un Estado, sobre todo, aquellos que conectan, no con la condición de ciudadano político, sino con la condición de ser humano, como ocurre con los que habitualmente operan en la biomedicina. Además, sin olvidar que la experiencia europea en la primera mitad del siglo XX nos demostró que uno de los cauces para lograr una mayor convivencia pacífica e, incluso, unión entre los Estados es, precisamente, a través de una protección integrada y colectiva de los derechos y libertades. Sin embargo, tampoco puede desconocerse que una globalización que no atienda en cierto modo al contexto concreto en el que se desarrollan los derechos puede también abocar al fracaso de la eficacia de los derechos y, peor aún, a promover no ya la prevención y resolución de conflictos entre derechos,

sino precisamente su aparición. Recuérdese que tanto la inflación de derechos como su aplicación de manera descontextualizada pueden ser provocadores de conflictos<sup>5</sup>. La universalidad no puede ser confundida con la eternidad y, de este modo, los derechos más allá de su fundamentación más iuspositivista o más iusnaturalista responden a un contexto cultural y histórico concreto, sin que ello signifique que el único fundamento de los derechos sea puramente cultural o historicista.

La descontextualización de los derechos supone, en definitiva, el principal reto al que debe enfrentarse el fenómeno de la globalización, so pena de poder provocar distorsiones en los sistemas jurídicos nacionales de derechos. Ciertamente, ello no supone que cualquier pretensión globalizadora sea, en definitiva, imposible ni que haya que optar por un mero discurso en materia de derechos localista o etnicista. Sin embargo, el reconocimiento del derecho con carácter de universalidad no supone descontextualizar el contenido o, mejor dicho, la forma de ejercicio del mismo. Los derechos humanos no se pueden ni deben construir en torno a un tiempo y un espacio abstractos, lo cual proporciona a aquéllos una expresión de universalidad abstracta y de vaciedad antropológica, sino que los derechos han de estar inmersos en una temporalidad y en un espacio concreto. Los derechos deben ser, en definitiva, contextualizados, sin perjuicio de su integración como pretensión de garantía universalizadora y colectiva.

A modo de ejemplo en el ámbito europeo, puede verse cómo el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, para salvar tal difícil equilibrio entre globalización y contextualización de los derechos fundamentales, desarrolló ya hace tiempo la doctrina del margen de apreciación nacional, la cual vino a matizar al poco tiempo de iniciarse la doctrina de dicho Tribunal el principio de integración que resulta del propio Preámbulo del Convenio<sup>6</sup>. Dicha doctrina constituye un criterio de interpretación y aplicación de los derechos que viene, a la postre, a funcionar no sólo como un elemento de auto restricción (*self restraint*) de los

---

<sup>5</sup> El propio recelo que el Tribunal Constitucional Federal alemán ha venido mostrando a cualquier injerencia por parte del Tribunal Europeo o del Derecho comunitario en los derechos fundamentales puede venir explicado por el temor a una aplicación descontextualizada, sobre todo, en un sistema de derechos que viene aún muy marcado por su experiencia histórica. Sobre dichos recelos, puede verse PASCUAL, M., «El TCF ante la integración europea. Últimas aportaciones», Comunicación presentada en el VIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, 2010, pp. 1 a 21.

<sup>6</sup> El principio de integración que se deriva del Preámbulo del Convenio promueve que los Estados miembros primen la interpretación de los derechos y libertades que promueva la integración política y social.

propios poderes revisores del Tribunal, sino como un verdadero instrumento de contextualización de los derechos, de manera que permite alcanzar un equilibrio entre universalización (europeización en nuestro caso) y contextualización. Una manera de que el marco de protección europea de los derechos y libertades atienda a elementos locales dentro del principio de universalidad<sup>7</sup>.

En virtud de esta doctrina, los Estados miembros gozarían, respecto de la interpretación y aplicación de determinados derechos y libertades o, lo que viene a ser lo mismo, en el marco de la resolución de determinados conflictos, de un margen de determinación de la amplitud del derecho o de sus límites. Se trataría, en otras palabras, de un límite estructural a su aplicación que permite no entrar a revisar en ciertos casos la interferencia en el derecho si el fin de la restricción es legítimo, y la medida y la regulación son necesarias a ojos de las autoridades nacionales y todo ello no resulta irrazonable a la Corte<sup>8</sup>.

El margen de apreciación vendría a basarse en la idea de que cada sociedad tiene derecho a cierta libertad en el equilibrio de los derechos individuales y los intereses nacionales, así como en la resolución de los conflictos que surgen como resultado de diversas convicciones morales<sup>9</sup>. La doctrina está diseñada para proporcionar flexibilidad en la resolución de los conflictos que surgen de las diversas tradiciones sociales, políticas, culturales y jurídicas de los Estados contratantes en el contexto del CEDH, encontrándose, a este respecto, las autoridades nacionales en mejor posición que el TEDH para evaluar las circunstancias concretas de un caso<sup>10</sup>.

¿Habría que renunciar, por tanto, a elaborar una respuesta universal para la resolución de los principales dilemas ético-legales a los que nos enfrentamos?

---

<sup>7</sup> BROKMANN HARO, C., «La doctrina del margen de apreciación como instrumento de la protección de los derechos humanos», *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, n.º 8, año 2008, p. 64. En similares términos, Ostrowsky señala que «*The margin of appreciation is a valuable tool in that it legitimises international tribunals adjudicating on human rights, allows human rights norms to take on local flavour, but still preserves a concept of core or universal rights*». Vid. OSTROWSKY, A. A., «What's so funny about peace, love, and understanding? how the margin of appreciation doctrine preserves core human rights within cultural diversity and legitimises International Human Rights Tribunals», *Hanse Law Review*, vol. 1, n.º 1, año 2005, p. 47.

<sup>8</sup> GARCÍA ROCA, J., «La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 20, año 2007, p. 121.

<sup>9</sup> BENVENISTI, E., «Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards», *31 Journal of International Law and Politics*, vol. 31, n.º 4, año 1999, p. 843.

<sup>10</sup> BAKIRCIOGLU, O., «The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases», *German Law Journal*, vol. 8, n.º 7, pp. 711 y 712.

Entendemos que no, siempre que ello se haga a través de una fórmula de equilibrio y ello es precisamente lo que el IBC ha tratado de hacer en estos veinticinco años de existencia. Buscar soluciones universales sin dejar de atender al contexto en el que van a implementarse las mismas, pero sin olvidar que contextualizar no puede, en modo alguno, suponer renunciar a valores que por su conexión con la dignidad humana no pueden dejar de ser esencialmente universales.

A este respecto, muchos de los derechos que son abordados por el IBC son precisamente aquellos que han de gozar de la concepción de universalidad<sup>11</sup>. El derecho a rechazar los tratamientos médicos es un derecho consustancial al ser humano y entronca con la esencia de la persona, con su integridad e indemnidad corporal y moral, como nos recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2011, de 28 de marzo. En consecuencia, son indisponibles en cuanto al reconocimiento de su titularidad por el legislador. Podría bien afirmarse que figuras tales como el consentimiento informado, en su condición de instrumento de aparente satisfacción de derechos de naturaleza esencial, deberían ostentar carácter universal y, por lo tanto, ser exigible en cualquier ordenamiento jurídico.

Incurrir en discursos particularistas y locales tiene, desde una perspectiva general, poco fundamento en un ámbito como es el de los derechos que nos ocupan<sup>12</sup>. Sin embargo, todo ello no es óbice para advertir que el reconocimiento del derecho con carácter de universalidad no supone descontextualizar el contenido o, mejor dicho, la forma de ejercicio del mismo. Los derechos humanos no se pueden ni deben construir en torno a un tiempo y un espacio abstractos, lo cual proporciona a aquéllos una expresión de universalidad abstracta y de vaciedad antropológica, sino que los derechos han de estar inmersos en una temporalidad y en un espacio concreto. Los derechos deben ser, en definitiva, contextuali-

---

<sup>11</sup> Sin embargo, el propio Kaufmann apunta que la excesiva generalidad y abstracción que concurre en los derechos humanos que son configurados como derechos universales es especialmente predicable del derecho a la vida y de la dignidad humana. Ambos constituyen dos ejemplos de las dificultades que se interponen en el empeño de fundamentar la universalidad de los derechos humanos. Vid. KAUFMANN, A., *cit.*, pp. 27 a 29. KAUFMANN, A., «La universalidad de los derechos humanos», *Persona y Derecho*, núm. 38, 1998, pp. 27 a 29.

<sup>12</sup> Rolla señala que esta voluntad de generalización (*«everywhere in the world»*) encuentra un obstáculo para su obtención no sólo en los caracteres intrínsecos y en los presupuestos ideológicos de determinados regímenes políticos, sino en concretas *contratendencias* de naturaleza constitucional selladas por los vínculos de la soberanía estatal y por la presencia de formas de relativismo cultural en determinadas áreas geográficas. Vid. ROLLA, G., «Las perspectivas de los derechos de la persona a la luz de las recientes tendencias constitucionales», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 18, núm. 54, septiembre-diciembre 1998, p. 43.

zados<sup>13</sup>. No parece adecuado mantener una postura próxima al etnicismo o al nacionalismo. Sin embargo, tampoco creemos que los derechos humanos constituyan en todas sus vertientes elementos universales que no gozan de particularismos o concreciones en atención a cuestiones morales, culturales, económicas, históricas, etc<sup>14</sup>. Puede admitirse una tendencia positiva hacia la universalización (en nuestro debate, europeización) de los derechos humanos junto a la revisión crítica de lo que son propuestas de globalización descontextualizadas o que responden a valores ajenos a la sociedad en la que pretenden proclamarse los derechos<sup>15</sup>. Las peculiaridades culturales, en particular las tradiciones morales, religiosas y jurídicas, condicionan diferencias relevantes de unos Estados a otros al abordar jurídicamente las cuestiones bioéticas. Sin embargo, no es infrecuente que se produzcan cambios de percepción rápidos y que incluso los poderes públicos aporten respuestas miméticas importadas<sup>16</sup>.

Habrà que comenzar, pues, por distinguir dentro de los derechos de los pacientes, el núcleo duro o básico o lo que han de considerarse derechos propiamente fundamentales, aunque nunca han sido definidos con precisión, del resto de los demás derechos. Los primeros podrán ser universalizados en su formulación, en cuanto que traducen directamente las exigencias primordiales de la

---

<sup>13</sup> FARIÑAS DULCE, M. J., *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la «actitud postmoderna»*, Cuadernos Bartolomé de las Casas, núm. 6, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 38 a 40. La Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en París el 19 de octubre de 2005 reconoce que «*la salud no depende únicamente de los progresos de la investigación científica y tecnológica sino también de factores psicosociales y culturales*». Pero, en su artículo 12 reconoce también que «*se debería tener debidamente en cuenta la importancia de la diversidad cultural y del pluralismo. No obstante, estas consideraciones no habrán de invocarse para atentar contra la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales o los principios enunciados en la presente Declaración, ni tampoco para limitar su alcance*». Puede accederse a esta Declaración a través de la página web de la UNESCO, en [www.unesco.org](http://www.unesco.org).

<sup>14</sup> El propio Tribunal Constitucional atiende a esta contextualización de derechos y libertades proclamados de manera universal. Así, en la Sentencia STC 37/1989, de 15 de febrero, FJ 7.º, declara que «*el ámbito de intimidad corporal constitucionalmente protegido no es coextenso con el de la realidad física del cuerpo humano, porque no es una entidad física, sino cultural y determinada, en consecuencia, por el criterio dominante en nuestra cultura sobre el recato corporal, de tal modo que no pueden entenderse como intromisiones forzadas en la intimidad aquellas actuaciones que, por las partes del cuerpo humano sobre las que se operan o por los instrumentos mediante las que se realizan, no constituyen, según un sano criterio, violación del pudor o recato de la persona*».

<sup>15</sup> Hortal apunta con acierto que los principios sin los contextos, casos y circunstancias que los concretan, tienden a ser vacíos de la misma manera que los contextos, casos y circunstancias sin los principios tienden a ser ciegos. Cuanto más universales sean los principios, más vacíos de contenido normativo estarán y menos capaces serán de orientar la acción en circunstancias concretas. Vid. HORTAL, A., *Ética general de las profesiones*, 2.ª ed., Centros Universitarios de la Compañía de Jesús-Desclée de Brouwer, Bilbao, 2004, pp. 100 y 101.

<sup>16</sup> ROMEO CASABONA, C.M., «Hacia un Derecho transcultural para la Genética y la Biotecnología humanas», *Revista de Bioética y Derecho*, núm. 3, junio 2005, p. 4.

dignidad de toda persona humana. El resto expresan derechos irrenunciables de las personas y de los pueblos, pero no exigibles con la misma precedencia, y su universalización habrá de realizarse atendiendo a las diferencias histórico-culturales justamente para hacerlos inteligibles y aceptables en todos los Estados miembros<sup>17</sup>.

Entre la cultura y los sistemas de salud existe una amplia interrelación. Cada modelo cultural de salud y enfermedad determina de forma explícita los límites de la anatomía del ser humano, quiénes son profesionales de la salud o las técnicas curativas. La enfermedad constituye un fenómeno cultural complejo y para determinar lo que se considera estar enfermo tiene gran importancia el hecho cultural y la sociedad<sup>18</sup>. Por ello, pese a que pueda reconocerse que la autonomía tiene un valor transcultural, debe equilibrarse la misma con otros principios y derechos.

El nuevo contexto cultural en el que se inserta la institución jurídica que es objeto de recepción por un Estado resulta decisiva, ya que cualquier Estado constitucional resulta ser un todo individual sui generis en el que se desarrolla cada aportación procedente de otro Estado constitucional, es decir, que la recepción exige la adaptación. Por este motivo, cualquier texto constitucional, como podría ser un derecho fundamental concreto, puede ostentar diversos contenidos de un Estado a otro. El propio respeto que todo Estado tiene de sí mismo impulsa a cada uno a asumir las particularidades, nunca la totalidad, de lo recibido del país de origen<sup>19</sup>.

La discusión que nos ocupa no sólo afecta a la Bioética y al Derecho, sino a la propia medicina, la cual está muy influida por las costumbres, valores, economía y política de las sociedades de las que forma parte<sup>20</sup>. La línea que divide la medicina y la sociedad es cada vez más borrosa. Por ello, para replan-

---

<sup>17</sup> RUBIO CARRACEDO, J., «Problemas en la universalización de los derechos humanos», *Diálogo Filosófico*, núm. 51, año 2001, pp. 433 y 434.

<sup>18</sup> PUNZÓN MORALED A, J. y SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F., «El servicio público sanitario en España ante la libertad religiosa», *Revista Derecho y Salud*, vol. 15, núm. 1, enero-junio 2007, pp. 138 a 141.

<sup>19</sup> HÁBERLE, P., «Elementos teóricos de un modelo general de recepción», en PÉREZ LUÑO, A.E., *Derechos humanos y constitucionalismo ante el tercer milenio*, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 157.

<sup>20</sup> Andorno señala que la globalización ha alcanzado no sólo al Derecho, sino también a la medicina. Así, la comunidad científica ha cobrado hoy una dimensión global, siendo un ejemplo paradigmático de ello el conocido Proyecto Genoma Humano en el que han trabajado equipos científicos de varios países. Vid. ANDORNO, R., «Globalización de los progresos biomédicos y globalización de las respuestas jurídicas», *Revista electrónica de derechos existenciales*, núm. 16, abril 2003. Puede accederse a dicho artículo a través de la página web, [www.revistapersona.com.ar](http://www.revistapersona.com.ar). Así pues, la cuestión que estamos analizando afecta a nuestra investigación en un doble sentido, tanto desde el mundo del Derecho como desde el mundo de la biomedicina.

tearse los fines de la medicina es necesario, también replantearse los fines y los valores de la sociedad y de su cultura. La medicina sí posee, como el Derecho, unas metas de aplicación universal. Sin embargo, también posee fines exclusivos de cada sociedad. Pese a que el dolor y la enfermedad son universales, sí que hay diferencias notables acerca del grado de tolerancia y el significado que se les atribuye, así como la forma en que se institucionalizan las respuestas de la sociedad a los mismos. La buena medicina debe tener en cuenta y respetar la variedad de significados que, siendo el medio a través del cual se expresan las distintas culturas, la dota de contexto. Los conocimientos y prácticas de la medicina son reflejo de la época y de la sociedad de la que forman parte<sup>21</sup>. Aunque los procedimientos médicos son muy parecidos en todo el mundo desarrollado, las diferencias culturales inciden de manera importante en la comunicación entre médico y paciente<sup>22</sup>.

También, el papel de la familia en los diferentes Estados miembros no es idéntico. En el mundo más próximo al modelo anglosajón, las decisiones son del enfermo individual y médico<sup>23</sup>, mientras que en el modelo mediterráneo las decisiones son enfermo, familia y médico<sup>24</sup>. Esto no se puede olvidar cuando hablamos de toma de decisiones en un ámbito latino y no es que seamos mejores o peores, sino que esta es nuestra realidad<sup>25</sup>. En nuestra cultura latina el tipo de

---

<sup>21</sup> VV.AA., *Los fines de la Medicina*, Fundación Víctor Grífols i Lucas, Barcelona, 2004, pp. 29 a 33.

<sup>22</sup> Acuerdo núm. 261 del Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud de 6 de noviembre de 1995, sobre consentimiento informado. Puede accederse a dicho Acuerdo a través de la página web del Ministerio de Sanidad y Consumo, en [www.msc.es](http://www.msc.es). A este respecto, resulta interesante la comparativa que hace Gómez Batiste entre la frecuencia de solicitudes de eutanasia en las Unidades de Cuidados Paliativos de España y de Estados Unidos. Así, señala que frente a un porcentaje del 0,3% de peticiones de eutanasia en nuestro país, el porcentaje en Estados Unidos alcanza el 8,5%. Además, la totalidad de peticiones de eutanasia que se solicitan en nuestro país son reversibles, una vez que se manejan las situaciones de abandono y angustia que fundamentan las mismas. El autor citado cree que la diferencia entre los resultados de nuestro país y de Estados Unidos se encuentra en que «es posible que exista una diferencia cultural muy importante entre países de una tradición más autonomista y países latinos de tradición más familiar». Declaraciones de Gómez Batiste ante la Comisión Especial de estudio sobre la eutanasia del Senado, en la sesión de 8 de abril de 1999. Vid. Diario de Sesiones del Senado, núm. 414, año 1999, p. 16.

<sup>23</sup> AGICH, G. J., «Ética y envejecimiento», en THOMASMA, D.C. y KUSHNER, T. (Edit.), *De la vida a la muerte. Ciencia y bioética*, Cambridge University Press, Madrid, 1999, pp. 161 y 162.

<sup>24</sup> En un estudio comparativo de la relación médico-paciente en el ámbito de cáncer muestra que el contexto cultural conforma las relaciones del paciente, el médico, y la familia del paciente en la toma de decisiones. La familia y la opinión de médico parecen jugar un papel más importante en la toma de decisiones éticas para los médicos japoneses y pacientes que para los de Estados Unidos, que colocan el mayor énfasis sobre la autonomía paciente. Vid. VV.AA., «Ethical Decision Making and Patient Autonomy A Comparison of Physicians and Patients in Japan and the United States», *American College of Chest Physicians*, núm. 118, año 2000, pp. 1172 a 1182.

<sup>25</sup> VV.AA., *Decisiones al final de la vida (Actas de la Jornada conjunta sobre decisiones al final de la vida celebrada en Madrid el día 1 de octubre de 1998)*, Ministerio de Sanidad y Consumo-Consejo General del

familia más habitual es aquélla en la que las decisiones se toman colectivamente y en la que los valores dominantes son la solidaridad entre sus miembros y la compañía mutua. El papel de la familia es distinto y, por ello, aplicar los derechos ignorando dicha singularidad puede provocar elementos de conflicto entre la familia y el médico, elementos, en definitiva, de medicina defensiva frente a la familia. El ciudadano mediterráneo espera mucho de su familia, amigos e, incluso, de su médico. Necesita que el médico sea digno de confianza, capaz para la compasión y para la amistad. Si puede confiar en el médico, la información no es tan necesaria.

Cierto es que asumir el importante y trascendental rol que juega el núcleo familiar no implica que el paciente deba quedar apartado de la decisión clínica. El protagonismo familiar es, en muchas ocasiones, excesivo e impide diferenciar adecuadamente entre las hipótesis en que el paciente prefiere no saber por voluntad propia o, por el contrario, por decisión unilateral de la familia<sup>26</sup>. Pero ello no obsta para reconocer que el papel de la familia es en nuestra cultura diferente. A la hora de implantar los derechos de los pacientes en los países mediterráneos debemos recordar que marginar por completo al médico de la toma de decisión podría erosionar su profesionalismo y su motivación humana. Y marginar a la familia significaría introducir una ruptura en la dinámica habitual de las relaciones humanas. Porque, además, las investigaciones llevadas a cabo en relación al papel de la familia en el proceso asistencial demuestran que la familia constituye el contexto social primario en el que se abordan las necesidades de los cuidados de salud. La familia es una fuente primaria de numerosas creencias y conductas relacionadas con la salud. Incluso, los síntomas físicos pueden tener una función adaptativa dentro de la familia y mantenerse a causa de los patrones familiares de conducta<sup>27</sup>.

Recuérdese, como mero ejemplo, nuestra experiencia con la figura del consentimiento informado. La abrupta incorporación de la figura del consentimiento informado a la práctica asistencial, sin introducir una cultura previa acerca

---

Poder Judicial, Madrid, 1998, p. 31.

<sup>26</sup> DÍEZ RIPOLLÉS, J.L., SANTOS AMAYA, I.M. y GARRIDO DE LOS SANTOS, M.J. (Edit.), *La atención a los enfermos terminales. Una investigación multidisciplinar*; Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 14.

<sup>27</sup> CAMPBELL, T.L., McDANIEL, S.H. y COLE-KELLY, K., «Aspectos de la familia en la asistencia sanitaria», en TAYLOR, R.B. (Edit.), *Medicina de familia. Principios y práctica*, 6.ª ed., Elsevier-Masson, Madrid, 2006, pp. 26 a 29.

del significado y fines de la misma, supuso, a la postre, que se convirtiera en un instrumento de medicina defensiva y no de satisfacción de la autonomía de los pacientes. En nuestro país constituye un hecho innegable el descontento, un tanto generalizado, sobre la forma en que está siendo obtenido el consentimiento<sup>28</sup>. Está bastante extendida en nuestro medio sanitario la práctica de reducir el consentimiento informado a una simple firma en un formulario expreso. Esos formularios suelen ser meras listas, pretendidamente exhaustivas, de todas las complicaciones posibles. Frecuentemente, no es ni siquiera el médico quien entrega el formulario al paciente y éste suele firmar apresuradamente en la antesala de quirófano, sin tiempo para aclarar sus dudas. Por el lado contrario, encontramos también pacientes que, habiendo recibido una información verbal adecuada sobre los actos clínicos, fundamentan su posterior reclamación por haber sufrido un efecto adverso en la mera inexistencia de su firma en un formulario escrito de consentimiento informado. El paciente, como consecuencia de la normativización del documento de consentimiento informado, parece que no le preocupa ya el hecho material de la información, sino el hecho formal de la firma del correspondiente protocolo de consentimiento<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> El descontento no sólo procede de los pacientes, sino de los propios médicos. En una encuesta realizada por la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia (1.ª Encuesta Organon-Sego sobre la preocupación de los ginecólogos y obstetras en cuestiones legales y aspectos jurídicos que afectan al ejercicio de su profesión) en el primer trimestre de 2007 con una muestra de 526 médicos de la especialidad, se recoge, como una de las conclusiones, la desaparición del principio de confianza en la relación médico-paciente. Así, en contestación a la pregunta «en la relación cotidiana entre médico y paciente ¿qué aspectos sociolegales destacaría usted?», el denominador común fue la desaparición de la confianza mutua, lo que ha determinado una conducta por parte de los pacientes de búsqueda permanente de segunda opinión médica, y por parte de los médicos de medicina defensiva. Puede accederse a dicho estudio a través de la página web de la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia, en [www.sego.es](http://www.sego.es). Puede verse también el suplemento de Salud publicado junto al diario El Mundo en su edición de 2 de junio de 2007, en el que se recogía un reportaje sobre este nuevo panorama de la relación médico-paciente, destacándose que «la estrecha relación de confianza que vinculaba al médico con su paciente se ha hecho añicos y una de las pruebas más palpables de este distanciamiento es que el profesional sanitario ha perdido su inmunidad judicial». El mismo reportaje recogía las siguientes palabras de Altisent, Presidente de la Comisión Deontológica de la Organización Médica Colegial: «Se ha bombardeado a la población con un discurso de derechos casi ilimitados a la atención sanitaria que no se corresponde con los recursos que se dan al profesional para garantizar su cumplimiento...». Como ejemplo de este nuevo panorama, Altisent cita el consentimiento informado: «Es difícil llevarlo a la práctica por falta de tiempo y tampoco se dispone en los centros de lugares adecuados para hacerlo».

<sup>29</sup> En todo caso, este descontento no es exclusivo de nuestro sistema sanitario, sino que, incluso, aparece ya también en Estados Unidos y otros países del common law. Así, en el Reino Unido, por ejemplo, se habla ya de repensar la doctrina del consentimiento informado, recuperar la confianza y ciertas formas del denostado paternalismo; en definitiva, recuperar un uso más sencillo y humano del consentimiento y la información en la relación médico-paciente. Vid. MANSON, N.C. y O'NEILL, O., *Rethinking informed consent in bioethics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. VIII, prefacio.

En definitiva, el objetivo del IBC para estos próximos veinticinco años seguirá siendo el de dar respuesta a los arduos y complejos conflictos y dilemas ético-legales a los que se están enfrentando la humanidad en un contexto que ya ha sido tildado de posthumanista e incluso transhumanista y saber hacerlo en una labor de equilibrio entre la universalidad y la contextualización de las propuestas y soluciones.

## **Bibliografía**

ANDORNO, R., «Globalización de los progresos biomédicos y globalización de las respuestas jurídicas», *Revista electrónica de derechos existenciales*, núm. 16, abril 2003.

ARCOS VIEIRA, M.L. (Dir.), *Autonomía del paciente e intereses de terceros: límites*, Thomson Reuters, Ed. Cizur Menor, 2016.

BAKIRCIOGLU, O., «The Application of the Margin of Appreciation Doctrine in Freedom of Expression and Public Morality Cases», *German Law Journal*, vol. 8, n.º 7, pp. 711 a 733.

BENVENISTI, E., «Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards», 31 *Journal of International Law and Politics*, vol. 31, n.º 4, año 1999, pp. 843 a 854.

BROKMANN HARO, C., «La doctrina del margen de apreciación como instrumento de la protección de los derechos humanos», *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, n.º 8, año 2008, pp. 57 a 87.

DE VRIES, S., BERNITZ, U. y WEATHERILL, S. (Eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights as a binding instrument*, Hart, Oxford, 2015.

FABBRINI, F., *Fundamental rights in Europe. Challenges and transformation in comparative perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

FARIÑAS DULCE, M. J., *Los derechos humanos: desde la perspectiva sociológico-jurídica a la «actitud postmoderna»*, Cuadernos Bartolomé de las Casas, núm. 6, Dykinson, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ-CORONADO, A. y PÉREZ ÁLVAREZ, S. (dir.), *La protección de la salud en tiempos de crisis. Nuevos retos del bioderecho en la sociedad plural*, Tirant Monografías, Valencia 2014.

GARCÍA ROCA, J., «La muy discrecional doctrina del margen de apreciación nacional según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: soberanía e integración, pp. 117 a 143.

GONZÁLEZ MORÁN, L., *De la Bioética al Bioderecho. Libertad, vida y muerte*, Universidad Pontificia Comillas-Dykinson, Madrid, 2006.

HERVEY, T.K. y McHALE, J.V., *European Union Health Law. Themes and Implications*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

KINNEY, E.D. y CLARK B.A., «Provisions for Health and Health Care in the Constitutions of the Countries of the World», *Cornell International Law Journal*, núm. 37, año 2004, pp. 285 a 355.

MANSON, N.C. y O'NEILL, O., *Rethinking informed consent in bioethics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

SOLINIS, G. (Ed.), *Global Bioethics: What for?*, UNESCO Publishing, París, 2015.

THOMASMA, D.C. y KUSHNER, T. (Edit.), *De la vida a la muerte. Ciencia y bioética*, Cambridge University Press, Madrid, 1999.

TOEBES, B., HARTLEV, M., HENDRIKS, A. y HERRMANN, J.R. (Eds.), *Health and Human Rights*, Intersentia, Cambridge, 2012.

ZUNIGA, J.M., MARKS, S.P. y GOSTIN, L.O. (Ed.), *Advancing the human right to health*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

VV.AA., *Los fines de la Medicina*, Fundación Víctor Grífols i Lucas, Barcelona, 2004.

VV.AA., «Ethical Decision Making and Patient Autonomy A Comparison of Physicians and Patients in Japan and the United States», *American College of Chest Physicians*, núm. 118, año 2000, pp. 1172 a 1182.

**14. A note on UNESCO's policies  
for Heritage Reconstruction in areas  
of conflict**

Francesco Bandarin  
UNESCO Advisor



Destruction of cultural heritage due to conflicts has become, in recent years, a sad and recurrent event, one that has raised great concern among the expert community and the public opinion, and moved many countries to prevent the destructions, respond to the needs of those in charge of their preservation during the conflicts, and support the restoration and reconstruction programs after the conflict.

In May 2018, an important meeting called by UNESCO and the Government of Poland on the issue of Reconstruction of Cultural Heritage destroyed during conflicts took place in Warsaw, and adopted a document, called the *Warsaw Recommendation on Recovery and Reconstruction of Cultural Heritage*, that includes a number of innovative ideas and principles to apply for the reconstruction.

In October 2018, UNESCO and the World Bank issued a joint Position Paper where a complete Framework (named CURE) is proposed to mainstream Culture in the Urban Reconstruction and Recovery processes. This Paper has a clear operational scope, and is intended to influence and guide complex reconstruction programs after conflicts or disasters.

These two documents represent the outcome of at least 20 years of reflection and policy development around the issue of heritage destruction in situation of conflict, and present a clear and shared vision on the direction to take in these situations, thus offering to Governments and International Organizations the necessary guidelines to structure programs and interventions.

The international community has been aware since a long time of the need to define legal frameworks and implement tools for the protection of cultural heritage in case of conflict. This awareness was present even before the immense destructions of the two World Wars prompted the adoption of a specific Treaty, the *1954 Hague Convention for the Protection of Cultural property in the Event of Armed Conflict*, which is still today the most important international agree-

ment on the subject, albeit with several limitations (limited ratifications, legal restraints etc.) that often make it inoperative in situations like those encountered today.

In spite of this increased awareness and the existence of legal tools, destructions of cultural heritage have been part, in the last 60 years, of the conflict scenarios that the world has witnessed in too many a place. From the destructions of the Angkor temples during the war in Cambodia, to the damages inflicted to African National Parks in Congo, to the bombing of Dubrovnik and the destructions of the library of Sarajevo and of the Mostar Bridge, too many times the international public opinion has witnessed, powerless, the disappearance of heritage of global importance.

The peak of this frustrating situation was reached in the year 2001, when the Afghani Taliban Government decided to destroy the centuries-old colossal statues of the Buddah in the Bamyan Valley. The attempts to stop that destruction, spearheaded by UNESCO, failed and the statues were dynamited in march 2001.

The emotion generated by that criminal act led UNESCO's Member States to issue, in November 2003, a *Declaration on the intentional destruction of cultural heritage*<sup>1</sup>, that —besides the necessary condemnation of those criminal actions— proposes a series of policy measures needed to strengthen the capacities of the concerned institutions. The Declaration points to measures to combat intentional destruction of cultural heritage, such as legislative, administrative, educational and technical measures and ratification of the 1954 Hague Convention.

The Declaration invites States to take appropriate measures and provide effective criminal sanctions against those persons who commit acts of intentional destruction of cultural heritage. The Declaration finally invites the States to recognize the need to respect international rules related to the criminalization of violations of human rights with reference to intentional destruction of cultural heritage.

The years that followed the adoption of the 2003 Declaration were traumatic for heritage in many regions of the world. The war in Iraq brought to tremendous losses of cultural heritage, symbolized by the looting of the Baghdad Museum. During many years, almost all the archaeological sites of Iraq were subject to

---

<sup>1</sup> [http://portal.unesco.org/en/7718&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/7718&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

illegal excavations that severely compromised the integrity of the sites and the possibility of conducting future scientific research. Similar processes were also taking place in other regions in situation of conflict, such as Afghanistan or regions in central Africa.

However, as serious as these destructions have been, they do not compare with what took place in the Middle East, North Africa and other regions after 2011, following the so called «Arab Spring». In the years that followed, and up to today, several heritage sites have been deliberately hit, destroyed, pillaged throughout those regions.

Events like the destruction of the Timbuktu Mausoleums, part of the World Heritage site, the destruction of the temples of Baal and Bal-Shamin and the famous Arch of the colonnade in Palmyra, as well as the bombing of the Crac des Chevalier in Syria, the pillage of many archaeological sites in Syria like Apamea, Mari, Ebla and others, have struck the world's public opinion and raised major reactions in the community concerned with the conservation of world heritage sites of world importance.

In numerous occasions, the UNESCO's Director-General has issued statements of condemnation of these acts, using the terms «cultural cleansing» and «cultural crimes». UNESCO has mobilized the tools available to the international community in these cases: the 1954 Hague Convention, the 1970 Convention for the fight against illicit traffic of Cultural Heritage, the World Heritage Convention and the Intangible Heritage Convention. A special Fund to support Heritage protection in conflict zones was established.

A number of concrete actions were also carried on to prevent or to limit the damages inflicted to heritage sites. For instance, UNESCO carried on a project, supported by the European Union, to support heritage protection in Syria, that allowed the organization of training programs, the design of planning tools and some initial restoration activity. In Mali, UNESCO financed and carried on the restoration of the Mausoleums of Timbuktu. Support was provided to the protection of sites in Libya, Egypt, Lebanon, Jordan and several other countries. In Iraq, in Mosul, as soon as the situation allowed after the liberation of the city from the ISIS occupation, a major project was launched for the reconstruction and recovery of the city, and it is currently underway.

In order to make available a more comprehensive and effective toolkit to cope with this situation, UNESCO's Member States embarked in the preparation of a fully-fledged «Strategy», that was adopted by the General Conference in November 2015. The «*Strategy for the Reinforcement of UNESCO's Action for the Protection of Culture and the Promotion of Cultural Pluralism in the Event of Armed Conflict*»<sup>2</sup> is an important policy document that brings together the international community around an issue of utmost relevance, and defines the set of actions needed to counter the proliferation of acts of destruction, provide support during conflict to the institutions in charge of heritage protection and support remedial actions after the conflict is over.

The Strategy is based on two intertwined objectives of UNESCO:

- *«Strengthen the ability of Member States to prevent, mitigate and recover the loss of cultural heritage and diversity as a result of conflict, by developing institutional and professional capacities for reinforced protection. UNESCO is committed to support national leadership and ownership in response, when culture is at risk or attacked in a specific country. Drawing on its comparative advantage as the only United Nations Specialized Agency with a mandate on culture, UNESCO will work with national authorities to facilitate a coordinated international response to achieve more effective results and impact.*
- *Incorporate the protection of culture into humanitarian action, security strategies and peace-building processes by engaging with relevant stakeholders outside the culture domain. This will be achieved by developing new strategic partnerships with selected actors, in particular other United Nations entities, to build synergies, operational tools and mechanisms to enable the effective implementation of the provisions of the UNESCO Conventions, notably of the 1954 Hague Convention and its 1999 Protocol, and UNESCO 1970 Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property; as well as to encourage culturally-sensitive humanitarian, security and peace-building approaches.»*

---

<sup>2</sup> UNESCO General Conference, 38.° session, Paris, November 2015. Document 38 C/49. <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002351/235186e.pdf>

The Strategy also details the type of actions that are considered important to achieve these objectives. This includes promoting greater awareness and advocacy to prevent destructions and to developing cooperation with national offices for the implementation of preventive measures.

An important area of activity underlined by the Strategy is the fight against illicit trafficking of cultural property during conflict, that requires an enhanced cooperation with the INTERPOL, the World Customs Organization, UNODC, UNIDROPIT and other specialized organizations, also to allow the implementation of the different UN Resolutions (such as UNSC Resolution 2199) that prohibit trade of cultural properties in conflict areas. The Strategy also calls for a stronger cooperation with the International Criminal Court (ICC) for the investigation of war crimes related to the destruction of cultural and religious properties. Cooperation with both the humanitarian actors (UNHCR, IOM, ICRC) and with peace-keeping is also seen as a fundamental tool to strengthen protection of cultural heritage in areas of conflict.

In 2017, the General Conference decided to extend the principles adopted for the protection of heritage in conflict zones also to areas affected by natural disasters, on the bases that safeguarding and protection of heritage follows similar processes and concerns similar organizations. The Strategy therefore currently covers both situations, and so does the Heritage Emergency Fund established for its implementation.

The Strategy has been implemented in the course of the past three years through the adoption of a specific Action Plan<sup>3</sup> that details the policies and programs needed to strengthen the protection of cultural heritage. This Plan, currently being implemented, relies in part on the Heritage Emergency Fund created at UNESCO and today supported by several countries, and in part on the cooperation with countries that are willing to provide support on financial and technical grounds.

Some countries have also promoted special initiatives to support protection of cultural heritage in conflict areas: examples are the Cultural Protection Fund

---

<sup>3</sup> <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002477/247706e.pdf>

instituted by the UK<sup>4</sup> or the Alliance for the Protection of Heritage in Conflict Areas (ALIPH) created on initiative of France and the United Arab Emirates.<sup>5</sup>

The adoption of the Strategy has positioned UNESCO's action on cultural heritage protection within a broader field of international action aimed to cope with areas of post-conflict and post-disaster, and has given strength to the role of Culture in Reconstruction and Recovery.

This responsibility, as well as a situation that most people acknowledge as extraordinary and of an extent unseen in the past decades, has also moved the conservation community to reflect on the issue of reconstruction of heritage deliberately destroyed. While several heritage reconstructions have taken place after conflict – notable examples are the Mostar Bridge or the Sarajevo Library- reservation remained high on the possibility of recreate heritage values of destroyed heritage.

The relevant conservation charters such as the 1964 Charter of Venice<sup>6</sup>, take a very cautious approach on reconstruction, limiting it to extreme situations and conditioning to a complete and scientific knowledge of the nature of the destroyed heritage:

*«Art 15 ...All reconstruction work should however be ruled out «a priori». Only anastylosis, that is to say, the reassembling of existing but dismembered parts can be permitted. The material used for integration should always be recognizable and its use should be the least that will ensure the conservation of a monument and the reinstatement of its form.»*

*«86. In relation to authenticity, the reconstruction of archaeological remains or historic buildings or districts is justifiable only in exceptional circumstances. Reconstruction is acceptable only on the basis of complete and detailed documentation and to no extent on conjecture.»*

The «trauma» caused by the deliberate destruction of cultural heritage created a new situation, that the conservation community had to discuss and consider in defining its approach. This discussion was led by ICOMOS in the past years, and had led, in 2017 , to the adoption of an important text, the «*ICOMOS Gui-*

---

<sup>4</sup> <https://www.britishcouncil.org/arts/culture-development/cultural-protection-fund>

<sup>5</sup> [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/aliph\\_fiche\\_de\\_poste\\_ed\\_fr\\_cle4b3912.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/aliph_fiche_de_poste_ed_fr_cle4b3912.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.icomos.org/charters/venice\\_e.pdf](https://www.icomos.org/charters/venice_e.pdf)

dance on Post trauma recovery and reconstruction for World Heritage Cultural Properties».<sup>7</sup> A set of new philosophical principles emerged from the discussion, that constitute a significant advancement in the conservation doctrine:

*«The reflection is ongoing and the world community now faces an equivalent task: how to address the multidimensional challenges of today, taking into account the understanding of cultural inheritance across civilizations which is embodied in the Nara Document of 1994 (Nara Document on Authenticity). It is now apparent that recovery from destruction cannot be understood as a single undertaking or programme, but involves processes and long-term commitments in which local populations, authorities and international bodies exercise critical roles. Further reflection and refinement continually introduce additional considerations. The involvement of inhabitants in ensuring the continuing life of cultural heritage receives cursory acknowledgement in the Athens Charter, is seen as important in the Venice Charter, and is strongly promoted in the Washington Charter. Understanding the interpenetration of tangible and intangible aspects of cultural heritage, especially in inhabited cultural environments, underlines the necessity for a new mind-set, one that perceives reconstruction as a set of processes, with high priority placed on sustainable development and active engagement of communities. Such considerations must underpin any framework for post trauma recovery and reconstruction» (from: Preamble).*

This document deals with reconstruction of heritage sites in general, but provides also a specific focus on World Heritage properties, as their management is linked to the Declaration of Outstanding Universal Value that justifies the inscription in the World Heritage List. The document provides also a detailed technical guide to the assessment of damages and to the measures that need to be taken to ensure the protection of the destroyed properties, as well as the reconstruction and recovery of the areas affected. The recommendations issued constitute a fully-fledged «Framework» for post-trauma Recovery and Reconstruction that can play a significant role in addressing the current challenges.

---

<sup>7</sup> <http://openarchive.icomos.org/1763/>

On request of the World Heritage Committee<sup>8</sup>, UNESCO and the Government of Poland organized in Warsaw an International Conference on Reconstruction: «*The Challenges of World Heritage Recovery*» (6-8 May 2018), to take stock of these advancements and define a policy framework to be recommended to the Member States of the world Heritage Convention. The document issued by the Conference, the «*Warsaw Recommendation on Recovery and Reconstruction of Cultural Heritage*»<sup>9</sup>

This document reflects an important moment in the life of the World Heritage Convention and —more generally— in the approach to conservation, restoration and reconstruction of cultural heritage.

Indeed, while most of the existing conservation charters focuses on the «object» of the intervention (be it preservation, restoration, or reconstruction), the Warsaw Declaration makes clear that the focus should be on the «subject», i.e. on the community for which the heritage represents an element of history and identity.

This approach reflects an important paradigm shift in the world of heritage conservation, one that has been long prepared in the course of the past 30 years, that have seen a growing role of people-centred approaches both within inter-governmental processes such as the UN Sustainable Development Goals and within the heritage concepts that have been enshrined in international treaties such as the 2003 Intangible Heritage Convention.

The text of the Warsaw Declaration is very clear in this regard:

### ***Communities***

*Decisions on recovery and reconstruction should follow people-centred approaches and fully engage local communities and, where appropriate, indigenous peoples, as well as other relevant stakeholders. Recovery and reconstruction should enable people to connect to their heritage, identity and history. In reconstructing heritage, consideration should be given to social justice and property titles and a rights-based approach should be applied,*

---

<sup>8</sup> World Heritage Committee Decision 41 COM 7, adopted in Krakow in July 2017

<sup>9</sup> Warsaw Recommendation: <https://whc.unesco.org/en/news/1826>

*which would ensure full participation in cultural life, freedom of expression and access to cultural heritage for all individuals and groups, including refugees and internally displaced people, where relevant. In this regard, it is important to identify cultural rights and their holders in every reconstruction programme, and to ensure their prior and informed consent to key decisions, in accordance with the relevant provisions of the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention and the 2015 Policy on the Integration of a Sustainable Development Perspective in the Processes of the World Heritage Convention.*

As a corollary of this approach, the Declaration points to the need to strengthen resilience to address destruction and disasters, the need to preserve the memory of the trauma that has affected the communities, and to focus on education to create awareness in the future generations.

Overall, the Warsaw Declaration can be considered a point of arrival of a long process of reflection and reassessment of existing paradigms on heritage conservation and reconstruction. The road is open now for more operational processes, that take stock of the experience accumulated in the post-war period but are also able to interpret and implement the overarching policy framework validated at international level by the UN system.

Along this line of thought is the joint effort recently conducted by UNESCO and the World Bank to define an innovative Framework of intervention in City Reconstruction and Recovery.

The reason why this paper was proposed and prepared is clearly linked to the increased frequency of situations of destruction of urban areas with important historic and cultural values, due both to conflicts and disasters.

While UNESCO was elaborating the vision and principles briefly outlined above, the World Bank was becoming aware of the need to define an *ad hoc* policy to guide the interventions in historic districts. The two organizations joined hands and launched a reflection that lasted over a year and engaged several experts in different regions of the world.

A number of preparatory papers were drafted, to investigate the experience of urban reconstruction in post-war Europe and Asia, in the Balkan region, in the

Middle East (Beirut) and Afghanistan after the conflict. The result of this work is reflected in a document issued in October 2018 by the two Organizations, called *Culture in City Reconstruction and Recovery*.

This joint position paper discusses and presents a Framework —called the CURE Framework— that addresses in practical terms the problems of urban reconstruction and recovery by putting Culture at the core of the public and private interventions.

The CURE Framework is essentially a practical guide to policy implementation, and therefore it addresses the different phases and components of a reconstruction and recovery process. In particular, it deals with the following aspects:

1. *Damage and Needs Assessment and Scoping*. This phase includes the assessment of damages and impacts to tangible and intangible cultural heritage, cultural and creative industries, housing stock and land resources, services and infrastructure, and the tourism sector, as well as the resulting economic losses to the affected population from the interruption of services and use of assets. Building on the damage and needs assessments, a scoping process is conducted, which includes data collection, asset mapping, stakeholder mapping and the development of a vision for city reconstruction and recovery.

2. *Policy and Strategy*. This phase involves designing the policies, strategies and planning processes that translate the damage and needs assessments and vision into plans and planning regulations, through participatory approaches where stakeholders and communities are fully engaged.

3. *Financing*. This phase includes the identification of modalities to finance the reconstruction and recovery process combining public and private financing, as well as other funding sources, the management of land resources and the development of financing tools and incentives.

4. *Implementation*. This phase, which is critical to the success and sustainability of reconstruction and recovery efforts, includes the setting up of effective institutional and governance structures, a risk management strategy, and a communication and engagement strategy.

The exhaustive analysis conducted on the main reconstruction experiences was an essential step in defining the CURE Framework and its guiding principles. These principles constitute a basis for many programs that are currently being prepared in regions of the world affected by conflicts or disasters:

- Principle 1 Acknowledging the city as a «cultural construct» where built structures and open spaces are closely linked to the social fabric.
- Principle 2 Starting the reconciliation process with the (re)construction of cultural landmarks and places of significance to local communities.
- Principle 3 Fostering cultural expressions to offer appropriate ways to deal with post-crisis trauma and reconcile affected communities.
- Principle 4 Prioritizing culture early in the planning process, starting with needs assessments and the implementation of emergency interventions that reflect community priorities.
- Principle 5 Engaging communities and local governments in every step of the recovery process.
- Principle 6 Using finance models that balance immediate/short-term needs with the medium-/long-term development timeframe of reconstruction plans.
- Principle 7 Ensuring effective management of the reconstruction process by striking a balance between people's needs and the recovery of a city's historic character

## **Conclusions**

Cultural heritage has increasingly become a target of violence and deliberate destruction. This is an issue of great concern for the international community interested in protecting heritage worldwide, and UNESCO in particular. The sheer size and frequency of attacks and destructions the world has witnessed in recent years justifies the extraordinary actions that have been launched and implemented.

Are these policies having an effect on heritage protection? Clearly, time will be needed to see the effect of the implementation of these technical and legal systems. Their effectiveness depends on several factors, such as the amount of resources mobilized for heritage protection (and we know they are not abundant), the creation of capacities on the ground, the provision of technical tools, the mobilization of civil society in support of cultural institutions and heritage.

Preventing heritage destruction requires a long term, systematic commitment of public and private institutions. Responding to ongoing crisis requires the ability to mobilize resources in support of those in the ground. Restoring and reconstruction heritage after a crisis requires the mobilization of the communities concerned, their empowerment so that they can express their preferences.

What has been today recognized is the fact that in all these phases, culture can play a fundamental role in supporting social and economic recovery processes, strengthening civic identity and pride, valuing traditional expressions and heritage.

## **15. Jerusalén, la espina enterrada**

Karim Hauser



Jerusalén se encuentra en una ubicación estratégica, en la cuenca de las montañas de Judea, entre el Mediterráneo y el Mar Negro. Es una de las ciudades más antiguas del planeta, y a lo largo de los siglos, se ha convertido en un punto de encuentro entre oriente y occidente así como también lo ha sido de discordia. Tanto israelíes como palestinos la reclaman como su capital, a pesar de que en el plan de partición de la ONU de 1947 se le consideraba como un *corpus separatum*, que sería administrado por Naciones Unidas. La mayoría de los países consideran que el estatus de Jerusalén es un asunto que debe resolverse en un eventual acuerdo de paz entre israelíes y palestinos, aunque ese proceso ahora está estancado.

Y es que Jerusalén es un testimonio único de la cuna cultural de las tres religiones abrahámicas o monoteístas, que van cronológicamente desde los sitios judíos identificados durante los periodos del Templo, incluyendo la Ciudad de David, pasando por los sitios cristianos identificados por la Reina Helena, entre ellos Getsemaní, la Iglesia de la Ascensión, Betania y el sitio de la Última Cena, hasta los sitios musulmanes del Viaje Nocturno del profeta Mohammed.<sup>1</sup>

## Ocupación

Tras la guerra de 1967, llamada Guerra de los Seis Días, Israel extiende unilateralmente su jurisdicción y administración sobre Jerusalén oriental y establece *de facto* nuevas fronteras municipales. Al mismo tiempo, su política de multiplicar asentamientos al margen de la legalidad para garantizar nuevas mayorías judías en Cisjordania afectará Jerusalén y sus alrededores. De acuerdo con el artículo 49 de la Cuarta Convención de Ginebra, es ilegal que una potencia ocupante transfiera a una población civil de los territorios ocupados para promover su propio asentamiento. Del mismo modo, el artículo 43 de los Reglamentos de

---

<sup>1</sup> <https://whc.unesco.org/en/tentativelists/1483/>

La Haya dispone que la potencia ocupante «tome todas las medidas posibles para restablecer y garantizar, en la medida de lo posible, el orden público y la seguridad, respetando, a menos que esté absolutamente impedido, las leyes vigentes en el país ». Además, la Resolución 242 de las Naciones Unidas estipula que Israel se retire «de los territorios ocupados en el conflicto reciente», así como «respete la integridad territorial ».<sup>2</sup>

A partir de 2010, y contrario al espíritu de los acuerdos de Oslo firmados en 1993 entre Israel y la Autoridad Palestina, la legislación israelí considera a Jerusalén como una prioridad y comienza una serie de construcciones en infraestructuras y vivienda en la Gran Jerusalén, pero también al interior de la ciudad amurallada y en particular el este de la ciudad. Ya desde 1996, el primer ministro israelí Benyamin Netanyahu, había afirmado ante el Congreso de EEUU que nadie volvería a dividir Jerusalén, considerada como «su capital eterna e indivisible».<sup>3</sup>

La Ciudad Vieja y las Murallas de Jerusalén son sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Las murallas representan los límites otomanos del siglo XVI y engloban los sitios construidos del Monte del Templo / el Noble Santuario (*Haram el-Sharif*) y los santuarios cristianos de la Iglesia del Santo Sepulcro y la Vía Dolorosa.

### **Resoluciones recientes y polémica**

La Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de la ONU de diciembre de 2016, establecía que los asentamientos israelíes constituyen «una violación flagrante según el derecho internacional y un obstáculo importante para el logro de la solución de dos Estados y una paz justa, duradera y amplia».

Un par de meses antes, en octubre 2016 la UNESCO había adoptado la resolución sobre la preservación del patrimonio cultural y religioso en Jerusalén Oriental que indignó a Israel, al ignorar el vínculo entre el judaísmo y la Explanada de las Mezquitas.

En la polémica votación en el pleno del Consejo Ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 24 países votaron a favor, seis en contra, hubo 26 abstenciones y dos países se ausentaron.

---

<sup>2</sup> <https://www.thejerusalemfund.org/5758/illegal-settlements-settler-violence>

<sup>3</sup> <https://www.upi.com/Archives/1996/07/10/Netanyahu-Jerusalem-is-indivisible/4504836971200/>

Votaron en contra Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Holanda, Lituania y Estonia, mientras que países europeos como Francia o España se abstuvieron.

El texto de la resolución había sido propuesto por Palestina, apoyada por Egipto, Argelia, Marruecos, el Líbano, Omán, Qatar y Sudán, y en el mismo se incluía una enérgica condena a Israel por la gestión de los lugares sagrados de Jerusalén. Por su parte, Israel se quejó de que la resolución ignoraba los vínculos entre el Monte del Templo de Jerusalén y el judaísmo, limitándose a considerar un lugar de culto musulmán la mezquita de Al-Aqsa. Aunque la Explanada de las Mezquitas es un lugar de culto exclusivamente musulmán, es también venerada por los judíos como su lugar más sagrado, al ser el punto donde se erigían los dos templos bíblicos de Jerusalén. Estas imbricaciones y pertenencias compartidas son sin duda una de las cuestiones más sensibles y difíciles de gestionar debido a la simbología que encierran y que con frecuencia mueven masas enardecidas. Baste recordar la visita de Ariel Sharon, entonces líder de la oposición conservadora israelí, a la Explanada de las Mezquitas en el año 2000 y sus graves consecuencias al desencadenar la Segunda Intifada que costara la vida a unas 5.000 personas.<sup>4</sup>

El segundo episodio de esta resolución fue en mayo de 2017, durante un congreso de la UNESCO en Cracovia, cuando se aprobó la propuesta impulsada por Jordania que ratificó los documentos entregados anteriormente en el organismo. La nueva resolución señalaba que Israel es la «potencia ocupante» en la ciudad de Jerusalén y solicitaba la suspensión de las excavaciones, obras de túnel, trabajos y proyectos que se desarrollan en la zona este de Jerusalén. La iniciativa salió adelante con 10 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones. Indonesia, Azerbaiyán, El Líbano, Turquía, Cuba y Túnez votaron a favor, Filipinas, Jamaica y Burkina Faso lo hicieron en contra, mientras que Angola, Finlandia, Perú, Portugal, Croacia, Corea del Sur, Polonia y Tanzania se abstuvieron.

El tercer momento de la resolución llegó finalmente en abril 2018, cuando con la nueva directora general de la UNESCO, Audrey Azoulay, se llegó a un compromiso. Las delegaciones de Palestina, Jordania, Israel, EEUU, la UE y el liderazgo de la UNESCO negociaron una nueva resolución en la que se redujo «Palestina ocupada» a tres párrafos breves, y varias páginas de quejas sobre las

---

<sup>4</sup> <https://www.abc.es/20100928/archivo/visita-sharon-aqsa-segunda-201009281141.html>

políticas israelíes y los reclamos árabes sobre Jerusalén fueron adjuntadas en un anexo, que se hizo público pero no vinculante. Así acordaron adoptarlo por consenso en lugar de una votación pública.<sup>5</sup>

### **Salidas de la UNESCO y margen de maniobra**

En octubre 2017, tanto EEUU como Israel anunciaron que se retirarían de la UNESCO a finales de 2018 alegando un supuesto sesgo anti-israelí. De hecho, Washington dejó de pagar su contribución a la UNESCO en 2011, bajo el gobierno de Barack Obama, cuando la organización aceptó a Palestina como estado miembro, con los votos a favor de dos tercios de los países, como dictaminan sus estatutos. Además de la resolución sobre Jerusalén, y a pesar de las negociaciones de 2018 que suavizaron su contenido, en julio de 2017, la agencia había declarado la vieja ciudad de Hebrón patrimonio mundial en peligro.

La salida de ambos países no afectará financieramente a la UNESCO, pues la organización ha se ha enfrentado a una reducción de aportaciones desde 2011, cuando tanto Israel como Estados Unidos dejaron de pagar las cuotas. Desde entonces, los funcionarios estiman que EEUU, país que anteriormente contribuía alrededor del 22 por ciento del presupuesto total, acumuló \$600 millones en cuotas impagas, lo que fue uno de los motivos por los cuales el presidente Donald Trump decidió retirarse. Israel debía a su vez aproximadamente \$ 10 millones.

Para Palestina la UNESCO puede ofrecer una plataforma estratégica, especialmente porque el derecho internacional ha demostrado ser irrelevante sobre la cuestión de Palestina. En numerosas ocasiones en el pasado, los estados han aprovechado con éxito su pertenencia a la UNESCO para hacer valer su soberanía y defender sus derechos territoriales.

Por ejemplo, al haber ratificado la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO, los palestinos pueden desafiar con eficacia las afirmaciones erróneas de Israel sobre los sitios culturales e históricos palestinos, algunos de los cuales Israel ha incluido ilegalmente en su lista de patrimonio nacional, al incluirlos en la Lista de Patrimonio de la UNESCO reconocida internacionalmente. Los palestinos ya han enumerado con éxito a la Iglesia de la Natividad en Belén en la

---

<sup>5</sup> <https://www.timesofisrael.com/israel-more-than-happy-after-compromise-on-unesco-resolution/>

Lista del Patrimonio Mundial en junio de 2012 a pesar de la oposición de Estados Unidos. Otros doce sitios permanecen en su lista provisional.<sup>6</sup>

De igual manera al haber ratificado ocho convenciones de la UNESCO, incluida la Convención de La Haya de 1954 sobre la Protección de los Bienes Culturales en Conflictos Armados, los palestinos ahora están en posición de exigir que otros estados ejerzan la jurisdicción universal y procesen a individuos por destruir o apropiarse de bienes culturales o realizar excavaciones en territorio ocupado.

Sin embargo, la presión política muchas veces disminuye estas posibilidades. Y para poder implementar una estrategia dentro de la UNESCO, es fundamental lograr demostrar un compromiso de buena fe con el marco de protección de la UNESCO mediante la adopción y aplicación de las medidas legales y administrativas necesarias. En particular, los palestinos deben cumplir con sus obligaciones domésticas en virtud de las convenciones de la UNESCO proporcionando una protección adecuada para los sitios de patrimonio cultural y aplicando sanciones por su violación. Asimismo, los palestinos también deben crear un inventario nacional de artefactos transferidos y excavaciones en el sitio.

### **La batalla de la narrativa en el turismo**

Más allá de la resolución y de los hechos sobre el terreno que hacen peligrar el Patrimonio Mundial, tanto material como inmaterial, es importante señalar que hay otro efecto del proyecto colonial sionista en Palestina y es la modificación o apropiación paulatina de nombres, lugares y prácticas culturales. En concreto, a través del turismo se han ido normalizando nuevas percepciones que reflejan el desequilibrio de poder entre israelíes y palestinos.

Las visitas turísticas a la ciudad de Jerusalén resultan muy diferentes, según quién esté a cargo del tour y el tipo de relato ofrecido a los sedientos turistas en «Tierra Santa». Desde 1925, la Oficina de Información Sionista se propuso diseñar una campaña para reorganizar Palestina y «des-arabizarla» en lo que sería un futuro estado judío.<sup>7</sup> La estrategia consistía en «indigenizar» a los colonos y cooptar prácticas y artefactos culturales. Así gradualmente, el falafel, el hum-

---

<sup>6</sup> <https://foreignpolicy.com/2013/11/11/can-palestinians-advance-their-rights-through-unesco/>

<sup>7</sup> <https://www.palestine-studies.org/sites/default/files/jq-articles/3%20Vanden%20Boer%20--%20Decolonization%20in%20Tourism.pdf>

mus, el vidrio típico de Hebrón o la madera tallada de Belén son promovidos como productos típicos israelíes, de tal forma que la presencia palestina es borrada.

Ante esta amenaza más sutil, en su artículo Dorien Vanden Boer recomienda fomentar el turismo alternativo o un turismo «involucrado», cultural, en el que se pueda reforzar la presencia palestina en Jerusalén, Cisjordania y el resto de Israel. Una tarea que no es fácil, dada la naturaleza de los visitantes, que son muchas veces más peregrinos que turistas y, sobre todo, la desigualdad en los medios (incluyendo internet y las redes sociales) para contrarrestar la potente *hasbará* o diplomacia pública israelí. La cultura es sin duda un elemento que no debe subestimarse al representar la diversidad de la sociedad palestina y ofrecer un relato diferente que disuelva las categorías coloniales impuestas.

## **TEXTO COMPLETO DE LA RESOLUCIÓN DE LA UNESCO DE MAYO DE 2017 SOBRE «PALESTINA OCUPADA»**

1 MAYO, 2017

Enviado por: Argelia, Egipto, Líbano, Marruecos, Omán, Qatar y Sudán

El Consejo Ejecutivo,

1. **Habiendo** examinado el documento 201 EX / 30,
2. **Recordando** las disposiciones de los cuatro Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos adicionales (1977), el Reglamento de La Haya de 1907 sobre la guerra terrestre, la Convención de La Haya para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (1954) y sus protocolos; 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 (1970) y la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (1972), la inscripción de la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus murallas a petición de Jordania en la Lista del Patrimonio Mundial (1981) y en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro (1982), y las recomendaciones, resoluciones y decisiones de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural, así como las resoluciones y las decisiones de la UNESCO relativas a Jerusalem, recordando asimismo las decisiones anteriores de la UNESCO relativas a la re-

construcción y el desarrollo de Gaza, así como las decisiones de la UNESCO sobre los dos sitios palestinos En Al-Jalil / Hebrón y en Belén,

3. Afirmando que nada en la presente resolución, que tenga por objeto, entre otras cosas, la salvaguardia del patrimonio cultural de Palestina y el carácter distintivo de Jerusalén oriental, afectará en modo alguno a las resoluciones y decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad y de las Naciones Unidas sobre la Situación jurídica de Palestina y Jerusalén, incluida la resolución 2334 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,

### 30.I *Jerusalén*

4. **Reafirmando** la importancia de la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus Murallas para las tres religiones monoteístas,

5. **Recordando** que todas las medidas legislativas y administrativas adoptadas por Israel, la Potencia ocupante, que han alterado o pretenden alterar el carácter y el estatuto de la Ciudad Santa de Jerusalén y, en particular, la «ley fundamental» de Jerusalén, son nulas y deben ser inmediatamente rescindidas,

6. **Recordando** asimismo las 11 decisiones del Consejo Ejecutivo: Decisión 185 EX / 14, Decisión 187 EX / 11, Decisión 189 EX / 8, Decisión 190 EX / 13, Decisión 192 EX / 11, Decisión 194 EX / 5.D, Decisión 195 EX / 26, Decisión 197 EX / 32, Decisión 199 EX / Dec.19.1, Decisión 200 EX / 25 y las siete decisiones del Comité del Patrimonio Mundial: 34 COM / 7A.20, 35 COM / 7A. 22, 36 COM / 7A.23, 37 COM / 7A.26, 38 COM / 7A.4, 39 COM / 7A.27, 40 COM / 7A.13,

7. **Lamenta** que las autoridades de ocupación israelíes hayan persistido en las excavaciones, túneles, obras y proyectos en Jerusalén oriental, en particular en la ciudad vieja de Jerusalén y sus alrededores, que son ilegales en virtud del derecho internacional y reitera su petición a Israel de prohibir todas las violaciones que no se ajusten a las disposiciones de las convenciones, resoluciones y decisiones pertinentes de la UNESCO;

8. **Lamenta** asimismo la negativa israelí de aplicar la solicitud de la UNESCO al Director General para que se designe a un representante permanente destinado a Jerusalén Este para que informe periódicamente sobre todos los aspectos relativos a los ámbitos de competencia de la UNESCO en Jerusalén

Este y reitera su solicitud al Director General de nombrar lo antes posible al representante mencionado;

9. **Subraya** una vez más la urgente necesidad de llevar a cabo la misión de seguimiento reactivo de la UNESCO en la Ciudad Vieja de Jerusalén y sus murallas e invita al Director General y al Centro del Patrimonio Mundial a que hagan todo lo posible, de conformidad con sus mandatos y de conformidad con las disposiciones de las convenciones, decisiones y resoluciones pertinentes de la UNESCO, para asegurar la pronta ejecución de la misión y, en caso de no ejecución, proponer posibles medidas eficaces para garantizar su aplicación;

30.II *Reconstrucción y desarrollo de Gaza*

10. **Deplora** los enfrentamientos militares en y alrededor de la Franja de Gaza y las víctimas civiles causadas, así como el continuo impacto negativo en los ámbitos de competencia de la UNESCO, los ataques contra las escuelas y otras instalaciones educativas y culturales, incluidas las violaciones a las escuelas del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (UNRWA)

**Deplora** asimismo el continuo cierre israelí de la Franja de Gaza, que afecta negativamente al movimiento libre y sostenido de personal, estudiantes y artículos de socorro humanitario y pide a Israel que termine inmediatamente este cierre;

**Agradece** a la Directora General las iniciativas que ya se han aplicado en Gaza en los ámbitos de la educación, la cultura y la juventud y para la seguridad de los profesionales de los medios de comunicación, le exhorta a seguir participando activamente en la reconstrucción de los componentes educativos y culturales dañados de Gaza

**Reitera** a este respecto su petición de que mejore la Antena de la UNESCO en Gaza y organice lo antes posible una reunión de información sobre la situación actual en Gaza en los ámbitos de competencia de la UNESCO y sobre los resultados de los proyectos realizados Por la UNESCO;

30.III *Los dos sitios palestinos de Al-Haram Al-Ibrahimi / Tumba de los Patriarcas en Al-Khalil / Hebrón y la Mezquita de Bilal Ibn Rabah / Tumba de Raquel en Belén*

13. **Reafirma** que los dos sitios en cuestión en Al-Khalil / Hebrón y Belén forman parte integrante del territorio palestino ocupado y comparte la convicción afirmada por la comunidad internacional de que ambos sitios son de importancia religiosa para el judaísmo, el cristianismo y el islam;

14. **Deplora** las excavaciones israelíes en curso, las obras, la construcción de caminos privados para colonos y de un muro dentro de la Ciudad Vieja de Al-Khalil / Hebrón que son ilegales en virtud del derecho internacional y afectan perjudicialmente a la autenticidad e integridad del sitio y la posterior denegación de La libertad de circulación y la libertad de acceso a los lugares de culto y pide a Israel, la Potencia ocupante, que ponga fin a todas las violaciones que no se ajusten a las disposiciones de las convenciones, resoluciones y decisiones pertinentes de la UNESCO;

**Lamenta** el impacto visual del Muro en el sitio de la Mezquita Bilal Ibn Rabah / Tumba de Raquel en Belén, así como la prohibición estricta del acceso de los cristianos cristianos y musulmanes palestinos al sitio y exige que las autoridades israelíes restauren el carácter original del paisaje alrededor del sitio y suspendan la prohibición de acceso al mismo;

**Decide** incluir estos temas en un tema titulado «Palestina ocupada» en el orden del día de su 202ª reunión e invita al Director General a que le presente un informe de situación al respecto.

Fuente: Times of Israel/ Traducción: May Samra

<sup>i</sup> Karim Hauser es coordinador de Relaciones Internacionales en Casa Árabe y fue corresponsal de BBC Mundo en Oriente Medio.



## **16. UNESCO y la protección de la cultura y el patrimonio en Oriente Medio**

Montserrat Momam  
Consejera Cultural en la Embajada de España en el Cairo



«La historia de los hombres comienza desde el momento en que toman cuerpo sus recuerdos, en el que sus interrogaciones y sus esperanzas se fijan en la piedra o se encarnan en un ritmo musical. Desde ese momento sus mensajes se transmiten de generación en generación, creando una continuidad histórica, gracias a la que las naciones perpetúan su identidad colectiva». Amadou-Mahtar M'Bow presentaba con estas palabras la Campaña Internacional para salvar los Monumentos de Nubia, considerándola como un magnífico testimonio de la conciencia de la Humanidad en favor de la protección del Patrimonio Universal.

Oriente Medio cuenta con un gran número de lugares Patrimonio de la Humanidad, considerados en peligro como consecuencia de conflictos armados. De los ochenta y dos lugares Patrimonio de la Humanidad en la región árabe, diecisiete están considerados en peligro, como consecuencia de los conflictos armados. Las guerras de Iraq, Libia, Siria, con sus bombardeos y enfrentamientos están causando la destrucción de bienes y monumentos históricos, a la vez que facilitan la exportación ilícita de los mismos. A ello hay que añadir los ataques de grupos terroristas contra bienes culturales, la destrucción de la ciudad de Palmira es quizá uno de los ejemplos más notables de esta tendencia de ataque al patrimonio cultural histórico, aunque también el saqueo o el derribo de iglesias en Egipto con el fin de atentar contra la población copta en este país ponen de relieve la necesidad de incluir la preservación de patrimonio histórico en Oriente Medio en la agenda internacional.

### **Marco jurídico:**

La UNESCO ha promovido toda una serie de Convenciones Internacionales, que, en conjunto, constituyen el marco jurídico internacional para la regulación

de la protección del patrimonio cultural histórico. La Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado adoptada en la ciudad neerlandesa de La Haya en 1954, enfatiza la necesidad de proteger los bienes culturales pertenecientes a cualquier pueblo, ya que cualquier daño sufrido supone «un menoscabo al patrimonio cultural de la Humanidad». En este sentido, los Estados parte de la Convención se comprometen a abstenerse, de manera general, de la realización de toda acción hostil en conflictos armados que puedan implicar daños a los bienes culturales de cualquier otro Estado. Se prevé también la posibilidad de conceder a determinados bienes culturales el status de bien bajo protección especial, garantizando con ello su inmunidad en los conflictos armados. A ello hay que añadir el compromiso sobre la puesta en marcha de sanciones dentro del marco del sistema de Derecho Penal de cada Estado parte, contra aquellas personas que cometiesen una infracción de esta Convención.

A este texto se le añadiría un Protocolo adicional, firmado en 1999, que define de manera más concreta como ha de aplicarse la Convención de 1954. En este sentido, es de especial relevancia la especificación de los efectos de las violaciones graves del Tratado y su Protocolo, enumerando medidas concretas de sanción a estos efectos.

Posteriormente, en 1970 se firmaría la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la Importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales. Los Estados parte se obligan a establecer en su territorio servicios de protección de patrimonio cultural a la vez que se desarrolla una regulación mucho más completa en relación a la exportación de bienes culturales, citando supuestos ilícitos de transferencia de bienes culturales y promoviendo un intercambio cultural legal.

Un tercer documento, que es en la actualidad punto central de toda la regulación de la protección del patrimonio, es la Convención Sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, firmada en 1972. Esta Convención da un paso adelante en la regulación internacional de la protección del patrimonio cultural, ya que se trata de un documento mucho más comprehensivo, y no centrado en supuestos concretos como las demás Convenciones. En ella se promueve el

desarrollo legislativo nacional en este ámbito, a la par que de su ratificación resulta la fundación de un Comité intergubernamental de protección del patrimonio mundial cultural y natural, dentro del marco de la UNESCO. Este organismo quedará encargado de la compilación de las listas presentadas por los Estados sobre los bienes de patrimonio cultural y natural situados en su territorio. Se trata, de un intento mucho más eficaz para la sistematización de la protección del patrimonio histórico, en que aquellos bienes en peligro serán internacionalmente reconocidos. Además, con la creación del Fondo para la Protección del Patrimonio Mundial se atribuyen recursos de manera concreta a este fin, no solo desde la esfera doméstica, sino también desde la internacional, promoviendo la cooperación internacional.

Junto con estas tres Convenciones, un texto que conviene destacar por la novedad que supone en lo relativo a la protección de la diversidad cultural, es la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial. Su ratificación incluye la protección de otras manifestaciones culturales como tradiciones, usos sociales y técnicas artesanales.

Así mismo, es necesario enfatizar el trabajo de la UNESCO y sus Estados parte en la protección del patrimonio poniendo en marcha proyectos y medidas concretas. Claro ejemplo de ello fue la Campaña de Salvaguarda de los Templos de Nubia en Egipto. En el año 1954 Egipto decidió construir la Gran Presa de Asuán, ello suponía anegar el Valle Alto de El Nilo y numerosos monumentos de Nubia con 3.000 años de antigüedad. A petición de Egipto y de Sudán, la UNESCO llevó a cabo entre 1960 y 1980 una de las campañas de salvaguarda más impresionantes y eficaces de la Historia para proteger un total de 22 templos. La Campaña de Nubia sería el germen de la mencionada Convención de Patrimonio Mundial de 1972.

A partir del año 2015 se han producido cambios importantes para la protección del patrimonio. La Resolución 2199 del Consejo de Seguridad se propuso impedir el comercio de bienes culturales procedentes de Iraq y Siria. La Resolución reconoce «que el patrimonio cultural se haya en primera línea de los conflictos actuales y desempeña un papel de primer plano en la restauración de la seguridad y en la construcción de una respuesta política a la crisis».

Al poco tiempo, se inauguraría en Bagdad la campaña «Unidos por el Patrimonio» con el propósito de involucrar a la juventud en la defensa de los valores del patrimonio cultural.

En septiembre del año 2015, tras la destrucción del Templo de Baal en Palmira (Siria), Italia propuso a la Asamblea de Naciones Unidas la creación de unidades de «cascos azules de la cultura» y en el año 2016, en el seno de la UNESCO, se firmó un acuerdo para crear la primera unidad especial del mundo encargada de proteger el patrimonio cultural en situación de emergencia.

En el año 2016, los Emiratos Árabes Unidos y Francia, organizaron en Abu Dabi, bajo los auspicios de la UNESCO, una conferencia internacional sobre la protección del patrimonio cultural en zonas de conflicto. En ella se declaró «la voluntad común de salvaguardar el patrimonio cultural en todos los pueblos, contra su destrucción y tráfico ilícito». Así mismo, se recordó que las sucesivas Convenciones adoptadas desde 1899 imponen «proteger las vidas humanas y los bienes culturales».

Comienza así a esbozarse un «nuevo paisaje cultural» y una «nueva conciencia mundial» en palabras de Irina Bokova. En marzo de 2017, se aprueba en el Consejo de Seguridad por unanimidad, la Resolución 2347 que aborda el conjunto de amenazas que se ciernen sobre el patrimonio cultural, sin distinción respecto a la identidad de los autores de los «delitos culturales», ya sean grupos terroristas identificados en las listas ONU u otras entidades armadas. Es una resolución, centrada exclusivamente en el patrimonio cultural.

Nace así una nueva conciencia de la importancia que se debe otorgar al patrimonio cultural en el ámbito de la seguridad.

### **Red de oficinas de la UNESCO:**

La acción de la UNESCO, en su misión de protección del patrimonio histórico cuenta con una red de Oficinas Nacionales y Regionales que se coordinan de manera directa con los Estados en los que se asienta. En Oriente Medio, la UNESCO cuenta con cuatro Oficinas Nacionales.

En Amán, Jordania, en 1996 se establecería la Oficina para la Cultura y la Comunicación. Esta oficina ha llevado acabo la ordenación del patrimonio cul-

tural documental de este país, en colaboración con otras instituciones, públicas y privadas, como el Centro de Documentación Real Hachemita, la Biblioteca Nacional o el Departamento de Antigüedades, dando a conocer un informe final en el que se compilan datos sobre los bienes fundamentales a proteger.

La UNESCO cuenta con una oficina en Jartum que lleva a cabo una serie de actividades para conseguir la prosperidad de los sudaneses en línea con prioridades sectoriales bienales y estrategias a medio término así como asiste a Sudán en su recuperación post-conflicto. Concentra sus esfuerzos en ayudar a evitar el recurso a los conflictos apoyando la reconstrucción y desarrollo de las nuevas generaciones del siglo XXI.

Junto con estas, una tercera oficina de especial relevancia por su acción en Oriente Medio es la oficina de Iraq, creada en el año 2003 con el objetivo de impulsar el desarrollo de la educación, la cultura y la ciencia de manera paralela a las operaciones de reconstrucción de la paz, desarrolla también una misión transcendental en la protección del patrimonio cultural. En particular, la preservación de los ocho mil años de historia de Mesopotamia que ha sido seriamente comprometida. En los últimos años, la oficina de la UNESCO en Iraq ha emitido numerosas resoluciones e informes sobre la protección del patrimonio cultural, como por ejemplo un balance de los daños sufridos en Babilonia. Los proyectos en desarrollo ofrecen una especial protección a las excavaciones arqueológicas y de manera particular, a la rehabilitación de instituciones culturales como el Museo Nacional y la Biblioteca Nacional y sus archivos.

La Oficina Nacional de la UNESCO en Ramalla tiene tres áreas de acción: en el campo de la educación, la educación de profesores, la educación en emergencias y la educación inclusiva. En el ámbito de cultura el apoyo al patrimonio cultural tangible e intangible, así como el fomento de expresiones culturales e industrias creativas. Finalmente, en el campo de la comunicación e información, promueve la libertad de expresión en línea y el empoderamiento de las mujeres en los medios.

Dos son las Oficinas Regionales de la UNESCO, la Oficina de Beirut, encargada de coordinar la acción en Líbano y Siria, está dedicando un porcentaje muy considerable de sus recursos a tres líneas de acción: la abogacía por la cultura y desarrollo, el compromiso con la comunidad local para la fijación de políticas

claras y marcos legales y el apoyo a los gobiernos locales en la salvaguarda del patrimonio. Esta acción se centra en proyectos e informes detallados periódicos en relación a lugares emblemáticos como Anjar, Baalbek, Byblos, Tyre, Ouadi Qadisha y el Bosque de las Encinas de Dios. Por otro lado, esta Oficina juega también un papel crítico en Siria. Debido a la guerra civil, los daños sufridos en el patrimonio cultural han sido numerosos. Con el objetivo de hacer frente a la protección de este patrimonio, la UNESCO ha movilizado a la Comunidad Internacional para incrementar el nivel de concienciación sobre la situación y ayudar de manera directa a la reconstrucción del país. La actividad se concentra en el desarrollo de proyectos en la antigua ciudad de Damasco, la antigua ciudad de Bosra, la antigua ciudad de Alepo, el Sitio de Palmira, Crac des Chevaliers y Qal'at Salah El-Din, y los pueblos antiguos del Norte de Siria.

La UNESCO cuenta también con una Oficina en El Cairo. La riqueza del patrimonio cultural en Egipto se evidencia en la lista de patrimonio mundial elaborado por la UNESCO. En ella, se incluyen siete lugares merecedores de esta especial distinción situados en territorio egipcio. Estos son Abu Mena, el antiguo Thebes y su metrópolis, la zona de Cairo histórico, Memphis y su metrópolis (los campos de las Pirámides desde Giza a Dahshur), los monumentos Nubios de Abu Simbel a Philae, el área del monasterio de Saint Catherine y Wadi Al-Hitan (el valle de las ballenas). En Egipto, la oficina de la UNESCO se creó en 1947 y sirve como oficina regional para la ciencia y la tecnología en los Estados Árabes. Específicamente, en relación a la protección del patrimonio, en julio de 2003 se puso en marcha la Unidad Cultural de El Cairo, con el objetivo de promover el diálogo intercultural, preservar el patrimonio cultural tangible, salvaguardar el patrimonio cultural intangible y el desarrollo turístico y social. La sección cultural de esta Oficina se encarga de gestionar programas no solo en Egipto, sino también en Sudán y Libia, como por ejemplo en programa mediterráneo de la UNESCO.

Algunos ejemplos del trabajo de la UNESCO en este país son los siguientes:

En primer lugar, en un marco de cooperación entre la UNESCO y el Ministerio de Cultura egipcio, en octubre de 2017 se comenzaría con la primera fase del Proyecto de Restauración de la Mezquita y el Khan en New Gourná, con el objetivo de proteger el legado arquitectónico de Hassan Fathy. En segundo lugar, en

diciembre de 2017, se realizaron en El Cairo talleres en materia de lucha contra el tráfico ilícito de propiedades culturales y protección de patrimonio en casos de conflicto armado. Estos talleres se dirigieron a la policía turística, oficiales de aduanas y gerentes del patrimonio en Egipto, Libia y Sudán. Ello permitió un productivo intercambio de experiencias e incentivar la cooperación en estos campos. En tercer lugar, la sección cultural de la oficina de la UNESCO mantiene una estrecha cooperación con el Ministerio de Antigüedades. Han impartido cursos en la gestión de lugares de patrimonio histórico, que se centró en el desarrollo de capacidades técnicas de los empleados ministeriales con el objetivo de reforzar la protección del patrimonio.

Existe también en este país una oficina, en formato de Comisión Nacional. Este tipo de oficinas se establecen por los respectivos gobiernos de acuerdo al artículo 7 de la Constitución de la UNESCO, teniendo como objetivo primordial la asociación de agencias gubernamentales y no gubernamentales en relación a la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación con el trabajo de la organización. De hecho, muchos de los proyectos se llevan a cabo en coordinación con instituciones locales. Un ejemplo de cooperación en este ámbito es la actividad de la ECHO (Egyptian Cultural Heritage Organisation), que realiza una labor importante para la conservación del patrimonio cultural en este país, especialmente en la difusión de información a través de publicaciones, eventos y cursos de formación. Además, participa activamente en la elaboración de planes de acción para la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural en el área del Monasterio Saint Catherine y el Mar Rojo.

### **Conclusión:**

A través de esta red de acción, la UNESCO realiza una intensa labor de movilización y ayuda pero, sin embargo, no es suficiente. Es preciso ampliar los esfuerzos para proteger el patrimonio en zonas de conflicto de Oriente Medio. La destrucción deliberada del patrimonio se ha convertido en una táctica para desgarrar a las sociedades a largo plazo, en una estrategia de limpieza cultural. Defender el patrimonio cultural es más que un asunto cultural, es un imperativo de seguridad unido a la protección de la vida humana. Por tanto, es este el cami-

no que debemos continuar, con resolución y firmeza. El objetivo es claro: cuidar y defender nuestro patrimonio común.

*Montserrat Momán*

Consejera Cultural en la Embajada de España en El Cairo

## **17. El pecio de la historia de España**

Eduardo Garrigues López-Chicheri  
Embajador de España



A diferencia de otros trabajos publicados en esta misma revista, este artículo no tratará principalmente sobre los buques hundidos en distintos mares, que ha sido objeto de litigio entre los piratas modernos que pretenden apropiarse de sus tesoros y los estados que intentan defender una propiedad de esos predadores, invocando entre otras normas los reglamentos publicados por la UNESCO.

El objetivo de mi reflexión es intentar recuperar una versión objetiva de la historia de España, que en muchos casos ha naufragado, víctima de la pervivencia de estereotipos, tan antiguos como alguno de los pecios que los cazatesoros intentan apropiarse. Pero que por diversas circunstancias han pervivido en el inconsciente colectivo, tanto dentro como fuera de España, y que siguen perjudicando en la actualidad la imagen de nuestro país.

Hablando de pecios hundidos, cuando con ocasión del 450 aniversario de la derrota de la Armada Invencible (1588) un grupo de prestigiosos historiadores británicos quiso indagar en lo que realmente había ocurrido en aguas del canal de la Mancha en esas fechas, acudiendo a una investigación submarina arqueológica que hasta entonces no se había podido de practicar. Esta investigación subacuática en los buques hundidos durante la confrontación entre España e Inglaterra demostró que —en contra de lo que había defendido y proclamado la historiografía británica en los siglos anteriores—, no se había producido una batalla naval importante entre ambas flotas. Ese dato era relativamente fácil de comprobar porque las bodegas de algunos barcos hundidos conservaban los depósitos de proyectiles prácticamente intactos. Así se tuvo constancia de que gran parte de los barcos de la Armada habían sucumbido bajo el embate de la tempestad, no de las andanadas de los buques británicos.

Aquel gesto de revisionismo histórico por parte de Geoffrey Parker y otros eminentes historiadores británicos —a quienes pude conocer en mi calidad de consejero cultural de la Embajada y director del Instituto de España en Lon-

dres—, lejos de ser aceptado sin discusión por los datos objetivos proporcionados por la arqueología submarina, provocó una reacción de indignación casi general entre quienes durante muchos siglos habían considerado la victoria de Inglaterra contra España como un importante símbolo del valor y la pericia de los pilotos británicos que como Francis Drake, habrían conseguido derrotar una flota mucho más poderosa. De hecho, la derrota de la Armada había quedado grabada en letras de oro en los anales de una pequeña nación que empezaba a encontrar entonces un hueco en el contexto internacional.

Lo más interesante de la reacción en contra de revisionismo histórico fue que en el Reino Unido no afectó sólo a las clases populares que se resistían a perder un mito importante de su historia. Una editorial del diario de Londres «The Times», recuperando un argumento del historiador Sir Henry Butterfield, mantenía que existían dos tipos de historia: la que se ocupaba de constatar lo que había ocurrido en la realidad, y otro tipo historia que los pueblos tenían derecho a creer porque con ello se alimentaba el ego nacional. El debate sobre lo ocurrido con la Armada Invencible levantó tal revuelo —a pesar del carácter británico tradicionalmente flemático—, que llegó al mismo Parlamento, donde, haciendo gala de un humor típicamente británico, el entonces ministro de educación Christopher Patten zanjó la discusión diciendo: «¡En definitiva la derrota de la Armada fue provocada por el detestable tiempo inglés!»

Otro naufragio histórico que me tocó contemplar muy directamente, esta vez cuando era cónsul general de España en Los Ángeles, donde en 1992 participé en las actividades de conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, fue el destronamiento en la opinión pública de los EEUU de Cristóbal Colón. Lo más curioso de este fenómeno fue que- apenas 100 años antes, durante la Exposición Universal celebrada en Chicago en 1883, la figura del navegante había suscitado un sentimiento de respeto e incluso de cierta idolatría por parte del público estadounidense.

Los organizadores de la Exposición Universal habían colocado en un lugar destacado la imagen de Cristóbal Colón que, guiando los briosos corceles de un carruaje de alabastro, navegaba sobre las olas de un mar embravecido que quizás en la mentalidad estadounidense era comparable a la gesta de los colonos que habían cruzado la gran llanura americana, cuyas praderas onduladas al viento antes de ser aplastadas por las ruedas de las carretas. La gesta de la conquista de

América despertaba entonces claros paralelismos con la entonces reciente conquista del Oeste por parte de los pioneros que, procedentes de los estados de la costa atlántica, habían llegado a la orilla del Pacífico.

Esa interpretación sesgada y eurocéntrica de la historia había inspirado la famosa conferencia del historiador Frederick Jackson Turner, titulada «El cierre de la frontera americana», piedra angular de la llamada «escuela de la frontera», que tuvo muchísimos seguidores en las postrimerías del siglo XIX y principios del XX; y en la que se llegaba a establecer que las condiciones de vida en la frontera era el elemento esencial que había formado y definido los rasgos característicos del ciudadano estadounidense.

Pero cuando, cien años después, durante el Quinto Centenario del Descubrimiento Cristóbal Colón ya no era el personaje de origen misterioso con una aureola romántica, y se asoció su figura con la colonización española, la efemérides del descubrimiento sufrió una valoración negativa, que incluía la propia definición como «descubrimiento», puesto que los indígenas ya habían estado allí muchas generaciones por lo que los navegantes europeos tenían poco que «descubrir».

Como consecuencia, en cuando el 1 de octubre de 1992 se celebró en Pasadena el tradicional desfile «Tournament of Roses», —inspirado quizás por desfiles de carrozas florales en Valencia—, y abriendo la marcha desfilaron las tres carabelas colombinas de tamaño natural pero cubiertas de flores, fue necesario tomar ciertas medidas al haber anunciado ciertos grupos indígenas radicales que pensaban boicotear el desfile. Como consecuencia de esta amenaza, —que no llegó a realizarse—, el descendiente de Cristóbal Colón, actual Duque de Veragua, desfilase en aquella ocasión en un carruaje descubierto ¡provisto de un chaleco antibalas!

Pronto pude comprobar que los adversarios más peligrosos de aquella celebración no eran los descendientes de las tribus indígenas, —que en buena parte estaban dispuestos a dialogar—, sino los descendientes de ingleses, alemanes y holandeses que en sus países de origen habían asimilado los estereotipos antiespañoles de la llamada «Leyenda Negra», instrumento eficazmente utilizado para perjudicar la imagen de España y de su sistema de colonización. Estereotipos que se habían filtrado en los libros de historia moderna y en los artículos que se estaban publicando, en vísperas del cambio de milenio, en diversos medios de los Estados Unidos.

Quizás hubiera convenido recordar a quienes criticaban el sistema de colonización española que fechas muy cercanas a la Exposición Universal de Chicago de 1893, el ejército de los Estados Unidos había realizado una represión sangrienta contra los indios de las llanuras, para sofocar la última rebelión inspirada por los seguidores del «Ghost Dance» (Danza de los Espíritus). Aunque cualquier acto de violencia y dominación no resulta justificable en ningún momento -, quizás pudiéramos entender mejor la actitud de los colonizadores del siglo XVI hacia la indígena que los pioneros americanos de finales del siglo XIX.

Afortunadamente no todos los comentarios sobre el Quinto Centenario que se publicaron en la prensa estadounidense eran críticos contra España. Merece la pena citar el artículo de Gregory Cerio en el número especial de NEWSWEEK dedicado al Quinto Centenario «When Worlds Collide»: «la actitud de muchos Norteamericanos nace del legado cultural de las mismas naciones —Ingleses, Alemanes, Holandeses, Franceses que lucharon contra España durante 300 años—. Perfeccionada y repetida durante todos esos siglos, la Leyenda Negra continúa a distorsionar nuestra visión del pasado, y también del presente, en repugnantes estereotipos de Hispánicos de ambos hemisferios, desde el cruel «cholo» hasta el perezoso «wetback» (inmigrante mexicano).»

Querría, acabar mencionando un último ejemplo del naufragio de la imagen de España, en este caso relacionado precisamente con uno de los navíos españoles hundidos, el Nuestra Señora de las Mercedes, que la empresa cazatesoros Odissey pretendió expoliar a partir de 2007, aunque era evidente que se trataba del pecio de un navío de guerra. Afortunadamente, cuando el gobierno español reclamó sus derechos sobre el contenido del labio hundido los tribunales de los Estados Unidos le dieron la razón y, tras años de litigio, en enero de 2012 el Tribunal Supremo USA confirmó definitivamente los derechos de España.

La parte menos halagüeña de este «final feliz» fue que, cuando se conoció el fallo favorable a España sobre la propiedad del labio hundido, las redes sociales en EEUU recogieron numerosísimas críticas sobre esa resolución judicial con el absurdo argumento de que no tenía mucho sentido devolver el oro que los españoles habían robado durante la época colonial.

Creo que estos tres ejemplos constituyen una buena prueba de la pervivencia de unos prejuicios y estereotipos antiespañoles —Hispanofobia, lo llama el distinguido historiador Philip W. Powell en su clásico «El árbol del odio: la leyenda

negra», que han pervivido hasta nuestros días y siguen dañando la imagen de España. Para un diplomático que ha dedicado gran parte de su carrera a puestos culturales, resulta casi obligado preguntarse: ¿hemos hecho los españoles lo suficiente para combatir y erradicar esos prejuicios? ¿qué hubiese ocurrido en España si un grupo de historiadores hubiera puesto en tela de juicio una victoria importante en nuestra historia: por ejemplo, la batalla naval de Lepanto sobre el turco y sus aliados.

¿Hubiera provocado la divulgación de esta nueva versión una controversia a nivel popular, político y académico? Habría llegado este asunto a ser debatido en el Congreso de los Diputados?

Dejo la respuesta al lector.



## **18. La UNESCO y el Patrimonio Cultural Subacuático**

José Antonio de Yturriaga Barberán  
Embajador de España



## I. Antecedentes

El primer instrumento internacional que se conoce sobre protección del Patrimonio Cultural Subacuático (PCS) es la Recomendación de la UNESCO de Nueva Delhi de 1956, que definió los principios internacionales a aplicar en las excavaciones arqueológicas —terrestres o marítimas—, que deberían respetar a las legislaciones nacionales y el principio de la cooperación internacional. La recomendación incluía una sección que se refería a la cooperación internacional en las excavaciones arqueológicas, en la que se exhortaba a los Estados a hacer concesiones a entidades extranjeras —tales como instituciones científicas o individuos cualificados—, en pie de igualdad con los nacionales y en beneficio de los intereses arqueológicos<sup>1</sup>.

La protección del PCS se planteó asimismo en 1978 en el Consejo de Europa, cuya Asamblea Parlamentaria adoptó una recomendación por la que se constituyó un Grupo de Expertos gubernamentales para que redactara un proyecto de Convenio sobre la materia. El Grupo elaboró en 1985 un texto, que —por razones de diversa índole— no llegó a ser examinado en una conferencia internacional<sup>2</sup>.

La Convención de Montego-Bay, de 1982, sobre el Derecho del Mar incluyó una disposición de carácter general que establecía la obligación de todos los Estados de proteger los objetos de carácter arqueológico e histórico hallados en el mar y de cooperar a tal efecto. Este artículo contiene sendas cláusulas de salvaguardia para preservar los «*derechos de los propietarios identificables*», las disposiciones sobre salvamento marítimo y las normas y prácticas sobre inter-

---

<sup>1</sup> PARRA, Carmen. «*The Protection of Underwater Cultural Heritage from the International Law Perspective*». En FERNÁNDEZ, Pablo Antonio. (Dir.) «*New Approaches to the Law of the Sea: In Honor of Ambassador José Antonio de Yturriaga Barberán*». Nova Science Publishers. Nueva York. 2017, pp. 292-293.

<sup>2</sup> Consejo de Europa.-Resolución 848 de la Asamblea del Consejo de Europa. «*Final Activities Report*». Doc. CAHAQ(85)5. Estrasburgo, Abril, 1985. Véase LEANZA, Humberto. «*La zona arqueológica marina e la protezioni dei beni culturali subacquei*». En PAONE, Pascuale. «*La protezione internazionale e la circolazione comunitaria del beni culturali mobili*». Nápoles, 1998.

cambios culturales, así como «*otros acuerdos internacionales y demás normas de Derecho Internacional relativos a la protección de los objetos de carácter arqueológico e histórico*»<sup>3</sup>. Ello implica que los acuerdos específicos en la materia, como la Convención de París de 2001 sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (CPCS), prevalecerán sobre la Convención de Montego-Bay en caso de conflicto, porque la ley especial prevalece sobre la ley general<sup>4</sup>.

La Convención contiene asimismo una disposición de carácter específico relativa a los Fondos Marinos, conforme a la cual «*todos los objetos de carácter arqueológico e histórico hallados en la Zona serán conservados o se dispondrá de ellos en beneficio de toda la humanidad, teniendo particularmente en cuenta los derechos preferentes del Estado o país de origen, del Estado de origen cultural o del Estado de origen histórico y arqueológico*»<sup>5</sup>. Esta disposición específica —que afecta a uno de los espacios marítimos donde hay menos posibilidades de encontrar este tipo de objetos— resulta innecesaria, dado que la Convención contiene una norma de carácter general que se aplica en todos los espacios marítimos, al hacer referencia a los objetos «hallados en el mar» y estar ubicada en la Parte XVI de la Convención relativa a las disposiciones generales<sup>6</sup>.

Uno de los temas relacionados con los restos sumergidos como era el del estatuto de los buques de guerra o de Estado hundidos, no fue resuelto por la Conferencia, ya que rechazó las distintas propuestas presentadas por los Estados socialistas, Vietnam y Yemen<sup>7</sup>. Tan sólo se incluyó en la Convención una cláusula que preveía que ninguna de sus disposiciones «*afectará a las inmunidades de los buques de guerra y otros buques de Estado destinados a fines no comerciales*»<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Párrafos 1, 3 y 4 del artículo 303 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Montego-Bay, 10 de Diciembre de 1982. ONU. BOE n.º 39 de 14 de febrero de 1987.

<sup>4</sup> PARRA.-Op.cit. en la nota 1, p. 296.

<sup>5</sup> Artículo 149 de la Convención de Montego-Bay.

<sup>6</sup> YTURRIAGA, José Antonio de «*La protección del patrimonio cultural subacuático*». En JUSTE, José/BOU, Valentin (Dir.). «*Derecho del Mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo*». Tirant lo Blanch. Valencia., 2013, p.89.

<sup>7</sup> YTURRIAGA, José A. de. «*Ámbitos de jurisdicción en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Una perspectiva española*». Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996, pp.322-323.

<sup>8</sup> Artículo 32 de la Convención de Montego-Bay.

## II. Convención de París sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático

La UNESCO tomó el testigo sobre el tema y, a partir de 1998, celebró en París una serie de reuniones de expertos gubernamentales —presididas por el danés Carsten Luns— para elaborar una Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático (CPCS). En 1999, se publicó un ante-proyecto de Convención que contenía numerosos corchetes y notas a pie de página, especialmente en relación con las cuestiones más controvertidas, como la jurisdicción sobre los objetos hallados en la ZEE o en la plataforma continental, y la inclusión o exclusión de los buques de Estado del ámbito de la Convención. Ante la falta de acuerdo, Luns presentó en 2001 un «*Texto Único de Negociación*», que —aunque tenía escasa calidad jurídica— ofrecía la ventaja de facilitar la discusión ante la cantidad de propuestas en presencia. Al fin de la reunión —y tras una sesión caótica y surrealista—, el proyecto de Convención fue aprobado y la Convención fue adoptada el 2 de Noviembre de 2001 por la Conferencia General de la UNESCO, por 84 votos a favor, 4 en contra y 15 abstenciones<sup>9</sup>.

Tuve el honor de presidir la delegación española en la Conferencia de París. España se encontraba en una situación especial, pues era a la vez sujeto activo y pasivo en relación con el PCS. De un lado, tenía un considerable número de buques hundidos por todo el planeta. Según Pilar del Campo —coordinadora del censo de buques hundidos— se han localizado más de 800 navíos naufragados durante los siglos XVIII y XIX, por lo que era sensible a las tesis de los países que daban prioridad al predominio de la ley del pabellón del buque hundido, especialmente en el caso de los buques de Estado. De otro, el litoral español acoge los restos de numerosas naves y sólo frente a las costas de Cádiz puede haber más de 1.500 pecios hundidos desde la época romana<sup>10</sup>, por lo que estaba interesada en que se reconocieran los derechos del Estado ribereño. De ahí que la delegación española en la Conferencia tuviera que «nadar y guardar la ropa», por lo que apoyó las posiciones intermedias y presentó numerosas propuestas de compromiso. Ante la confrontación entre posiciones contrapuestas, fue abrién-

---

<sup>9</sup> YTURRIAGA, José A. de. «Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático». En DRNAS/LERNER. (Ed.) «*Estudios de Derecho Internacional en homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*». Córdoba, 2002, pp.452-455.

<sup>10</sup> ALVARADO, Esther. «*Tesoros que duermen bajo las aguas*». «El Mundo», 30 de Abril de 2012.

dose camino esta postura, que fue la que eventualmente quedó reflejada en la Convención.

La adopción de la Convención supuso un paso importante en la protección del PCS frente a los actos de saqueo amparados en la ausencia de una adecuada normativa internacional. Supuso un notable esfuerzo de compromiso y —pese a no ser plenamente satisfactoria para nadie— respondió a la mayor parte de las preocupaciones expresadas por los distintos Estados. Ofrece, ante todo, el mérito de su existencia, indispensable ante el vacío jurídico internacional hasta entonces imperante, que permitía el expolio impune del PCS. Establece los principios básicos para su debida protección, especialmente el de que dicho patrimonio no podrá ser objeto de explotación comercial, y su Anexo —que desarrolla adecuadamente tales principios— debe servir de guía para la protección del PCS contra su explotación abusiva. Ha recibido el apoyo —más o menos entusiasta— de la inmensa mayoría de los Estados participantes en la Conferencia de París y las razones que llevaron a algunos de ellos a oponerse o a abstenerse en su aprobación ofrecían a menudo carácter contradictorio. No obstante, todos los Estados han manifestado su aceptación de las normas técnicas del Anexo y de la mayor parte de las disposiciones de la Convención, que entró en vigor el 2 de Enero de 2009. En Abril de 2017 eran Parte en ella 56 Estados. España la ratificó el 6 de Junio de 2005.

## 1. *Principios básicos*

La Convención de París establece los principios generales para la protección del PCS y su Anexo desarrolla estos principios en el aspecto técnico. Tiene por objeto «*garantizar y fortalecer la protección del patrimonio cultural subacuático*» y preservarlo en beneficio de la humanidad. A tales efectos, los Estados Partes deberán adoptar —individual o conjuntamente, y de conformidad con la Convención y con el Derecho Internacional— las medidas que sean adecuadas para la protección del PCS, utilizando los medios más idóneos de que dispongan en función de sus capacidades<sup>11</sup>. La Convención consagra, pues, el deber de todos los Estados de proteger el patrimonio —como hizo en su día la Convención

---

<sup>11</sup> Párrafos 1, 3 y 4 de la Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático. París, 2 de Noviembre de 2001. BOE nº 55, de 5 de marzo de 2009.

de Montego-Bay—, pero matiza el cumplimiento de dicha obligación en función de la capacidad de cada Estado<sup>12</sup>.

Por PCS se entiende «*todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante cien años*». La definición menciona específicamente «*los sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural*», «*los buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquiera parte de ellos, su cargamento u otro contenido*», y «*los objetos de carácter prehistórico*»<sup>13</sup>. De esta manera amplia considerablemente el ámbito contemplado por la Convención de Montego-Bay —limitado a los «*objetos arqueológicos e históricos*»—, especialmente al mencionar los buques y otros medios de transporte y su carga. La Convención de París no se extiende a «*cualquier rastro humano*» o a los «*lugares con asociaciones espirituales para los indígenas*», por su carácter excesivamente vago para una definición. Establece, sin embargo, que los Estados Partes velarán porque se respeten debidamente los restos humanos hallados en el mar y evitarán que las actividades dirigidas al PCS perturben innecesariamente tales restos o los sitios venerados<sup>14</sup>. Varios países occidentales habían presentado un texto más elaborado sobre las tumbas marinas de guerra, pero la cuestión se politizó por su conexión con el colonialismo y la trata de esclavos, y la propuesta fue rechazada por varios países africanos y China, que se negaron a que se mencionaran expresamente los restos del personal militar. Gran Bretaña y Estados Unidos trataron de limitar el ámbito de la definición a los restos que tuvieran una «*importancia significativa*», pero semejante calificación fue rechazada por la Conferencia, porque introducía un inaceptable elemento de subjetividad<sup>15</sup>. Si aceptó ésta la exclusión de los cables y tuberías submarino y de las instalaciones colocadas en los fondos marinos mientras estuvieran en uso<sup>16</sup>.

La Convención da prioridad a la conservación «*in situ*» del PCS, por lo que las actividades a él dirigidas solo serán autorizadas si «*se realizan de manera compatible con su protección*», y cuando «*constituyan una contribución signifi-*

---

<sup>12</sup> YTURRIAGA. Op.cit. en la nota 9, p. 455.

<sup>13</sup> Párrafo 1-a) del artículo 1 de la Convención de París.

<sup>14</sup> Artículo 2-9 de la Convención de París y norma 5 de su Anexo.

<sup>15</sup> YTURRIAGA. Op.cit. en la nota 6, p. 91.

<sup>16</sup> Apartados b) y c) del párrafo 1 del artículo 1 de la Convención de París.

*cativa a la protección, el conocimiento o el realce de ese patrimonio*». Se deberá alentar el «*acceso responsable y no perjudicial*» del público al PCS para favorecer su sensibilización y reconocimiento, salvo el caso en que tal acceso fuera incompatible con la protección del patrimonio o la gestión del sitio<sup>17</sup>. Por «*actividades dirigidas al PCS*» se entiende cualquier actividad cuyo objeto primordial sea el patrimonio que pueda, directa o indirectamente, alterarlo materialmente o causarle cualquier daño. La Convención también contempla las «*actividades que afectan de manera fortuita al PCS*», que —aunque no tengan al patrimonio como objeto primordial o secundario— puedan alterarlo o dañarlo. Los Estados Partes se comprometen a emplear los medios viables de que dispongan para evitar o atenuar cualquier posible repercusión negativa de actividades de este tipo realizadas bajo su jurisdicción<sup>18</sup>.

Antes de que se realice cualquier actividad dirigida al PCS, sus promotores deberán elaborar el correspondiente proyecto y obtener su autorización por parte de las autoridades competentes. Las actividades no perjudicarán al patrimonio más de lo que sea necesario para los objetivos del proyecto, y se deben utilizar técnicas y métodos de exploración no destructivos. Si fuera preciso realizar operaciones de extracción o de recuperación, las técnicas y los medios empleados deberán ser lo menos dañinos posible y contribuir a la preservación de los vestigios<sup>19</sup>.

La Convención establece como uno de sus principios básicos que el PCS no será sometido a explotación comercial y no deberá, por tanto, ser objeto de transacciones, ni de operaciones de venta, compra o trueque como bienes comerciales. La explotación comercial del PCS que tenga por fin la realización de transacciones, la especulación o su dispersión irremediable «*es absolutamente incompatible con una protección y gestión correctas de ese patrimonio*»<sup>20</sup>. Esta afirmación categórica se matiza un tanto, al añadir el Anexo que ello no supone la prohibición de que se presten «*servicios arqueológicos profesionales o servicios conexos necesarios*», cuya índole y finalidad sean plenamente

---

<sup>17</sup> Párrafos 5 y 10 del artículo 2 de la Convención de París.

<sup>18</sup> Párrafos 6, 7 y 5 del artículo 1 de la Convención de París.

<sup>19</sup> Normas 9, 3 y 4 del Anexo a la Convención de París.

<sup>20</sup> Artículo 2-7 de la Convención de París.

conformes con la Convención y cuenten con la autorización de las autoridades competentes<sup>21</sup>.

El patrimonio recuperado será depositado, guardado y gestionado de forma que se asegure su preservación a largo plazo. Los archivos de los proyectos —incluido cualquier material recuperado— deberán ser, en la medida de lo posible, conservados juntos e intactos en forma de colección, de manera que los especialistas y el público puedan tener acceso a ellos. La gestión de estos archivos se llevará a cabo de conformidad con las normas profesionales internacionales<sup>22</sup>. Otro de los principios básicos de la Convención es que todos los Estados deberán cooperar en la protección del PCS, a cuyos efectos se incluyen disposiciones en materia de cooperación, información y formación en tecnología subacuática<sup>23</sup>.

## **2. *Protección del PCS en los distintos espacios marítimos***

La Conferencia de París no tuvo mayores problemas en acordar las normas aplicables al PCS en las áreas bajo soberanía nacional —a las que se unió por extensión la zona contigua— y en las situadas fuera de la jurisdicción nacional, pero encontró grandes dificultades para lograr un acuerdo en las áreas sometidas a la jurisdicción nacional, como la ZEE o la plataforma continental. Asimismo resultó muy controvertido el régimen aplicable en los distintos espacios marítimos a los buques de Estado, de los que procede buena parte del PCS. Varios Estados llamados «afines» —incluida España— propusieron la inclusión de un artículo que mantenía el título del Estado del pabellón sobre sus buques de Estado, requería su consentimiento para la realización de cualquier actividad más allá del mar territorial, y preveía un régimen de consulta y coordinación entre el Estado del pabellón y el ribereño en las aguas interiores y archipelágicas y en el mar territorial. Méjico y Polonia se opusieron a esta propuesta y su postura fue apoyada por el Grupo de los 77 (G-77), que aceptaba a lo sumo la inclusión de una cláusula de salvaguardia, conforme a la cual nada de lo dispuesto afectaría al estatuto soberano de los buques de guerra y otros buques de Estado utilizados

---

<sup>21</sup> Norma 2 del Anexo a la Convención de París.

<sup>22</sup> Artículo 2-6 de la Convención de París y normas 33 y 34 de su Anexo.

<sup>23</sup> Artículos 2-2, 19 y 21 de la Convención de París.

para fines no comerciales<sup>24</sup>. Al fin, el G-77 aceptó una fórmula de compromiso presentada por Canadá, Méjico, Portugal y Uruguay, mientras algunos de los países «afines» —como Estados Unidos y Gran Bretaña— llegaron sorprendentemente a proponer la supresión de cualquier referencia a los buques de Estado<sup>25</sup>.

La Convención de París incluyó finalmente a los buques de Estado, de los que daba una definición similar a la contenida en la Convención de Montego-Bay: a saber, buques o aeronaves pertenecientes a un Estado o por él utilizados, que — en el momento de su hundimiento— fueran utilizados únicamente para un servicio público no comercial, fueran identificados como tales y correspondieran a la definición de PCS. Incorporó asimismo una cláusula conforme a la cual nada de lo dispuesto en la Convención podía ser interpretado en el sentido de modificar las normas del Derecho Internacional y la práctica de los Estados «*relativas a las inmunidades soberanas o cualquiera de los derechos de un Estado respecto de sus buques y aeronaves de Estado*»<sup>26</sup>. Esta cláusula dejaba a salvo las tesis de los distintos Estados acerca de los derechos sobre sus buques de guerra y de Estado hundidos, que no siempre son coincidentes en su interpretación de las normas del Derecho Internacional aplicable al caso.

#### a) *Áreas bajo soberanía nacional*

La Convención de París reconoce que, en el ejercicio de su soberanía, cada Estado tiene el derecho exclusivo a reglamentar y autorizar las actividades dirigidas al PCS en sus aguas interiores y archipelágicas, y e su mar territorial, si bien deberá exigir la aplicación de las normas del Anexo a las actividades de este tipo que se realicen en dichos espacios<sup>27</sup>. De conformidad con la Convención de Montego-Bay —que equipara, a ciertos efectos, la protección del PCS en la zona contigua a la vigente en el mar territorial<sup>28</sup>—, la Convención de París establece que los Estados podrán reglamentar y autorizar las actividades dirigidas al PCS en sus zonas contiguas y —al hacerlo— deberán exigir que se apliquen las normas del Anexo. La cosa no quedaba del todo clara ya que la Convención de la ONU

<sup>24</sup> Doc.WP.34, de Abril de 2001, y WP.58, de julio de 2001.

<sup>25</sup> YTURRIAGA.-Op.cit. en la nota 6, pp. 96-97.

<sup>26</sup> .Artículos 1-8 y 2-8 de la Convención de París.

<sup>27</sup> Párrafos 1 y 2 del artículo 7 de la Convención de París.

<sup>28</sup> Artículo 303-2 de la Convención de Montego-Bay.

sólo reconocía al Estado ribereño competencia sobre las aguas suprayacentes de la zona contigua, pero no sobre los fondos marinos infrayacentes a la misma. De ahí que el texto parisino añadiera prudentemente la frase «*sin perjuicio de los artículos 9 y 10 y con carácter adicional a lo dispuesto en los mismos*»<sup>29</sup>. Los citados artículos establecen el régimen aplicable en la ZEE y en la plataforma continental<sup>30</sup>.

En el ejercicio de su soberanía y de conformidad con la práctica general estatal, los Estados deberían («*should*») informar al Estado del pabellón —y, si procediera— a los demás Estados con un «*vínculo verificable*» del descubrimiento en sus aguas archipelágicas o en su mar territorial de los buques y aeronaves de Estado que fueran identificables, «*con miras a cooperar sobre los mejores métodos de protección*» de tales buques y aeronaves<sup>31</sup>. La interpretación que cabe dar a esta disposición es que el Estado ribereño tiene el deber moral de informar sobre el hallazgo en aguas bajo su soberanía de los buques de Estado hundidos a los Estados que hubieran enarbolado su pabellón, a fin de cooperar en su protección. Supone un desarrollo del deber general de cooperar para proteger el patrimonio establecido en la Convención de Montego-Bay y —aunque podría haberse ampliado algo más— su formulación actual ofrece vías razonables para la colaboración de buena fe entre los Estados interesados. Se trata de un deber no imperativo de proteger al buque hallado, que abre el camino a la cooperación de buena fe entre los Estados interesados. Sin embargo, el G-77 exigió que se excluyeran del ámbito de la disposición las aguas interiores —que son donde suelen encontrarse más restos de naufragios—, lo que resultaba poco lógico, pero la Conferencia lo aceptó. Ello provocó una «*contradictio in terminis*», pues —mientras la referencia a las aguas interiores se excluía del párrafo 3 del artículo 7— se mantenía en sus dos primeros párrafos. Semejante incongruencia y la consiguiente falta de concordancia dentro de un mismo artículo se presta a disparidad de interpretaciones<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Artículo 8 de la Convención de París.

<sup>30</sup> YTURRIAGA. Op.cit. en la nota 9, p.458.

<sup>31</sup> Artículo 7-3 de la Convención de París.

<sup>32</sup> YTURRIAGA. Op.cit. en la nota 6, p.98.

## b) *Áreas bajo jurisdicción nacional*

En la Conferencia de París se pusieron de manifiesto tres posturas: maximalistas, minimalistas e intermedias. La maximalista —que se concretó en una propuesta copatrocinada por 12 países<sup>33</sup>— establecía la plena competencia del Estado ribereño para regular y controlar las actividades, reconocía su capacidad de adoptar medidas de protección del PCS y requería su autorización para la realización de actividades que le afectaran. La minimalista —Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña y Noruega— negaba competencia alguna al Estado ribereño, concedía libertad de acción al Estado del pabellón y sólo reconocía al Estado ribereño la capacidad de evaluar y, eventualmente, prohibir las actividades que pudieran suponer una ingerencia injustificada en sus derechos soberanos sobre los recursos o en cualquier jurisdicción reconocida por la Convención de Montego-Bay<sup>34</sup>. La intermedia —Italia y Japón— concedía un estatuto preferente al Estado ribereño y establecía un régimen de consultas entre los Estados interesados<sup>35</sup>. A final, prevaleció la tesis intermedia que había sido apoyada por España.

Así, todos los hallazgos de PCS en la ZEE o en la plataforma continental, así como las actividades dirigidas al mismo, deberán ser comunicados al Estado del pabellón. Cuando se encuentren en la ZEE o en la plataforma de otro Estado, la Convención prevé que los descubridores deberán informar directamente al Estado ribereño e indirectamente a los demás Estados Partes a través del Estado del pabellón. Éste deberá remitir la información al Director General de la UNESCO, quien —a su vez— la ha de remitir a todos los Estados Partes. Cualquier Estado que tenga un «*vínculo verificable*» de índole cultural, histórica o arqueológica con el PCS en cuestión podrá manifestar su interés en ser consultado sobre cómo asegurar la protección efectiva del citado patrimonio<sup>36</sup>.

Salvo que expresamente renuncie a ello, el Estado ribereño actuará como coordinador en las consultas que efectúe con otros Estados interesados sobre la mejor manera de proteger el PCS. Podrá poner en práctica las medidas de protección acordadas en las consultas, expedir las autorizaciones necesarias y hacer las investigaciones preliminares precisas. El Coordinador actuará en

<sup>33</sup> Doc. W.40, copatrocinado por Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Colombia, Egipto, Irlanda, Méjico, Polonia, Sudáfrica, Túnez y Uruguay. París, Abril 2001.

<sup>34</sup> Doc. WP.15. París, Abril 2001.

<sup>35</sup> Doc. WP.24 y WP.26. Abril 2001.

<sup>36</sup> Párrafos 1 y 2 del artículo 8, y párrafos 3 a 5 del artículo 9 de la Convención de París.

nombre de todos los Estados Partes y no en interés propio, y su actuación no podrá ser invocada para reivindicar derechos preferentes o jurisdicciones que no estén reconocidos por el Derecho Internacional. Podrá tomar las medidas pertinentes y conceder —con anterioridad a la realización de las consultas— las autorizaciones necesarias para impedir cualquier peligro inmediato para el patrimonio, «ya sea ocasionado por la actividad humana o por cualquier otra causa, incluida el saqueo»<sup>37</sup>.

La Convención reconoce al Estado ribereño —actúe o no de coordinador— el derecho a prohibir o a autorizar cualquier actividad de terceros Estados dirigida al PCS, con el fin de «impedir cualquier intromisión en sus derechos soberanos o su jurisdicción reconocidos por el derecho internacional, incluida la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar». Esta formulación refleja uno de los puntos más controvertidos de la negociación, pues mientras algunas delegaciones —especialmente las de Estados Unidos y Noruega— pretendían supeditar explícitamente la Convención de París a la de Montego-Bay, el G-77 se opuso firmemente a ello e impuso una referencia más genérica al Derecho Internacional<sup>38</sup>. La cuestión se puso de manifiesto de forma especial al establecerse las relaciones entre los dos instrumentos, que quedó formulada en los siguientes términos:»*La presente Convención se interpretará y aplicará en el contexto de las disposiciones del derecho internacional, incluida la Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar, y de conformidad con ellas*»<sup>39</sup>.

La fórmula prevista para los buques de Estado supone un compromiso razonable entre quienes pretendían establecer la jurisdicción plena del Estado ribereño y quienes negaban a éste cualquier competencia específica en materia de protección del PCS. El G-77 pretendía poner en pie de igualdad al Estado ribereño y al Estado del pabellón, al exigir el acuerdo de ambos para la realización de actividades dirigidas a los buques de Estado hallados en la ZEE o en la plataforma continental de aquél, mientras algunas delegaciones «afines» —como Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia— se negaban a reconocer función alguna al Estado ribereño «coordinador». Pese a la renuencia inicial del G-77 y la oposición a última hora de sus fervientes defensores de su inclusión, la Convención

---

<sup>37</sup> Párrafos 3 a 6 del artículo 10 de la Convención de París.

<sup>38</sup> YTURRIAGA.-Op.cit. en la nota 6, pp. 95-96.

<sup>39</sup> Artículo 10-2 de la Convención de París.

contiene una disposición «*ad hoc*» sobre los buques de Estado —sugerida por la delegación española— que prevé que, «*a reserva de los dispuesto en los párrafos 2 y 4 del presente artículo, no se efectuará ninguna actividad dirigida a un buque o aeronave de Estado sin el acuerdo del Estado del pabellón y la colaboración del Estado coordinador*»<sup>40</sup>. La referencia a los párrafos 2 y 4 salvaguarda la competencia del Estado ribereño para prohibir las actividades que interfirieran con sus derechos soberanos o su jurisdicción en la zona, y con su facultad de tomar medidas urgentes en casos de emergencia. La disposición reconoce, por tanto, la función primordial al Estado ribereño, que deberá actuar en calidad de Coordinador, y en consulta con todos los Estados interesados. para la debida protección del buque o la aeronave en un área en la que dicho Estado ejerce una jurisdicción funcional<sup>41</sup>.

c) *Áreas fuera de la jurisdicción nacional*

La Conferencia adoptó para la Zona Internacional de los Fondos Marinos un modelo similar al de la ZEE y de la plataforma continental: información y protección. En consecuencia, todos los hallazgos de PCS en la Zona y las actividades dirigidas al mismo deberán ser comunicados al Estado del pabellón, quien los notificará al Secretario General de la Autoridad Internacional y al Director General de la UNESCO, quien —a su vez— lo comunicará a todos los Estados Partes. Los Estados que tengan un «*vínculo verificable*» con el PCS podrán declarar su interés en participar en las consultas que convoque el Director de la UNESCO para asegurar la protección del citado patrimonio. La Autoridad Internacional también deberá ser invitada a participar en dichas consultas<sup>42</sup>.

Los participantes en las consultas designarán a un Estado para que actúe de coordinador. Éste pondrá en práctica las medidas de protección acordadas en las consultas, expedirá las autorizaciones necesarias y realizará las investigaciones preliminares precisas. Actuará en nombre de los Estados Partes y en beneficio de la Humanidad. Se deberá prestar especial atención a los derechos preferentes

---

<sup>40</sup> Artículo 10-7 de la Convención de París.

<sup>41</sup> YTURRIAGA.-Op.cit. en la nota 9, p.464 y en la nota 6, p.98.

<sup>42</sup> Artículo 11 de la Convención de París.

de los Estados de origen cultural, histórico o arqueológico con respecto al PCS de que se trate<sup>43</sup>.

La Convención prevé que «ningún Estado emprenderá ni autorizará actividades dirigidas a un buque o aeronave de Estado en la Zona sin el consentimiento del Estado del pabellón».<sup>44</sup> Existe una falta de concordancia terminológica entre las palabras «acuerdo» —«*agreement*—, utilizada en la disposición relativa a la ZEE y a la plataforma continental, y «consentimiento» —«*consent*—, empleada en la de la Zona Internacional. Ello no tiene implicación jurídica alguna, pues en ambos casos se requiere la expresión de la opinión favorable del Estado del pabellón. Hubiera sido, sin embargo, deseable que se hubiera utilizado una terminología coincidente. Se trata de una más de las abundantes faltas de concordancia lingüística existentes en el texto de la Convención, que pueden provocar innecesarios problemas de interpretación.

En la Zona Internacional, ningún Estado podrá conceder autorizaciones o realizar actividades dirigidas a los buques sin el consentimiento del Estado del pabellón, quien tendrá asegurada su participación en las consultas. La inclusión de una cláusula de salvaguardia sobre los derechos e inmunidades de los buques de Estado deja a salvo las posiciones de los Estados que mantienen la continuidad de la inmunidad sobre los buques hundidos, reconocida en la jurisprudencia de varios Estados<sup>45</sup>.

### 3. *Consejo Consultivo Científico y Técnico*

De conformidad con la CPCS<sup>46</sup>, la Reunión de los Estados Partes en la Convención crearon en 2009 un Consejo Consultivo Científico y Técnico (CACT), entre cuyos objetivos se encuentran los de ayudar a los Estados Parte en cuestiones científicas y técnicas relativas a las Normas del Anexo, y a prestarles asistencia mediante el envío de misiones a los Estados que lo soliciten<sup>47</sup>. El Consejo ha realizado hasta ahora tres misiones a petición de Haití —para tratar de localizar la carabela «*Santa María*»—, a Madagascar —para identificar los pecios de va-

---

<sup>43</sup> Párrafos 2 a 6 del artículo 12 de la Convención de París.

<sup>44</sup> Artículo 12-7 de la Convención de París.

<sup>45</sup> YTURRIAGA.-Op.cit en la nota 9, pp.466-467.

<sup>46</sup> Artículo 23-4 de la Convención de París.

<sup>47</sup> Artículo 1 de los Estatutos del Consejo Asesor Científico y Técnico. Res. 5/MSP-1, de 27 de marzo de 2009.

rios navíos piratas— y a Panamá —para evaluar el salvamento del galeón «*San José*»—.

a) *Carabela «Santa María»*

El buque insignia de Cristóbal Colón, la carabela «*Santa María*», se hundió en la noche del 25 de Diciembre de 1492 en las costas de la recién descubierta Isla de *La Española* —de la que hoy forman la República Dominicana y Haití—, según narró el propio Colón en su Diario, que ha llegado a nosotros a través de la transcripción de Fray Bartolomé de las Casas:» *Como fuese calma, el marinero que gobernaba la nao acordó irse a dormir y dejó el timón a un mozo grumete, lo que siempre había el Almirante prohibido en todo el viaje, que hubiese viento o que hubiese calma: conviene, a saber, que no dejasen gobernar a los grumetes [...] Quiso Nuestro Señor que a las doce horas de la noche, como hubiera visto acostar y reposar el Almirante y veían que era calma muerta y la mar como en una escudilla, todos se acostaron a dormir y quedó el timón en la mano de aquel muchacho, y las aguas que corrían llevaron la nao a uno de aquellos bancos*». Colón informó del percance al Jefe indígena Guancanagarí, cuya villa se hallaba «*adelante obra de una legua y media de dicho banco*». Con la ayuda de los nativos, descargó los efectos a bordo de la «*Santa María*» y, con ellos, Colón construyó el fuerte «*Villa de la Navidad*» y dejó en él a 39 de sus hombres. Zarpó el Almirante a bordo de la carabela «*La Niña*» y, cuando regresó un año más tarde, se encontró con que la fortaleza había sido destruida y que todos sus ocupantes estaban muertos<sup>48</sup>.

En mayo de 2014, el explorador norteamericano Barry Clifford anunció que había descubierto los restos de la «*Santa María*» en el arrecife «*Coque Vieille*» en la Bahía de Cap-Haitien y pidió al Gobierno de Haití autorización para explorar la zona del naufragio. El Gobierno haitiano solicitó al CACT que valorara dicha petición y enviara una misión a tale efectos y el Consejo mandó una misión presidida por el arqueólogo Xavier Nieto. La Misión estimó que no había pruebas suficientes para demostrar que los objetos encontrados «*in situ*» pertenecieran

---

<sup>48</sup> SCOVAZZI, Tullio. «*The Scientific and Technical Advisory Body for ther Protection of Underwater Cultural Heritage*». In FERNÁNDEZ, Pablo Antonio (Ed.).-«*New Approaches to the Law of the Sea: In Honor of Ambassador José Antonio de Yturriaga Barberán*». Nova Science Publishers. Nueva York, 2017, pp. 309-310.

a la carabela, sino que procedían de a alguna embarcación de un período posterior. Consideró que el proyecto de exploración presentado por Clifford no cumplía los estándares requeridos por las normas del Anexo de la CPCS y denegó la autorización. Asimismo recomendó al Gobierno haitiano que modificara su legislación nacional en la materia para cumplir con las normas de la Convención de París<sup>49</sup>.

#### b) *Restos piratas en Madagascar*

El explorador Barry Clifford se trasladó en 1999 a Madagascar para explorar los restos de buques piratas y corsarios naufragados en la Isla de Sainte-Marie durante los siglos XVII y XVIII, y firmó con el Gobierno malgache un contrato de exploración y salvamento de cinco de dichos pecios, sobre la base de una distribución de los beneficios al 50/50. El contrato caducó tras la adhesión de Madagascar a la CPCS. La compañía «*October Film*» fue asimismo autorizada a rodar un documental sobre la historia de los piratas en Madagascar.

El Gobierno malgache solicitó el envío de una misión del CACT para evaluar los proyectos de Clifford y de «*October Film*». La Misión —presidida por el arqueólogo Michel l’Hour— llegó a la conclusión de que los restos hallados no correspondían a buques piratas europeos, sino a embarcación africanas o árabes. Estimó asimismo que el equipo de la empresa cinematográfica carecía de la calificación científica requerida para la realización del proyecto de filmación. Por otra parte, la Misión recomendó al Gobierno malgache que elaborara un plan a largo plazo sostenible para la protección del PCS y solicitó a los Estados Partes en la Convención de París que ayudaran a Madagascar a mejorar la seguridad y vigilancia de sus costas, y a recuperar los artefactos de los que había sido expoliada<sup>50</sup>

#### c) *Galeón «San José»*

El galeón «*San Jose*», construido en Guayaquil en 1611, de 400 Tms y con 32 cañones —no confundir con su homónimo, construido en Guipúzcoa en

---

<sup>49</sup> UNESCO.-«*Report and Evaluation of the Misión of the Scientific and Technical Advisory Body to Haiti*» París, 2014. SCOVAZZI.-Op.cit. en la nota 48, pp.309 y 311.

<sup>50</sup> UNESCO.-«*Report and Evaluation of the Misión of the Scientific and Technical Advisory Body to Madagascar*» París, 2015. SCOVAZZI.-Op.cit. en la nota 48, pp. 311-313.

1698—era el buque insignia de la Flota Española del Atlántico Sur. Encalló y se hundió en 1631 en la Isla del Rey, del Archipiélago panameño de las Perlas, mientras navegaba entre El Callao y la Ciudad de Panamá. Aunque buena parte de la carga fue recuperada, se dieron por perdidos 400.000 pesos de plata y 267 barras de dicho metal.

En 2003, la empresa Investigaciones Marinas del Istmo (IMDI) firmó con el Gobierno de Panamá un contrato de concesión y de salvamento, por el que se reconocía a la empresa el derecho exclusivo a explorar ciertas zonas del país y realizar el salvamento o rescate de los objetos que se encontraran, *«ya sea los tesoros, ya sea dinero o metales y piedras preciosas, así como cualquier objeto de valor que se encuentre dentro de las áreas concedidas para su rescate»*. El contratista debería pagar al Estado panameño el 35% del valor comercial de los bienes recuperados. En caso de tratarse de tesoros de valor histórico, cabía la opción de que cada una de las partes se quedara con el 50% de los mismos o acordar un reparto equitativo de ganancias. En 2013, el Gobierno panameño autorizó a IMDI a realizar un proyecto de identificación, rescate y salvamento de los artefactos que se hallaren en el Archipiélago de las Perlas, incluidos los pertenecientes al galeón *«San José»*. Ese mismo año, el Gobierno solicitó el envío de una misión del CACT para que valorara las condiciones del rescate del galeón y el Consejo envió una Misión presidida por Xavier Nieto<sup>51</sup>.

La Misión del CACT informó que las tareas de IMDI iban dirigidas a la explotación comercial del PCS del área adjudicada y que las excavaciones realizadas en el sitio no habían respetado el mandato de la Convención de París de conservación *«in situ»* del PCS. Destacó la incompatibilidad existente entre los intereses de las empresas comerciales y el objetivo de preservar el PCS. El Gobierno panameño había otorgado excesivos derechos a IMDI, que pretendía comercializar los objetos recuperados para obtener el correspondiente lucro. El proyecto suponía una operación de salvamento comercial incompatible con la preservación y protección del PCS. La Misión criticó asimismo las técnicas utilizadas por IMDI en las excavaciones realizadas, que no respetaban las normas del Anexo a la Convención y recomendó al Gobierno de Panamá de que dictara una normativa que promoviera el principio de que el PCS era un bien público que

---

<sup>51</sup> SCOVAZZI.-Op.cit. en la nota 48, pp. 313-315.

debería gestionarse en beneficio de la Humanidad<sup>52</sup>. Tras recibir el informe de la Misión, el Gobierno panameño rescindió el contrato de concesión y salvamente que había firmado con IMDI.

### III. Normativa española y extranjera

#### 1. España

Según la Constitución Española, lo poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España. El Estado tiene competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio, «*sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas*», quienes podrán asumir ciertas competencias sobre él mismo<sup>53</sup>. El problema radica en que el Estado ha delegado la mayor parte de sus competencias en la materia, lo que ha provocado conflictos entre el Gobierno central y las Comunidades, Autóomas, de éstas entre sí y de los distintos Departamentos de la Administración Central: Cultura, Defensa, Asuntos Exteriores, Fomento o Agricultura y Medio Ambiente. Las distintas Administraciones deberían esforzarse por solucionar esta falta de coordinación, que se puso claramente de manifiesto en el caso de la fragata «*N.ª Sª de las Mercedes*». El Gobierno zanjó la cuestión del conflicto de competencias al señalar que, aunque correspondiera a la Junta de Andalucía la competencia de otorgar autorización para realizar prospecciones y excavaciones en las aguas andaluzas, concurrían «*circunstancias extraordinarias que determinan la aplicación prevalente al presente supuesto del título competencial exclusivo del Estado en materia de relaciones internacionales, lo que justifica la atribución de competencia al Estado para la otorgamiento de dicha autorización*»<sup>54</sup>.

España adoptó en 1985 una Ley sobre Patrimonio Histórico que, en líneas generales, es conforme con la CCPS. Según dicha Ley, forman parte de este patrimonio los bienes mueble e inmuebles de carácter histórico susceptibles de

---

<sup>52</sup> UNESCO.-«*Report and Evaluation of the Misión of the Scientific and Technical Advisory Body to Panamar*» París, 2016. SCOVAZZI.-Op.cit. en la nota 48, pp. 316-318.

<sup>53</sup> Artículo 46 de la Constitución Española de 1978.

<sup>54</sup> Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de Septiembre de 2001. Ver AZNAR, Mariano:«*Patrimonio Cultural Subacuático español ante tribunales extranjeros o internacionales: Los casos de la Mercedes y del Louisa*». En *A.F.D.U.A..M.* vol.19, 2015, p.71.

ser estudiados con metodología arqueológica —hayan sido o no extraídos— y que se encuentren en el mar territorial o en la plataforma continental de España. Cualquier excavación o prospección arqueológica requerirá la expresa, autorización de la Administración competente, que —mediante los procedimientos de inspección y control idóneos— deberá comprobar que los trabajos estén planteados y sean desarrollados conforme a un programa detallado y coherente, que cumpla los requisitos concernientes a la conveniencia, a la profesionalidad y al nivel científico<sup>55</sup>.

España apoyó la elaboración de un instrumento internacional que unificara los métodos de gestión del PCS y la eventual creación a estos efectos de una «zona de protección» de unas 100 millas en las aguas adyacentes a las áreas de soberanía nacional<sup>56</sup>. En consecuencia, participó activamente en los trabajos preparatorios y en la propia Conferencia de la UNESCO sobre el la protección PCS, cuya delegación tuvo el honor de presidir. España es parte en la Convención de París, así como en la de Montego-Bay.

Según la Ley de Navegación Marítima de 2014, las operaciones de exploración, rastreo y localización de buques y bienes naufragados o hundidos en las aguas interiores o el mar territorial españoles requerirán la previa autorización de la Armada. La regulación y autorización de actividades dirigidas al PCS en la zona contigua, en la ZEE y en la plataforma continental se regirán de acuerdo con lo previsto en la Convención de París y demás tratados en los que España sea parte, así como en la legislación específica del Estado. En todo caso requerirá autorización administrativa la extracción de los objetos arqueológicos o históricos situados en el fondo marino de la zona contigua<sup>57</sup>. La Ley no menciona explícitamente las competencias del Estado en lo relativo al PCS que se encuentre en sus aguas interiores o en su mar territorial, por lo que cabe deducir que éstas serán plenas, dada la soberanía que España ejerce en dichos espacios marítimos. La Ley incluye disposiciones específicas sobre los buques de Estado —tanto nacionales como extranjeros—, a los que reconoce inmunidad,

---

<sup>55</sup> Artículos 40-1 y 42-1 de la Ley 13/85, de 25 de Junio de 1985, sobre Patrimonio Histórico. En *BOE* n.º 55, de 29 de Junio de 1985.

<sup>56</sup> PETRI, Davide di. «La Zona Contigua en el Mediterráneo: La revalorización de un espacio olvidado y la necesidad de protección del patrimonio cultural subacuático». En JUSTE, José/BOU, Valentín.-«Derecho Del Mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo». Tirant lo Blanch. Valencia, 2013, p.132.

<sup>57</sup> Artículos 377 y 383 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. En *BOE* n.º 180, de 25 de julio de 2014.

por lo que sólo quedan sujetos a la jurisdicción del Estado del pabellón<sup>58</sup>. Los buques de Estado españoles naufragados o hundidos, sus restos y sus equipos y carga, «*cualquiera que sea el momento en que se produjo su pérdida y el lugar en que se encuentren*», se consideran bienes de dominio público estatal y son, por tanto, «*inalienables, imprescriptibles e inembargables, y gozan de inmunidad de jurisdicción*». Las operaciones para su exploración, rastreo, localización y extracción requerirán autorización de la Armada, que ostenta competencias plenas para su protección, «*sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sobre patrimonio histórico y cultural, en su caso*». Las normas de salvamento marítimo no son de aplicación al PCS, que se rige por su normativa específica<sup>59</sup>. La Ley reconoce un régimen similar a los buques de guerra extranjeros, pero no a los buques de Estado, lo que resulta absurdo. Los restos de aquellos buques hundidos o naufragados en espacios marítimos españoles gozan de inmunidad, por lo que las operaciones de exploración, rastreo, localización y extracción de los mismos deberán ser acordadas entre las autoridades competentes del Estado de su pabellón y el Ministerio español de Defensa. Tales operaciones quedarán sujetas, en su caso, a la CPCPS. Salvo que el Estado del pabellón lo consienta, los buques de Estado extranjeros —aquí se vuelve a ampliar el supuesto— quedarán excluidos de la aplicación de las normas de salvamento, cuando en el momento en que se efectuara la ayuda gozaran de inmunidad soberana de conformidad con los principios generalmente reconocidos en el Derecho Internacional. El Estado español tiene derecho a adquirir la propiedad de los buques y bienes que se encuentren en sus aguas interiores o en su mar territorial tres años después de su hundimiento, excepto si se tratara de buques de Estado<sup>60</sup>.

La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional de 2013 incluyó entre los riesgos y amenazas que el Gobierno tenía que afrontar los actos contra el PCS, y propuso la acción concertada de los distintos órganos de la Administración competentes a fin de prevenir daños y evitar actuaciones al margen de la ley, dondequiera que se produjeran<sup>61</sup>. El Gobierno español había publicado en 2009 un Libro Verde sobre «Plan Nacional de Protección del PCS», en el que alentaba al Estado a colaborar en la materia con los demás Estados, especialmente con

<sup>58</sup> Artículo.50 de la Ley de Navegación Marítima.

<sup>59</sup> Párrafos 1 y 2 del artículo.382 y artículo.369-3 de la Ley de Navegación Marítima.

<sup>60</sup> Artículos 382-3, 366-2 y 374-1 de la Ley de Navegación Marítima.

<sup>61</sup> Ministerio de Defensa:»*Estrategia de Seguridad Nacional*». Madrid, mayo de 2013.

los latinoamericanos y con los ribereños del Mediterráneo<sup>62</sup>. España ha firmado Memorandos para la protección del PCS con Estados Unidos en 2010 y con Méjico en 2014<sup>63</sup>.

En el ámbito regional y en el marco del Convenio de Barcelona de 1976 para la Protección del Mar Mediterráneo contra la Contaminación, España es parte en el Protocolo de 1982 relativo a las zonas especialmente protegidas y en el Protocolo de 2008 relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. El primero permite al Estado ribereño la reglamentación de cualquier actividad arqueológica y la extracción de cualquier objeto que pueda ser considerado como un bien arqueológico, así como la regulación del comercio, la importación y la exportación de objetos arqueológicos procedentes de zonas protegidas y sujetos a medidas de protección<sup>64</sup>. El segundo prevé que los Estados Partes adoptarán las medidas adecuadas para preservar el patrimonio cultural –en especial el patrimonio arqueológico e histórico- de las zonas costeras, «*incluido el patrimonio cultural submarino*», de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes. Las Partes garantizarán que la conservación «*in situ*» sea considerada la acción prioritaria antes de proceder a ninguna intervención sobre ese patrimonio, y velarán por que el extraído del medio marino se conserve y administre de manera que se garantice su conservación a largo plazo y que «*no sea objeto de operaciones de canje, venta, compra o trueque como objetos de carácter comercial*»<sup>65</sup>.

En 2003, el Gobierno italiano presentó un proyecto de Acuerdo para la protección del PCS en el Mediterráneo, pero los Estados ribereños no han demostrado hasta ahora excesivo interés al respecto y el proyecto no ha sido remitido a ningún grupo de expertos o conferencia de carácter regional. En él se establecía que el Estado que hubiera encontrado en aguas bajo su soberanía los restos de un buque de Estado debería informar de ello al Estado del pabellón, y su extracción

---

<sup>62</sup> Libro Verde sobre «Plan Nacional de Protección del PCS». Madrid, mayo de 2009. AZNAR, Mariano.-«Legal Status of of Sunken Warships Revisited». *Spanish Yearboo of International Law* vol. 9, p.228.

<sup>63</sup> AZNAR.-Op.cit. en la nota 54, p.75.

<sup>64</sup> Apartados i) y j) del artículo 7 del Protocolo relativo a las zonas especialmente protegidas. Ginebra, 13 de Abril de 1982. En *BOE* nº 9, de 11 de Enero de 1988.

<sup>65</sup> Artículo 13 del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. Madrid, 21 de Enero de 2008. En *BOE* nº 70, de 23 de marzo de 2011.

se haría únicamente con la colaboración de dicho Estado, salvo que el buque hubiera sido abandonado<sup>66</sup>.

El Gobierno español, por otra parte, ha defendido la inmunidad soberana de los buques de guerra y de Estado, y mantenido ante Tribunales nacionales e internacionales la tesis de la continuidad de este derecho sobre los buques de este tipo hundidos<sup>67</sup>.

## 2. Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece que el patrimonio arqueológico pertenece a la Nación y es «inalienable, imprescriptible e inembargable»<sup>68</sup>. En 1981, la empresa «Gloca Morra Co.» anunció haber descubierto los restos del legendario galeón «San José» y solicitó y obtuvo autorización para su rescate, y el Gobierno colombiano le ofreció el 50% del valor de los objetos que rescatara, pero el Presidente Belisario Betancur redujo en 1984 sus beneficios al 5%. Ese mismo año la empresa cedió sus derechos a la compañía. SSA, que recurrió ante los Tribunales colombianos y la Corte Suprema dictaminó en 2007 que la empresa tenía derecho al 50% de dichos bienes. El Presidente Álvaro Uribe, sin embargo, estimó que semejante fallo no obligaba a su Gobierno a autorizar a la empresa la realización del rescate del galeón español. La empresa demandó entonces a Colombia ante los tribunales norteamericanos, pero un Tribunal de Washington rechazó la demanda y falló que el PCS del «San José» correspondía al Estado colombiano.

Para tratar de solucionar la situación, el Parlamento colombiano adoptó en 2013 la Ley sobre Patrimonio Cultural Sumergido, que distingue entre los bienes únicos o representativos, que son patrimonio exclusivo del Estado, y los demás bienes, que pueden ser explorados, extraídos y comercializados por empresas privadas, con derecho a percibir el 50% de tales bienes<sup>69</sup>. La ley fue muy criticada, tanto dentro como fuera del país, por considerarse que era inconstitucional e iba contra los principios establecidos en la Convención de París,

---

<sup>66</sup> Artículo 4 del proyecto del Gobierno italiano de Acuerdo para la protección del PCS en el Mar Mediterráneo, de 15 de Abril de 2003. Véase SCOVAZZI, Tullio. «L'approche régionale à la protection du patrimoine commun sousmarin». En «Annuaire Français de Droit International», vol. 55, 2009.

<sup>67</sup> YTURRIAGA, José Antonio de.-«Hallazgo del galeón "San José": Los últimos de 4 Cartagena». *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba* vil. VII(1), 2016, pp. 10-1.2.

<sup>68</sup> Artículos 63 y 72 de la Constitución Política de Colombia, de 6 de julio de 1991.

<sup>69</sup> Ley 1675/20013, de 30 d de julio, sobre Patrimonio Cultural Sumergido.

mientras que la Ministra de Cultura, Mariana Garcés, argumentó en su defensa la necesidad de que Colombia dispusiera de una Ley sobre el PCS para evitar que los temas con él relacionados se resolvieran exclusivamente en tribunales internacionales, y que con ella se pretendía crear mecanismos que permitieran acceder a unos objetos que, de otra manera, serían inalcanzables. El Coordinador del Grupo de Arqueología del Instituto Colombiano de Arqueología e Historia (ICAH), Víctor González, afirmó que la Ley pretendía que se comercializaran bienes arqueológicos, con lo que se desconocía lo dispuesto en la Constitución de que dichos bienes estaban fuera del comercio, y quince prestigiosos arqueólogos iberoamericanos —incluidos José Luis Socarrás, Pilar Luna y Kart Langebaek— advirtieron que la Ley constituía un grave precedente que permitiría poner en el mercado bienes patrimoniales que reposaran en yacimientos arqueológicos o en museos, y que —bajo la aplicación del «criterio de la reposición»— se convertirían en meros «duplicados», en mercancías<sup>70</sup>.

Colombia no es Parte en la Convención de Montego-Bay ni en la de París y —como ha afirmado el Asesor jurídico de su Gobierno, Néstor Martínez—, al no ser parte en ningún Convenio internacional, el pecio del galeón español «San José» que se encuentra ubicado en aguas bajo soberanía de Colombia, formaba parte exclusivamente del patrimonio colombiano<sup>71</sup>. Sin embargo, Colombia ha firmado la primera y —de conformidad con el Convenio de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados— un Estado que haya firmado un tratado deberá abstenerse de realizar actos en virtud de los cuales se frustren el fin y el objeto del mismo<sup>72</sup>. La Convención de Montego-Bay impone a los Estados la obligación de proteger todos los objetos de carácter arqueológico o histórico hallados en el mar y de cooperar a tales efectos, y establece que sus disposiciones no afectarán a la inmunidad de los buques de Estado hundidos y que deberán quedar a salvo los derechos de los «propietarios identificables» de los mismos<sup>73</sup>. En el caso del «San José,» no cabe la menor duda de que su propietario es el Estado Español

---

<sup>70</sup> VENGOECHEA, Alejandra.-«La Ley de PCS hace naufragar la independencia del ICAHN». En «La Silla Vacía», de 11 de julio de 2013.

<sup>71</sup> VENGOECHEA.-Op.cit. en la nota 70.

<sup>72</sup> Artículo 18 del Convenio sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 23 de mayo de 1969. BOE n.º 142, de 13 de Junio de 1980.

<sup>73</sup> Párrafos 1 y 3 del artículo 303 de la Convención de Montego-Bay.

La Convención de París, por su parte, recoge principios generales del derecho y normas que han alcanzado carácter consuetudinario y se han incorporado al acervo del Derecho Internacional, como la obligación de cooperar con los demás Estados para proteger el PCS, el mantenimiento de la soberanía del Estado del pabellón sobre los buques que se hallan hundido o el respeto a los restos humanos que se encuentren en dichos buques<sup>74</sup>.

### 3. *Estados Unidos*

Estados Unidos ha sido el mayor defensor de la jurisdicción del Estado del pabellón sobre los buques de Estado hundidos. En 2001, a raíz de que el Tribunal Supremo dictara una sentencia favorable a España en su controversia con la empresa caza-tesoros «*Sea Hunt*», el Presidente Bill Clinton hizo la siguiente declaración: «*The United States retains title indefinitely to its sunken State craft unless the title has been abandoned or transferred in the manner Congress authorized or directed, The US recognizes the rule of International Law that title to foreign sunken State crafts may be abandoned or transferred only in accordance with the law of the foreign flag State. Further the US recognizes that the title to a US or foreign sunken State craft, wherever located, is not extinguished by passage of time, regardless of when such sunken State craft was lost at sea*»<sup>75</sup>.

Así pues, tanto los Estados Unidos como los Estados extranjeros conservan la titularidad sobre sus buques hundidos dondequiera que se hallaren y cualquiera que fuere el tiempo transcurrido, salvo que renunciaran a ella de forma expresa. Declaraciones similares han sido formuladas por países como Alemania, Canadá, Francia, Gran Bretaña, Japón, Noruega, Rusia o Sudáfrica. Estados Unidos adoptó en 2004 una ley para proteger los buques de guerra y aeronaves militares hundidos<sup>76</sup>.

Como ha señalado Mariano Aznar, los Tribunales estadounidenses han confirmado el principio general de Derecho Internacional de que los buques de Estado hundidos, dondequiera que se encuentren y cualquiera que sea el tiempo transcurrido desde su hundimiento, siguen siendo propiedad del Estado del pa-

---

<sup>74</sup> YTURRIAGA.-Op.cit. en la nota 67, p.16.

<sup>75</sup> Presidential US Statement on US Policy for the Protection of Sunken State Craft, de 19 de enero de 2001. En «*Public Papers of President William J. Clinton*». Washington, 2001, vol. III, p..2.956

<sup>76</sup> *Sunken Military Craft Act*, de 28 de octubre de 2004.

bellón, salvo que éste renunciare formalmente a ella o los abandonare. En consecuencia, las empresas privadas no podrán realizar operaciones de rescate de dichos buques sin el consentimiento expreso del Estado del pabellón<sup>77</sup>.

#### IV. Jurisprudencia Internacional

Existen diversos casos sobre protección del PCS que han sido abordados por tribunales extranjeros o internacionales, como el TIDM.

##### 1. *Fragatas «La Galga de Andalucía» y «Juno»*

Las fragatas de la Armada Española «*Galga de Andalucía*» y «*Juno*» se hundieron, respectivamente, en 1752 y en 1802 junto a las costas de Virginia. La empresa caza-tesoros «*Sea Hunt Inc.*»(SHI) localizó sus restos y pretendió rescatarlos y apropiarse de ellos sin tener en cuenta a su propietario, el Gobierno español, por lo que España llevó el caso a los tribunales estadounidenses. El Tribunal de Distrito de Norfolk falló en 1999 a favor de SHI<sup>78</sup> y el Gobierno español recurrió la sentencia. La Corte de Apelación de Virginia dio la razón a España un año más tarde, en base a que los Tribunales no podían ceder pecios soberanos de otras naciones a rescatadores comerciales, cuando no mostraban signo de abandono y cuando las naciones implicadas estaban de acuerdo en que el título sobre el pecio seguía correspondiendo al propietario original. «*Lejos de abandonar dichos pecios —concluía la Corte— España ha defendido con firmeza sus derechos de propiedad durante el proceso*»<sup>79</sup>, por lo que dio la razón al Gobierno español. La sentencia fue confirmada por el Tribunal Supremo en 2001<sup>80</sup>. La tramitación de este caso provocó la declaración del Presidente Bill Clinton a la que me he referido con anterioridad.

---

<sup>77</sup> AZNAR. Op.cit. en la nota 62, p.219.

<sup>78</sup> Sentencia de la 4th District Court de Norfolk, de 22 de abril de 1999, en el caso «*Sea Hunt Inc. v/ Unidentified Shipwrecked Vessel or Vessels*».

<sup>79</sup> Sentencia de la Corte de Apelación, de 21 de julio de 2000, en el caso «*Sea Hunt Inc. v/ Unidentified Shipwrecked Vessel or Vessels*». F.3D/634, 2000.

<sup>80</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 2001, en el caso «*Sea Hunt Inc. v/ Unidentified Shipwrecked Vessel or Vessels*». F3D/956, 2001. Véase AZNAR, Mariano. «La reclamación española sobre los galeones hundidos frente a las costas de Estados Unidos de América: El caso de la *Galga* y de la *Juno*». En *Revista Española de Derecho Internacional* LII (2), 2000, p.247. VIERUCCI, L. «Le statut juridique des navires de guerre ayant coulé dans des eaux étrangères: le cas des frégates espagnoles *Juno* et *La Galga*, retrouvées au large des côtes des Etats Unis». En *Revue General de Droit International Public*, vol. 105, 2001.

## 2. *Fragata «N.<sup>a</sup> S.<sup>a</sup> de las Mercedes»*

En Octubre de 1804, la fragata «*N.<sup>a</sup> S.<sup>a</sup> de las Mercedes*» —que regresaba a España al mando del Almirante José de Bustamente— fue hundida a la altura del Cabo de Santa María por la flota inglesa liderada por el Comodoro Graham Moore, muriendo a causa del naufragio sus 249 tripulantes y 8 miembros de la familia. Del Almirante. La empresa caza-tesoros estadounidense «*Odyssey Marine Exploration Inc.*» (OMEI) encargó en 2006 a la hispanista Victoria Stapells que recopilara en el Archivo de Indias de Sevilla datos sobre el naufragio de la fragata con el fin de realizar un documental. Con la información recibida, OMEI localizó los restos del buque en el Algarve y, sin contar con la autorización del Estado ribereño —Portugal—, ni consultar con el Estado del pabellón —España—, inició las tareas de rescate. OMEI declaró públicamente que había recuperado 595.000 monedas de oro y plata del buque inglés «*Black Swan*», hundido en la zona a finales del Siglo XVII, pese a que Stapells había informado a la empresa que los restos hallados pertenecían a un buque de guerra español y, tras conocerse la noticia del rescate, colaboró con las autoridades españolas. La empresa trató de impedir esta colaboración y amenazó a la investigadora con llevarla a los tribunales por incumplir el contrato de confidencialidad, pero —pese a ello— Stapells ayudó al Gobierno español a recuperar el tesoro usurpado por OMEI, que había sido transportado a Florida a través de Gibraltar<sup>81</sup>. Cuando se publicaron fotos de las monedas recuperadas, se pudo comprobar que muchas de ellas tenían la efigie de Carlos IV y que habían sido acuñadas en Lima en 1796.

El Gobierno español presentó una demanda contra OMEI ante los tribunales de Tampa, donde la empresa tenía su sede. En un primer momento, OMEI mantuvo que los restos hallados pertenecía al buque inglés «*Black Swan*», pero cuando más tarde se demostró que procedían de una fragata española, alegó que el buque en cuestión se dedicaba en el momento del hundimiento a actividades comerciales y no estaba cubierto por la inmunidad, siendo de aplicación las normas internacionales sobre salvamento marítimo que preveían que los buques naufragados y sus restos pertenecían a quienes los hallaren. Este argumento era escasamente convincente, tanto más cuanto que la parte española aportó una

---

<sup>81</sup> Declaraciones de Victoria Stapells a Álvaro de Cózar. «*El Mundo*», de 17 de julio de 2012.

Real Orden de Carlos IV en la que se establecía que los bienes del Tesoro procedentes de América deberían ser embarcados en buques de guerra y no en mercantes. El buque rescatado quedó perfectamente identificado como la fragata «N.ª S.ª de las Mercedes», construida en La Habana en 1788, artillada con 38 cañones, y perteneciente a la Capitanía General del Ferrol, que había sido hundida en combate en 1804 al sur del Algarve<sup>82</sup>. En su sentencia de 2009, el Tribunal de Tampa estimó que los restos rescatados pertenecían a dicha fragata que —al no haber sido abandonada por el Gobierno español— gozaba de inmunidad soberana y, por el Tratado de Amistad entre España y Estados Unidos de 1902, el Gobierno norteamericano se había comprometido a conceder a los buques españoles naufragados la misma protección que a sus propios buques. Las monedas y artefactos recuperados de la fragata habían sido transportadas a Estados Unidos sin autorización del Gobierno español, y —una vez que se encontraban en su territorio— los tribunales estadounidenses tenían jurisdicción para decidir sobre su destino. La conclusión del Tribunal era clara. En base a la comunidad de intereses y al respeto mutuo entre naciones consagrados en el *Ius Gentium*, reconoció los derechos de España y obligó a *Odyssey* a devolverle los objetos que había extraído ilícitamente de la fragata y transportado a Florida sin su consentimiento y en violación de los principios del Derecho Internacional, sin derecho a percibir compensación alguna<sup>83</sup>.

La empresa recurrió ante el Tribunal de Apelación de Atlanta, quien —en su sentencia de 30 de Noviembre de 2011— confirmó la decisión del Tribunal de Florida. Un último recurso de revisión fue asimismo rechazado por el Tribunal el 31 de Enero de 2012, y OMEI tuvo que entregar el tesoro a su legítimo dueño. La fragata reunía, por otra parte, las condiciones previstas por la Convención de París para ser objeto de protección, ya que era un buque de la Armada Real apto para el combate, estaba identificado como tal con el pabellón de buque de guerra español, y sus restos formaban parte del PCS<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> ALVARADO.-Op.cit. en la nota 10.

<sup>83</sup> Sentencia del Tribunal de Distrito de Florida, de 22 de diciembre de 2009.

<sup>84</sup> YTURRIAGA, José A. de.-«Retorno de la fragata N.ª S.ª de las Mercedes». *Voz Poupuli Digital*, 21 de marzo de 2012.

### 3. *Motonave «Louisa»*

El buque «*Louisa*», con pabellón de San Vicente y las Granadinas, fue retenido por las autoridades españolas en 2004, mientras se encontraba amarrado en el muelle del Puerto de Santa María y su patrón y su propietario fueron detenidos, a raíz de que el Juzgado de Instrucción n.º 4 de Cádiz incoara un proceso por el delito de expolio del PCS español en la Bahía de Cádiz. El Gobierno de San Vicente y las Granadinas exigió la liberación de la motonave y, ante la negativa de las autoridades españolas, demandó a España ante el TIDM.

Tras aceptar la demanda en un primer auto, el Tribunal se declaró incompetente «*ratione materiae*» por estimar que no existía una controversia entre España y San Vicente y las Granadinas, ya que la inmovilización del «*Louisa*» se produjo en un puerto español, en el marco de un proceso penal por el presunto delito de expolio del PCS y ninguna norma del Derecho Internacional obligaba al Estado ribereño a obtener la autorización previa del Estado del pabellón para abordar, registrar y retener un buque que se encontrara en sus aguas interiores<sup>85</sup>. Como observó la Agente española, Concepción Escobar, San Vicente y las Granadinas no habían agotado los recursos internos españoles antes de recurrir al TIDM y que, en cualquier caso, éste no era un órgano de apelación contra la sentencia de un Tribunal penal español. Al no existir una controversia entre los dos Estados, había decaído la competencia del TIDM para decidir sobre el fondo del asunto<sup>86</sup>.

### 4. *Galeón «San José»*

El «*San José*» y su gemelo el «*San Joaquín*» —construidos en Aguinaga (Guipúzcoa) en 1698— fueron los últimos galeones de la Flota de Tierra Firme, que estaban destinados a proteger las provincias ultramarinas españolas y a escoltar hasta la metrópoli los buques que transportaban los tesoros de la América Hispana, que eran acosados por los corsarios y piratas ingleses u holandeses. A causa del conflicto de la Guerra de Sucesión tras la muerte de Carlos II, no pudieron trasladarse a su base en Cartagena de Indias hasta 1706, bajo el mando respectivo del General José Fernández de Santillán, Conde de Casa Alegre,

<sup>85</sup> Párrafos 104 y 109, y conclusión de la sentencia del TIDM, de 28 de mayo de 2013, en el caso de *Saint Vincent and the Grenadines v/ the Kingdom of Spain in the M/V «Louisa» Case*. N.º 18. Hamburgo, 2013.

<sup>86</sup> ESCOBAR, Concepción.-«España y el Tribunal del Derecho del Mar: Especial referencia al caso de la m/v *Louisa*». En PÉREZ DE NANCLARES, José M. (Ed.)-«*España y la práctica del Derecho Internacional*». Colección de la Escuela Diplomática. Madrid, 2014, pp.218-220.

y del Almirante Miguel Agustín de Villanueva. Tenían un arqueo de 1.200 Tms, estaban dotados de 64 cañones y eran de gran tamaño para permitir el transporte de tropas, pasajeros y mercancías, por lo que gozaban de poca maniobrabilidad. En mayo de 1708, la flota española —integrada por 12 mercantes escoltados por los dos galeones, el mercante artillado «*Santa Cruz*», la urca «*N.ª S.ª de la Concepción*» y las fragatas francesas «*Le Mieta*» y «*Saint Esprit*»— zarpó de Panamá con destino a Cartagena de Indias. En las proximidades de la Península de Banú y de la Isla del Rosario fue interceptada por la flota inglesa mandada por el Comodoro Charles Wager, que estaba compuesta por los navíos «*Expedition*», «*Kingston*» y «*Portland*», y el brulote «*Vulture*». En el curso del combate se produjo una gran explosión en el «*San José*», que provocó su inmediato hundimiento y la muerte de 589 de las 600 personas que iban a bordo. La batalla de Banú fue un desastre para los dos contendientes. La flota española perdió tres de sus buques —el «*San Joaquín*» logró escapar y transferir su preciada carga al navío francés «*Saint-Michel*», aunque fue hundido poco después— y la inglesa —amén de la inmovilización de su buque insignia «*Expedition*» que quedó seriamente dañado— no logró hacerse con los tesoros que transportaban los dos galeones. Estos episodios supusieron el final de los mastodónticos galeones españoles, que difícilmente podían hacer frente a los navíos ingleses, más veloces y ágiles, y mejor artillados<sup>87</sup>.

El 3 de Diciembre de 2015, el Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, publicó un «*twitter*» en el que decía: «¡*Gran noticia. Encontramos al galeón San José!*». Informó que el buque de la Armada colombiana «*Malpelo*» había localizado una nave española que, sin ningún tipo de duda, era el galeón «*San José*», hundido 300 años atrás, que se encontraba en las inmediaciones de la costa colombiana del Caribe en un lugar hasta entonces nunca referenciado por estudios previos y que constituía uno de los yacimientos más importantes en la historia de la arqueología del patrimonio sumergido. No aportó ningún dato al respecto por tratarse de «*un asunto de Estado*» que estaba bajo reserva de ley, pero afirmó que el patrimonio hallado —que podría alcanzar los 10 millones de dólares— era de todos los colombianos El Director del ICAH,

---

<sup>87</sup> GÓMEZ, Santiago.-«*El galeón San José y la batalla de Banú*». En Internet. Véanse BENDECK, Jorge.-«*El galeón perdido: ¿Dónde está el San José?*». Egas. Bogotá, 2003; BOU, Valentín.-«*La flota imperial española y su protección como patrimonio cultural subacuático*». Mínima. Valencia, 2005.

Ernesto Montenegro, señaló que estaba seguro de la españolidad del navío por los cañones de bronce con las tallas de delfines característicos de su Armada.<sup>88</sup>

El Ministro español de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, manifestó que se trataba de un buque de Estado que era propiedad del Estado del pabellón, España. La empresa norteamericana caza-tesoros «*Sea Search Armada*» (SSA), afirmó que había descubierto la ubicación del pecio en 1981 y solicitado autorización para su rescate, y que el Gobierno colombiano le había ofrecido el 50% de los objetos que recatara<sup>89</sup>, pero el Presidente Belisario Betancur redujo estos beneficios al 5%. SSA recurrió y la Corte Suprema decidió en 2007 que efectivamente tenía derecho al 50%. El Presidente Álvaro Uribe estimó que el fallo no obligaba a su Gobierno a autorizar a SSA a que realizase el rescate del galeón español y la empresa demandó a Colombia ante la Justicia estadounidense, pero un Tribunal de Washington rechazó la demanda y falló que PCS del «*San José*» correspondía al Estado colombiano<sup>90</sup>.

Ha surgido una polémica jurídica entre los dos Gobiernos por el caso. Para España, la CPCS recoge principios generales del derecho y normas que han alcanzado carácter consuetudinario y se han incorporado al acervo del Derecho Internacional. Carmen Parra ha incluido entre ellos la obligación de cooperación internacional para asegurar la protección del PCS<sup>91</sup> y Mariano Aznar añadió el mantenimiento de la inmunidad de los buques de Estado hundidos aunque se encuentren en las aguas bajo soberanía de otro Estado. La Convención reconoce el derecho exclusivo del Estado ribereño a regular y autorizar las actividades dirigidas al PCS en dichos espacios marítimos, pero no le confiere el título sobre los buques de Estado hundidos, que siguen siendo propiedad del Estado del pabellón y gozando de inmunidad soberana, salvo que dicho Estado renuncie a sus derechos mediante un acto expreso de abandono, donación o venta de conformidad con los pertinentes principios de Derecho Internacional y de la ley del Estado del pabellón del buque, un acuerdo internacional al efecto o su captura o rendición en batalla naval antes de su hundimiento. Semejante

---

<sup>88</sup> Noticias de Radio Caracol, de 4 de Diciembre de 2015. [www.noticiascaracol.com](http://www.noticiascaracol.com).

<sup>89</sup> «*ABC*» y «*El Mundo*», de 4 de Diciembre de 2015.

<sup>90</sup> YTURRIAGA.-Op.cit. en la nota 67, p.12.

<sup>91</sup> PARRA.-Op.cit. en la nota 1, p. 300.

principio ha sido confirmado por la práctica estatal y por la «*opinio iuris*» de la comunidad internacional<sup>92</sup>.

Otra norma consuetudinaria plasmada en la CPCS sería —según Elena Pérez Álvaro y Mariano Aznar— la del respeto a los restos humanos que se hallen en los buques hundidos. Según la Convención de París, se debe dar el debido respeto a dichos restos y las actividades dirigidas al PCS deberán evitarles innecesarias molestias<sup>93</sup>. Para aquélla, habrá que evaluar las distintas posibilidades de recuperarlos, preservarlos o dejarlos donde se encontraren, destacando su valor como un lugar sagrado, un cementerio submarino o un monumento en recuerdo de las víctimas, si bien la autora se inclina por la última de las soluciones<sup>94</sup>. También Aznar se ha mostrado favorable a concederles un *status* especial y respetar el lugar donde se hallen como cementerio marino. En cualquier caso, nunca podrán ser rescatados sin la expresa autorización del Estado del pabellón<sup>95</sup>.

Comparto las opiniones expresadas y estimo que la obligación de proteger el PCS y de cooperar al efecto, la preservación de la inmunidad de los buques de Estado hundidos y el respeto a los restos humanos a bordo de las naves naufragadas constituyen principios generales o normas consuetudinarias del Derecho Internacional y obligan por tanto a Colombia, aunque no sea parte en las Convención de Montego-Bay ni en la de París. España tiene suficientes argumentos jurídicos para defender su posición, ya que el «*San José*» era un navío de la Armada Real que se dedicaba a un servicio público no comercial., ostentaba el pabellón de un buque de guerra español —como cabe comprobar en cuadros de la época como «*La explosión del galeón San José*» de Samuel Scott— y sus restos forman parte del PCS, ya que tienen valor histórico y cultural, y han estado bajo el agua durante más de 100 años. Según José María Lancho, es el principio de inmunidad de jurisdicción el que protege el PCS del navío

---

<sup>92</sup> AZNAR.-Op.cit. en la nota 62, pp.224-226.

<sup>93</sup> Artículo 2-9 de la CPCS y norma 5 de su Anexo.

<sup>94</sup> PÉREZ ÁLVARO, Elena.-«Shipwrecks as Watery Graves: Cultural Attitudes, Legal Approaches and Ethical Implications». En JUSTE, José/BOU, Valentín: (Dir.)...»*Derecho del Mar y sostenibilidad ambiental en el Mediterráneo*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2013, pp.134 y 141.

<sup>95</sup> AZNAR.-Op.cit en la nota 62, p.219.

español y, desde su propio derecho, Colombia no puede sostener que no respeta dicho principio<sup>96</sup>.

Sin embargo, no le será fácil conseguir su objetivo, pues no se trataría ya de luchar contra unas depredadoras e impopulares empresas caza-tesoros, sino contra un Estado soberano. La controversia entre dos Estados respetuosos del Derecho Internacional debería ser resuelta por una instancia judicial internacional como el Tribunal Internacional de Justicia o el TIDM, pero, de un lado, Colombia denunció el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas de 1948 o Pacto de Bogotá por el que aceptaba la jurisdicción del TIJ y, de otro, no es Parte en la Convención de Montego y no ha aceptado la competencia del TIDM, siendo poco probable que acepte someterse voluntariamente a su jurisdicción.

En esta coyuntura, la única solución viable y la más conveniente pasa por la colaboración entre los dos Estados interesados. El Ministro García-Margallo declaró que España buscaría un acuerdo amistoso con Colombia para ejercer sus derechos sobre el «*San José*» y la Ministra colombiana de Cultura, Mariana Garcés, le contestó que Colombia iba a esperar a que llegara la solicitud formal a la que se había referido el Ministro para estudiarla con la Cancillería y la Presidencia de la República. Esta declaración era positiva y esperanzadora, pues hasta entonces el Gobierno colombiano no había facilitado información alguna sobre el galeón y las circunstancias de su hallazgo, ni dado muestras de querer colaborar al respecto. España, podría aportar su gran experiencia en la materia, al ser a la vez sujeto pasivo y activo de la protección del PCS. Como ha señalado José María Lancho, lo que se decida sobre el «*San José*» va a afectar a los numerosos buques españoles hundidos en aguas de todo el mundo y al gran número de embarcaciones extranjeras que se encuentran en los fondos marinos bajo su soberanía o jurisdicción de España.

## V. Conclusiones

Diversos autores consideran que, para solucionar los problemas de los buques de Estado hundidos, se debería recurrir a la cooperación entre el Estado en cuyas aguas se hallaren y el Estado del pabellón, pues sería la mejor manera

---

<sup>96</sup> YTURRIAGA, José Antonio de «*Patrimonio cultural subacuático: Los últimos de Cartagena*». Madrid, 8 de febrero de 2016. En <http://opinionesdejay.blogspot.com>.

de proteger el PCS que contienen en beneficio de la Humanidad<sup>97</sup>. Como ha observado Mariano Aznar, España no debe abdicar de una tarea que dejó incompleta con el abrupto fin de su pasado colonial. Corregir los errores del pasado con una renovada presencia cultural y de desarrollo conjunto de intereses compatibles es uno de los retos de nuestra política exterior en el siglo XXI, y el PCS que es testigo del pasado, puede ser motivo de cooperación en el presente y en el futuro<sup>98</sup>. El caso del «*San José*» ofrece, pues, una excelente oportunidad para ello, tanto desde el punto de vista cultural como técnico. El hallazgo de un galeón en perfectas condiciones de preservación ofrece una oportunidad única para realizar investigaciones históricas y culturales en las que los científicos, arqueólogos e historiadores españoles puedan colaborar con los colombianos y los de otros países iberoamericanos, por tratarse de un patrimonio común a España y a Iberoamérica. De ahí la conveniencia de negociar un Memorando de Entendimiento que establezca las bases de esa cooperación, especialmente con los países iberoamericanos y mediterráneos vecinos, como se indicó en el Libro Verde de 2009 anteriormente mencionado. En esta misma línea, José María Lancho ha resaltado la conveniencia de elaborar una Carta Iberoamericana del Patrimonio Histórico-Cultural Común y poner mayor énfasis en las concordancias que en los desacuerdos<sup>99</sup>.

Los entonces respectivos Ministros de Asuntos Exteriores, José Manuel García Margallo y María Ángela Holguín, se entrevistaron en Madrid y trataron del tema. Ésta se mostró favorable a que participaran expertos españoles en el rescate del galeón por sus grandes conocimientos y experiencia, y señaló que la solución pasaba por la exhibición en un museo en Colombia de un tesoro que era parte de la Historia y debería estar al alcance de todos. Aquél manifestó que buscaba una colaboración recíproca que respetara los derechos de las dos partes y que pretendía que el PCS del galeón estuviera abierto a toda la humanidad, sin que ello supusiera que Colombia o España renunciaran a sus derechos<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> AZNAR.-Op.cit. en la nota 62, pp.224 y 235; PÉREZ ÁLVARO.-Op.cit. en la nota 94, p.136; PARRA.-Op.cit. en la nota 1, p.300.

<sup>98</sup> AZNAR.-Op.cit. en la nota 54, p.75.

<sup>99</sup> Coloquio sobre «Patrimonio Cultural Subacuático: un gran desafío cultural para la España del siglo XXI», de 27 de Enero de 2016. Casa de América. Madrid, 2016. YTURRIAGA.-Op.cit. en la nota 67, p.18.

<sup>100</sup> Comunicado de la Oficina de Información Diplomática. Madrid, 7 de marzo de 2016.

Lo ideal sería lograr una solución de compromiso plasmada en un acuerdo bilateral o multilateral que estableciera un reparto equitativo entre España y Colombia del contenido del galeón, tanto del tesoro a bordo —lingotes de oro, monedas y piedras preciosas— como de los restos de la embarcación de valor cultural e histórico. Además de la creación de un museo *ad hoc* en Colombia, podría establecerse en el sitio del hallazgo un santuario marino en el que se conservara el recuerdo del hundimiento del «*San José*» y se rindiera homenaje al Conde de Casa Alegre y a las 589 víctimas del naufragio. Los «últimos de Cartagena de Indias» merecen ser honrados y sus restos protegidos por España, por Colombia y por toda la Comunidad internacional.

Según Carmen Parra, el sistema de cooperación internacional establecido en la Convención de París forma parte de los principios generales del Derecho y, en cuanto tales, trasciende del ámbito de la Convención y resulta vinculante para todos los Estados, sean o no sean Partes en la misma. La cooperación entre los Estados ha sido concebida como el único medio de asegurar la plena protección del PCS, de modo que obligue a todos ellos a impedir las actividades que puedan suponer la destrucción o el expolio del patrimonio sumergido. Dado que los Estados sólo gozan de soberanía sobre sus aguas interiores y archipelágicas y sobre su mar territorial, para prevenir los atentados contra el PCS fuera de estas zonas, es indispensable la cooperación internacional. Con base en este principio, cada Estado podrá prohibir a sus nacionales y a los buques que enarboles su pabellón que atenten contra el PCS dondequiera que se encuentre, exigirles que declaren el hallazgo de objetos culturales y las actividades a ellos dirigidas, y que faciliten información a los Estados interesados. De esta forma, todos ellos podrán colaborar en la protección de los sitios arqueológicos marinos junto al Estado del pabellón, que es el principal responsable de dictar las disposiciones legales pertinentes y asegurar la coordinación de las actividades dirigidas al PCS. Este sistema permitiría una acción coordinada y eficaz contra los cazadores de tesoros e impediría que se llevara a cabo el saqueo y el expolio del PCS, sin ampliar ni reducir los derechos soberanos de los Estados interesados. Su protección goza en la actualidad del reconocimiento general a través de los instrumentos jurídicos existentes y de la concienciación social de que debe ser preservado. La protección proviene fundamentalmente del sector público, que implica a los Estados en la regulación de las situaciones que se derivan de los naufragios de los buques,

tales como su recuperación y preservación, y la lucha contra el saqueo de los caza-tesoros. Aunque haya una serie de normas que protegen a los propietarios de los buques hundidos, debe darse preferencia a la preservación de objetos que han permanecido sumergidos durante más de cien años. De conformidad con las normas convencionales y los principios generales del Derecho, los principios de cooperación internacional y solidaridad deberían ser aplicados como muestra de respeto a la memoria histórica del PCS<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> PARRA.-Op.cit. en la nota 1, pp. 300-301.

## **19. El galeón San José y el patrimonio común y compartido hispánico**

José María Lancho



## **1.- Una introducción sin preámbulos**

El caso del galeón San José está siendo un ejemplo de resistencia, con éxito, de la sociedad civil tanto colombiana como española frente a uno de los más madurados y preparados intentos de expolio de Estado, en alianza con la industria global cazatesoros, de la historia. De haber sucedido, sin duda habría supuesto una referencia —como antecedente fatal— para el resto del mundo, y un nuevo modelo de cazatesorismo de Estado con el evidente efecto de comprometer las posibilidades de éxito de defensa de los yacimientos de buques hispánicos en aguas de todo el planeta.

Por otra parte no todo lo relacionado con el galeón San José ha correspondido a una mera pesquisa económica, sino que contiene, como se ha podido corroborar, otra dimensión igualmente siniestra, que respondía a pretensiones políticas, algunas claramente más amplias de las de los dos países más directamente implicados (Colombia y España) y otras de reactivación de antagonismos nacionalistas, demostrando todo ello la sorprendente vigencia ideológica de una máxima aparentemente superada: quien controla la historia controla el poder. La frase es de Churchill y si bien ha existido un buen cúmulo de antecedentes históricos que no la hacían novedosa, más tarde la puesta en práctica de todas las guerras culturales contemporáneas la han hecho popular y recurrente en la relación de otros bloques culturales con lo hispánico.

## **2.- La búsqueda de un caso nacional**

En la larga lucha legal de Colombia frente a la compañía Sea Search Armada en los Estados Unidos tuve la ocasión de publicar e intervenir en algunos medios y foros en favor del país hispano. Existía un clima generalizado en Europa, no sólo entre arqueólogos y juristas, de profunda solidaridad con Colombia. La vocación cazatesoros de la empresa Sea Search Armada acabó reuniendo en su

seno a una colección de expoliadores especializados en patrimonio hispánico, con antecedentes tan penosos como la destrucción y comercialización de un galeón de Manila. Esta gente, que no ha pagado penalmente por esos daños y expolios, intentó arruinar la estabilidad política y económica de Colombia a través de aquellas demandas demenciales en su cuantía, en relación al galeón San José, donde se solicitaban indemnizaciones equivalentes a la independencia financiera de Colombia. Aunque después de años de litigios fue finalmente derrotada en los Tribunales de Estados Unidos Sea Search todavía hoy acecha y es compañera activa de viaje del último intento de expolio del galeón.

En aquel momento, previo a 2013, la posición de Colombia frente a los restos del galeón San José había sido compleja y en algunos momentos mucho más avanzada y comprometida con la integridad del patrimonio histórico que la del gobierno del presidente Santos.

Con la llegada de este presidente (Santos) al poder resultó evidente que había una apuesta política muy fuerte en favor de la explotación comercial de los pecios históricos en aguas colombianas y, desde luego, del yacimiento del galeón San José en particular. Su primer asalto jurídico al respecto, fue la polémica ley 1675/2013 que en su artículo 3, prevé que no todos los restos del yacimiento son culturales y que esa cualidad puede perderse por el criterio de repetición (una invención del cazatesoros Bob Marx que en este asunto ha sido asesor jurídico del Gobierno Santos y ha llegado a declarar como experto ante la jurisdicción colombiana). Si aquella ley creó el marco de posibilidades legales para que el gobierno pudiese colaborar y repartir un yacimiento con un grupo internacional de cazatesoros, Santos aún necesitaba la vía jurídica específica para poder reivindicar la titularidad exclusiva del galeón San José y la desactivación del derecho internacional. Esta vía fue cuidadosamente escogida para provocar una crisis nacional en Colombia y un conflicto con España.

Frente a las previsibles objeciones internacionales y a la reacción de España el Gobierno colombiano concibió necesario desatar una potente campaña propagandística, nada espontánea, claramente conflictual e hispanofóbica, que se consolidó finalmente en un duro discurso político y jurídico nacionalista. Quien haya asistido de cerca al caso San José podrá corroborar que la búsqueda de un daño irreparable entre la sociedad colombiana y española no ha sido un propósito esquivado, ni secundario. La leyenda negra, esa guerra sucia, inacabable, contra

la propia identidad y que no acabará sino con la identidad misma, invadiendo como un contagio lo positivo y lo negativo, invisibilizando lo primero y destacando lo segundo, dominó buena parte del marco mediático en Colombia. Una modalidad doméstica de todas las sociedades hispánicas de suicidio cultural, digno de aquel Hermócrates que pretendía poder heredarse a sí mismo.

La fórmula jurídica llegó tras 16 años de un procedimiento nacido en paralelo a las reivindicaciones de Sea Search, pero que había dormido durante mucho tiempo: el Consejo de Estado sentenció sobre el galeón San José, demostrando que los tres poderes del Estado colombiano: ejecutivo, legislativo y judicial podían coincidir, si el presidente se empeñaba, en perfecta sincronización. Una vez más, los restos del galeón eran colombianos y la selección que haría un órgano gubernamental, llamado Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, decidiría cuáles objetos del yacimiento tienen carácter cultural y son protegibles.

Leyendo las 96 páginas de ese texto, donde la mayor parte son antecedentes y más antecedentes, nos da idea del cúmulo de contradicciones y del azar jurídico y político al que ha sido sometido el galeón San José desde el año 1982, fecha en que se comenzó a discutir su titularidad. Es incuestionable que no hay una sola razón jurídica, en todo ese largo texto, que explique cómo el yacimiento ha conseguido mantenerse indemne después de todo lo acontecido, en más de treinta años, de intentos de saqueo, más o menos concertados con el Estado.

Lo azaroso de ese procedimiento no implica que la sentencia tuviese nada de azar. Llegaba en el momento en que las tesis presidenciales sobre el galeón aparecían estancadas y ahora lograban casualmente una motivación judicial que, aparentando cierto concierto con la campaña de prensa, pretendía remontarse a la guerra de independencia con España.

Efectivamente, la sentencia se aferra, nada menos, que a la Ley de 16 de octubre de 1821, del Congreso General de Colombia, una ley nacida del estado de guerra de la independencia frente a España, que en su artículo 1 expresa que *«Libertada por las armas de la república cualquiera provincia, ciudad o lugar deberán ser secuestradas y confiscadas todas las propiedades que se encuentren en su territorio correspondientes al gobierno español»*. Es decir el justo título del presidente Santos, según su Consejo de Estado, es la vigencia de la guerra de independencia al menos hasta que Colombia reclamó aguas territoriales y zona

contigua hasta donde reside el yacimiento. Hablamos, en términos temporales, hasta bien entrado el siglo XX... En cumplimiento de ese deber de secuestro de los bienes, los restos del galeón son patrimonio de Colombia. Es importante constatar que la palabra «yacimiento» o cualquier idea de unidad atribuible a esos restos no aparece en la sentencia. Divide y vencerás. La Sentencia ratifica que el Estado puede destinar una parte de esos restos al comercio «*o como forma de pago a quien realice la actividad de rescate*» conservando una parte de ellos como muestra representativa para cumplir los fines culturales con base en un número largo de criterios (representatividad, singularidad, repetición, estado de conservación e importancia científica y cultural).

Los razonamientos de ese Tribunal no consistían en apelar a la conexión cultural entre la sociedad colombiana y esos restos arqueológicos, ni en que la sociedad colombiana reclamaba ser la continuidad de aquella sociedad naufragada hace más de tres siglos. No, la aportación del Tribunal al debate era que el estado de guerra de Colombia contra España había estado vigente durante siglos y parte de esa legislación de guerra seguía estándolo, así cuando Colombia reclamó en el siglo XX las aguas bajo las que descansaba el yacimiento éste había pasado en virtud de las leyes de la guerra a titularidad colombiana.

España no había sido parte de ese procedimiento y en las 96 páginas se excluye cualquier virtualidad al derecho internacional aplicable. Toda una demostración de la soledad jurídica internacional en la que se encontraba Colombia gracias al presidente Santos y a la docilidad al poder del momento en algunas altas instituciones del Estado. Una sentencia que culmina 16 años de incidentes judiciales y que produce una clara inquietud jurídica. Si el procedimiento había sido un evidente camino lleno de errores, rectificaciones y modificaciones del mismo debate hasta llegar a una instancia extraordinaria denominada de «eventual revisión» (en 2011) prevista, a discreción del tribunal, para unificación de doctrina, su resolución era la versión judicial del discurso presidencial coincidiendo oportunamente en el tiempo con las necesidades de este. Omito entrar en las dudas de tipo procesal que ya he expresado respecto a si el recurso debía haber sido admitido a trámite pues en el orden administrativo no había sentencias contradictorias que unificar a este respecto.

La técnica jurídica de la sentencia demuestra la superioridad de los elementos políticos, nacionales e internacionales, que los jurídicos. La sentencia evitó pro-

nunciarse sobre la inmunidad soberana que aún detentan los restos naufragados de buques y aeronaves de Estado. El galeón San José es un buque de Estado.

En aguas de Colombia descansan restos de aeronaves de importantes aliados estratégicos de ese país, como Estados Unidos, que no permitirían fácilmente juegos en lo relativo a la vigencia de la inmunidad soberana de sus aparatos naufragados. El magistrado ponente de la sentencia no tenía, por tanto, una tarea fácil para trazar un camino jurídico desde el gobierno colombiano hasta el galeón San José. El sendero seguido no fue otro que la ocurrencia de alegar la pervivencia de leyes de guerra y excepción frente a España. Los magistrados firmantes entiendo que no observaron que afirmar semejante ocurrencia dotaba al disparate de un poderoso mecanismo lógico y es que adheridas a la ley de 1821 que considera en vigor se encuentra un bloque regulatorio de la misma época adherido que permitían la ejecución sumaria de ciudadanos colombianos y españoles.

### **3.- El otro botín del San José es el mayor botín de los océanos y la mayor disrupción del derecho internacional del mar contemporánea**

La industria global cazatesoros ha prestado una enorme atención al alcance estratégico del asunto del galeón San José. Si Colombia renuncia al derecho internacional y entiende que a pesar de tratarse de un barco de guerra histórico español, España no tiene nada que decir, nos encontraremos con un antecedente formidable: dado que un país importante como Colombia deslegitima la inmunidad soberana y se desliga del derecho internacional del mar, lo cual abre a la industria un ejemplo que esgrimir en las aguas de todo el mundo. No hablamos sólo del destino del San José sino del destino de todo el legado histórico sumergido de nuestra cultura común. Este es uno de las cuestiones de fondo que se ocultan en este debate. Ya hay proyectos en Uruguay y Chile que esperan que Colombia haga lo que la industria cazatesoros. Sin embargo un «no» colombiano a los cazatesoros británicos de Santos sonará en las aguas de todo el mundo, como una de las mayores victorias de la historia frente al expolio internacional.

Colombia es un país importante y bajo el espejismo de una afirmación nacional solipsista frente al derecho internacional, todo el peso de Colombia como país podría respaldar los intereses de la industria cazatesoros en aguas de todo el mundo. Porque para esa industria de la destrucción, verdadera versión de la

piratería moderna, de lo que se trata es de hacer saltar la eficacia de la inmunidad soberana y eso sólo pueden lograrlo con el apoyo de Estados.

#### **4. La necesidad de un patrimonio común y compartido**

En una controversia donde concurren puntos de vista para los que el pasado tiene un peso político específico, parte de la solución es defender para ambas comunidades un compromiso de mantener, en todo momento, un máximo de paridad participativa en la protección, acceso y gestión cultural del yacimiento y a eso creo tiene que tender cualquier cooperación verdaderamente transformativa y desde luego superadora del riesgo de un enfoque injusto.

Porque el nacionalismo invoca, como pauta, un irredimible agravio, una suerte de injusticia congénita que lo mantiene en pie de guerra, que hace de la historia algo flexible, político y un recurso emocional de primer orden. El pasado como relato que protagoniza una experiencia negativa y remota que exige al presente una determinada respuesta y que sustituye una conciencia crítica. Bajo esa presión la historia, el conocimiento científico del pasado humano se subordina y se altera necesariamente hasta injertarlo en el discurso y la narración nacional de turno, transformando el afán de conocimiento en capacidad de movilización política.

Sin embargo, es precisamente la cooperación una respuesta reivindicativa, sin desconocer, sin extraviar y sin malversar las aspiraciones fundamentales y legítimas de las sociedades implicadas.

Por eso, ante crisis de estas dimensiones es imprescindible que se hagan afirmaciones nuevas, radicalmente nuevas, en el ámbito de la cooperación, en el ámbito de la ciencia y en el ámbito de lo jurídico pero que son congruentes con la historia y con las respectivas percepciones de que el galeón está vinculado a la identidad de los dos pueblos. Afirmaciones del tipo que este galeón es un patrimonio común y compartido, cuyo destino científico, ajeno a toda posibilidad de comercio, refleja un pasado compartido un compromiso de preservar para las generaciones futuras el testimonio de un vínculo que hoy en día es mucho más libre, amplio, más comprometido con el conocimiento y la ciencia, desde luego sujeto a la servidumbre de su protección y su preservación y en la participación de su investigación, acceso científico y su difusión. Un compromiso internacio-

nal en ese sentido es perfectamente compatible y viable con nuestros principios constitucionales, con la normativa sobre patrimonio en España y con nuestros compromisos internacionales y morales como comunidad.

La forma en que España debe plantear esta opción, que sería un golpe verdaderamente fatal a la industria internacional cazatesoros, supondría las siguientes pautas:

1) Reconocimiento de la Inmunidad soberana del buque histórico. No sólo por legalidad internacional sino porque la inmunidad es el instrumento más potente y efectivo frente a la industria cazatesoros.

2) Carácter compartido del contenido del yacimiento. Noción de patrimonio común y compartido hispánico.

3) Respeto a los posibles restos de los marinos caídos españoles y el carácter de tumba del yacimiento.

4) Carácter no comercial de todo el contenido del yacimiento.

5) Residencia principal de los restos rescatados en el país costero. Carácter itinerante, en la idea de patrimonio común, de al menos parte de los restos yacimiento.

6) Principio de cooperación en cualquier intervención sobre el yacimiento.

7) Suscripción de los protocolos técnicos redactados en los Anexos de la Convención UNESCO de 2001 para efectuar la posible intervención.

El caso del galeón San José nos ha enseñado ya muchas cosas y quizá una fundamental: sin la sociedad civil no es viable una defensa efectiva del patrimonio cultural, y aquí lo afirmo como una simetría contraria a la necesidad que tiene el expolio a gran escala respecto de las empresas cazatesoros. Asimismo, ha llamado la atención el escaso protagonismo de UNESCO pues si bien Colombia no es parte de la Convención 2001 sobre protección del patrimonio cultural subacuático, se ha echado en falta afirmaciones de esta importante institución que habrían sido muy útiles tales como expresar que el galeón San José sigue siendo un buque de Estado, protegido por la inmunidad soberana, a pesar de ser asimismo un buque histórico y un yacimiento arqueológico fundamental para la comprensión del mundo hispánico en la época de su hundimiento. Creo además, que en este caso UNESCO debe aclarar para tranquilidad de la comunidad

científica española que no ha apoyado ningún plan alternativo de instituciones francesas, con desconocimiento de España, para intervenir, directamente, junto con Colombia sobre los restos del Galeón.

El caso del galeón San José demuestra que la explotación económica de los yacimientos culturales submarinos es, ahora mismo, una industria formidable capaz de lograr la alianza con gobiernos y de provocar la mayor disrupción en las instituciones y organismos nacionales e internacionales, constituyendo, sin lugar a dudas, la principal amenaza al patrimonio cultural de nuestro tiempo.

**20. Las reservas de la biosfera españolas**  
**Reservas de la biosfera,**  
**hacia un futuro sostenible**

Francisco José Cantos Mengs



## **Conservar la naturaleza día a día**

Cuando, en 1974, apareció la figura de reserva de la biosfera, en el seno del Programa Hombre y Biosfera (Man and Biosphere, MAB) de la UNESCO, supuso la incorporación de un concepto nuevo dentro de las figuras de conservación existentes hasta el momento. Efectivamente, era un enfoque innovador: pasar de la separación a la convivencia, no aislar la naturaleza para conservarla sino encontrar la forma de armonizar la conservación con la presencia del hombre y los usos humanos en el territorio, integrando naturaleza y hombre.

Esto hace que las reservas de la biosfera presenten algunos rasgos característicos. En primer lugar, cada una de ellas supone una experiencia única en la forma de llevar a la práctica esa integración. Y, en segundo lugar, el compromiso de los agentes sociales del territorio es imprescindible en ese proyecto singular de integrar la conservación y el desarrollo sostenible. Pero, no hay compromiso si no se comparten las voluntades, por eso la participación de los diferentes agentes sociales, cada uno desde sus competencias, en todas las etapas de creación y funcionamiento, es un mecanismo consustancial con la figura de reserva de la biosfera y es la garantía de la continuidad del proyecto.

Este proyecto, consensuado y compartido, se plasma en un plan de gestión de la reserva, anclado en su territorio, pero que también expresa los compromisos compartidos con la Red Mundial de la UNESCO. Cada reserva de la biosfera cuenta, además, con una autoridad visible, responsable de coordinar la ejecución del plan de gestión y de responder ante la UNESCO y los órganos de gobierno del Programa MaB, de estar aplicando los compromisos adquiridos al ser nombrada reserva de la biosfera.

Todo este proceso supone un aprendizaje en la forma de resolver los asuntos cada día. Compartir los conocimientos y la experiencia adquiridos a través de las distintas redes que a escala: nacional, regional, mundial o temática tiene orga-

nizadas la UNESCO. La cooperación entre reservas es la dimensión externa del compromiso con los principios del Programa MAB.

### **¿Como se declara una Reserva de la Biosfera de la UNESCO?**

La solicitud de entrar a formar parte de la Red Mundial es una iniciativa completamente voluntaria, canalizada por cada Estado a través de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), hacia el órgano de gobierno del Programa MAB (el Consejo Internacional de Coordinación), y originada por los agentes de un territorio y sus administraciones. El solicitante se compromete a cumplir los requisitos exigidos por el Programa MAB y a aplicar los compromisos que se recogen en los documentos de referencia de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera: la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario (1995), matizados por los diferentes planes de acción vigentes. Actualmente, se están aplicando la Estrategia del MAB 2015-2025 y el Plan de Acción de Lima (2016-2015).

Aunque son declaradas por la UNESCO, cada reserva de la biosfera está sujeta a la soberanía exclusiva del Estado en el que está situada y, por tanto, sometida únicamente a la legislación nacional. Esta es una máxima que se difunde repetidamente desde la UNESCO.

### **Diferentes zonas para integrar las tres funciones de una reserva de la biosfera**

Según la Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, éstas deben cumplir tres funciones primordiales:

- Conservación: contribuir a la conservación de los paisajes, los ecosistemas, las especies y recursos naturales y culturales.
- Desarrollo sostenible: mejorar el nivel de vida de las población local de forma equilibrada e integrada en su medio.
- Apoyo logístico: Conseguir que las reservas de la biosfera sirvan eficazmente como lugares de ensayo y aprendizaje para el desarrollo sostenible a todas las escalas: global, nacional y local.

Siendo los componentes de conservación y desarrollo, igualmente importantes y necesarios, la forma en que cada reserva lleva a cabo la integración de estas dos funciones constituye su ámbito de exploración y ensayo y supone el campo de aprendizaje propio

Para llevar a cabo estas funciones la reserva de la biosfera deberá estructurarse según una zonificación establecida, que servirá para cumplir sus funciones y objetivos. De esta forma deberá tener:

- Una o varias zonas núcleo, destinadas expresamente a la conservación, y amparadas por una norma de espacio nacional protegido, dentro de la legislación nacional.
- Una o varias zonas tampón, alrededor de aquellas, que cumplan la función de amortiguar los efectos de las actividades humanas sobre las zonas núcleo y de conservar prácticas y modelos de uso tradicionales del territorio.
- Una zona de transición, donde se pone el énfasis en ensayar formas de explotación sostenible.

Cada zona debe contribuir, en alguna medida, a las tres funciones de una reserva: conservación, desarrollo y apoyo logístico. Esta última función consiste en dar apoyo a la investigación, la formación, la sensibilización, la reunión de conocimientos relativos a la relación entre la naturaleza y los usos humanos y, también, en poner los avances de una reserva a disposición de otras reservas y de las redes. Eso es lo que asegura que unos puedan aprender de lo que han hecho otros, evitar errores ya superados y beneficiarse de aprendizajes adquiridos, lo que convierte a la Red Mundial de Reservas de la Biosfera en una inmensa red de aprendizaje del desarrollo sostenible (véase Figura 1) .

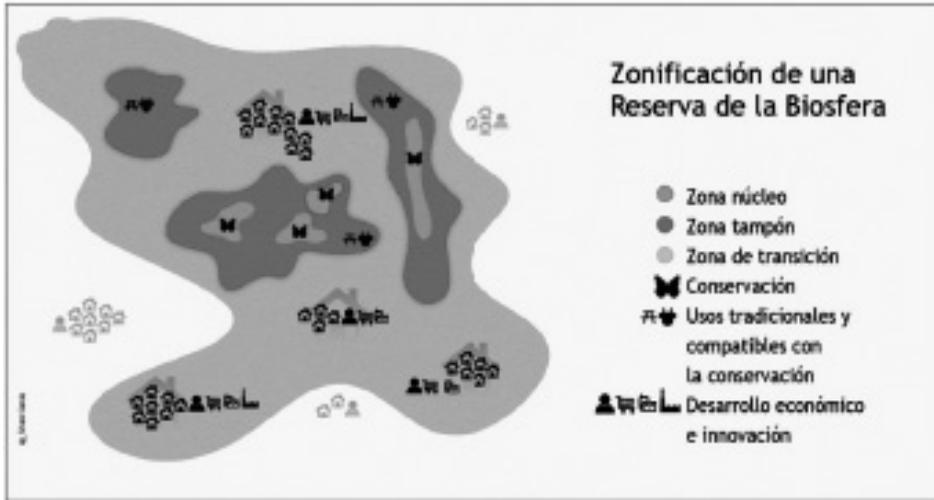


Figura 1.- Zonificación de una Reserva de la Biosfera de la UNESCO.

## EL PROGRAMA MAB EN ESPAÑA

### La legislación española reconoce las reservas de la biosfera

Según la UNESCO, la «Reserva de la Biosfera» no es una figura de naturaleza jurídica, pero se recomienda a los estados miembros que desarrollen normativas propias para darle soporte legal dentro de cada país.

En 1996 con la publicación del Real Decreto 1894/ 1996, de estructura orgánica básica del entonces Ministerio de Medio Ambiente, se dio un impulso muy importante al desarrollo del Programa MAB en España. En este documento se establece que el Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) ejerce la coordinación del Programa MaB en España. Desde entonces el OAPN viene dando apoyo institucional a las reservas de la biosfera españolas y cumpliendo un importante papel internacional en el desarrollo del Programa MAB. Una expresión de ello es que algunos de los documentos de referencia del Programa llevan nombres como: Estrategia de Sevilla y Plan de Acción de Madrid.

La Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad dedica sus artículos 68, 69 y 70 a la Red Española de Reservas de la Biosfera: los objetivos, características y la función del Comité Español del MaB en relación con la RERB. De esta forma, ya en el año 2007, la legislación española recogió a las

reservas de la biosfera como «Espacios protegidos por instrumentos internacionales», reconoció formalmente a la Red Española de Reservas de la Biosfera (RERB) y estableció que las zonas núcleo debían ser espacios naturales protegidos, tal como los define la propia Ley, además de señalar otros requisitos. Algunas comunidades autónomas también han reflejado en su normativa las reservas de la biosfera, para dar a esta figura un soporte legal en el ámbito de sus competencias.

Por otra parte, el papel del Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN) en cuanto a la coordinación del Programa MaB en España, queda reflejado en el Real Decreto 387/2013, de 31 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del Programa MaB, así como el Comité Español del citado programa, en el Organismo Autónomo Parques Nacionales.

Otras unidades del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente como la Dirección General de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y Política Forestal, entre otras, también juegan un importante papel en el desarrollo y consolidación de las reservas de la biosfera.

### **El Comité Español del Programa MAB, el eslabón de conexión con la Red Mundial de la UNESCO**

El Comité Español del Programa MAB (en adelante Comité MAB) es un órgano colegiado de naturaleza consultiva para el desarrollo del Programa en España. Independientemente de su adscripción al Organismo Autónomo Parques Nacionales, está integrado dentro del conjunto de grupos de trabajo conformados en el marco de la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO.

Está formado por representantes de la Administración General del Estado, de las CCAA que tienen declaradas reservas de la biosfera, de las administraciones locales, de los gestores de las reservas, del sector científico, del sector empresarial y los sindicatos, de las ONGs ambientales, etc. Cuenta con dos órganos colegiados asesores: el Consejo de Gestores de Reservas de la Biosfera y el Consejo Científico. El primero de ellos está integrado por el gestor de cada una de las 48 reservas y el segundo por un representante de las universidades de cada

comunidad autónoma que tiene reservas de la biosfera, a los que se suman otros de organismos científicos estatales (CSIC, IGME, ...).

Los comités MAB de los países son el eslabón que une, a escala mundial, las reservas de la biosfera con el conjunto del Programa MAB de la UNESCO y, sus órganos de gobierno en París. Analizan las solicitudes de nuevas propuestas y valoran su adecuación para tramitarlas o no a la UNESCO, preparan las evaluaciones periódicas que prevén las recomendaciones del Programa para reservas existentes y ponen a disposición de ellas las recomendaciones y documentos oficiales que van surgiendo año a año en el seno del Programa.

### **El papel del OAPN**

El OAPN, del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, a través de la Secretaría del Comité Español del Programa MaB, da apoyo al Comité MAB y a sus órganos asesores. También realiza una labor permanente de dinamización de la Red Española de Reservas de la Biosfera mediante actuaciones como:

- Apoyar logísticamente al Comité MAB y sus órganos asesores.
- Desarrollar tareas derivadas de las decisiones del Comité MAB.
- Asistir al Comité y a las reservas españolas en el mantenimiento del flujo de información con el Programa MAB y las redes internacionales.
- Facilitar el intercambio de información entre las reservas españolas.
- Desarrollar actuaciones destinadas a la Red Española de Reservas de la Biosfera. En ocasiones estas actuaciones son propuestas por los propios gestores.
- Editar y difundir materiales de información y sensibilización sobre el Programa MAB y las reservas de la biosfera españolas.
- Ejecutar un programa de capacitación específico en el Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM), dependiente del OAPN, dirigido a técnicos, gestores y científicos relacionados con las reservas de a biosfera.
- Elaboración y mantenimiento de la página web de la Red Española de Reservas de la Biosfera <https://rerb.oapn.es>.



## **Características comunes dentro de la diversidad**

Que España cuente con 45 reservas de la biosfera, un número similar a México, Rusia o Estados Unidos, a pesar de su menor tamaño relativo, responde, entre otros factores, a su gran diversidad biológica, de paisajes y de culturas asociadas. Una expresión de ello es que España es el país de la Unión Europea con mayor biodiversidad.

Las 48 reservas de la biosfera españolas aportan a la Red Mundial una extraordinaria riqueza de ecosistemas y son un magnífico laboratorio para ensayar fórmulas de desarrollo sostenible adaptadas a tal diversidad. Sin embargo, también se pueden considerar sus semejanzas, que se reflejan en intereses comunes y, en muchas ocasiones, en respuestas similares o comparables. Diversidad y similitud enriquecen las oportunidades de intercambio y aprendizaje colaborativo dentro de la Red Española de Reservas de la Biosfera.

### ***ALTA MONTAÑA... el techo de la península***

*Nieve, glaciares, especies únicas, paisajes y habitantes de alta montaña*

España es uno de los países más montañosos de Europa. Tiene una altitud media alta (660 metros), paisajes montañosos en todas las comunidades autónomas y algunos macizos que sobrepasan los 3000, muchos de ellos en reservas de la biosfera.

En un paisaje dominado por riscos y rocas desnudas, donde la agricultura es imposible y los árboles no pueden crecer, se refugian especies animales y vegetales que soportan mal la proximidad del hombre. Tradicionalmente, sólo pastores y ganados frecuentaban esos parajes para acceder a los pastos de altura.

En los últimos tiempos, la alta montaña atrae a diversidad de colectivos: excursionistas, esquiadores, así como científicos que estudian la naturaleza en esas condiciones extremas y los efectos del cambio climático en ellas. Los cambios de las condiciones climáticas generales, aunque sean pequeños pueden ocasionar el desplazamiento de las áreas útiles para la vida de ciertas especies. Ante tales cambios, estas especies pueden ser usadas como indicadores de las variaciones climáticas. Las tres reservas que se citan aquí forman parte, como observatorios naturales, de un programa internacional, liderado por la UNESCO, de seguimiento de cambio climático (GLOCHAMORE) en áreas montañosas.

Los Picos de Europa, en la Cordillera Cantábrica, son una fortaleza natural donde astures, cántabros y leoneses resistieron las invasiones de romanos y árabes. Ahí se trabaja intensamente para mantener la actividad de ganados y pastores, artífices de los paisajes de pastos siempre verdes. Ellos han convivido tradicionalmente con especies silvestres que ahora están al borde de la extinción, como el lobo, el urogallo o el quebrantahuesos.

Sierra Nevada comprende el majestuoso macizo del mismo nombre, incluido el pico más alto de la península, el Mulhacén, de 3.478 metros. La nieve acumulada en las cumbres ya era utilizada por los árabes a través de un ingenioso sistema de acequias que regaba pastos de ladera y huertos durante todo el año. La diversidad de ambientes desde la falda a las cumbres da lugar a una de las zonas de mayor riqueza de flora de la Unión Europea.

Ordesa Viñamala, situada en el corazón de los Pirineos, fue la primera reserva española declarada, en 1977. Ofrece un paisaje geológico espectacular en el que los desaparecidos glaciares excavaron enormes valles, y por el que hoy se mueven ágilmente los rebecos. En los valles, el ganado doméstico ha sido el soporte de poblaciones aisladas durante siglos.

### ***MONTAÑA CANTÁBRICA... tapiz verde***

#### *Refugio de biodiversidad y patrimonio cultural material e inmaterial*

En la zona cantábrica se agrupan 13 de las 45 reservas españolas, formando un territorio casi continuo de este a oeste, donde se cobijan especies tan emblemáticas como el oso pardo, el urogallo o la liebre del piornal.

Las frecuentes lluvias y nieves hacen que las reservas cantábricas sean ricas en bosques y ríos donde el verde es el color dominante. En la montaña, los picos y las nieves son comunes, en las zonas bajas, los caudales generosos.

La ganadería, presente desde hace milenios, trata de superar las dificultades actuales por las que atraviesa el sector. Las montañas cantábricas eran un destino importante de las rutas trashumantes desde hace siglos. Cientos de miles de cabezas de ganado llegaban cada verano buscando pastos verdes. Este uso tradicional que se mantiene, aunque ha disminuido mucho su volumen, se refleja en la arquitectura, la gastronomía y el paisaje, donde bosques y prados compiten por el espacio.

Varias reservas comparten caracteres comunes de la Cordillera: Ancares Lucenses, Ancares Leoneses, Laciana, Alto Bernesga, Babia, Valles de Omaña y Luna, Los Argüellos, Muniellos, Somiedo, Redes y Las Ubiñas-La Mesa.

El tapiz verde de la Cordillera se continúa por zonas bajas hacia el interior. La reserva de la biosfera del Área de Allariz, en torno a la llanura del río Limia y el cauce vivo del río Arnoia, donde sus pobladores han vivido tradicionalmente de la ganadería y la agricultura. Todas estas reservas afronta el reto del despoblamiento. Buscando nuevas oportunidades económicas, para los productos locales. Varias de ellas han focalizado su atención en el emprendimiento y en favorecer la integración laboral de las mujeres rurales, así como en complementar los conocimientos tradicionales con conocimientos científicos y técnicos modernos. En este empeño, la figura de la reserva de la biosfera está funcionando como activo de futuro.

### ***AMBIENTE MEDITERRÁNEO... la media montaña***

#### *Conservar paisajes y tradiciones*

Un nutrido grupo de reservas de la biosfera se sitúan en montañas de alturas medias, por lo general de menor productividad que las zonas bajas, lo que ocasionó, desde los años 60, que muchos de sus habitantes emigraran hacia la llanura o las ciudades. Su huella de siglos, sin embargo, quedó grabada en los paisajes de montaña que hoy conocemos y valoramos. Gran parte de las montañas españolas presentan ambiente mediterráneo.

Por lo general, son zonas que han estado tradicionalmente muy utilizadas. El abandono de campos y pastos supuso, en ocasiones, la pérdida de diversidad cultural y biológica, aunque también haya permitido la evolución de algunos ecosistemas hacia estados más naturalizados. La sociedad actual ha optado por dedicar parte de estos espacios a la conservación de sus valores naturales. En las reservas de la biosfera se pone el acento en dichos valores naturales pero también en el acervo cultural acumulado y el potencial para un desarrollo sostenible.

Grandes zonas de montaña baja y media fueron convertidas en dehesas a base de aclarar el bosque y dejar espacios intermedios de pastos. Así se generó uno de los paisajes culturales más propios de la Península Ibérica. Las reservas de Monfragüe y Dehesas de Sierra Morena son buenos ejemplos de este sistema. Las podas de los árboles, un número adecuado de cabezas de ganado y la sabidu-

ría de los ganaderos consiguen un equilibrio mantenido durante siglos, donde la carne de alta calidad es el producto estrella.

Por su ubicación próxima a las ciudades de Madrid y Barcelona, las reservas de Montseny, Cuenca Alta del Río Manzanares, Sierra del Rincón y El Real Sitio de San Ildefonso-El Espinar, están dedicadas principalmente a conservación y uso público. Los usos forestales, escasos o desaparecidos, han cambiado hacia el disfrute del monte por parte de los visitantes, cuya afluencia revitaliza la economía local y es un reto para la gestión.

Otro numeroso grupo de reservas se sitúan en montañas donde han coexistido una variedad de usos tradicional: ganaderos, forestales, agrícolas, que hoy comparten los recursos físicos con una gran biodiversidad. Las reservas de Grazalema, Sierra de las Nieves y su entorno, Sierras de Cazorla Segura y las Villas, Sierras de Francia y Valles de Leza Jubera Cidacos y Alhama comparten esta característica.

Los habitantes que permanecen en la tierra de sus antepasados intentan adaptarse a lo que la sociedad pide hoy. Las reservas de la biosfera ofrecen un modelo para unir los valores heredados con sus aspiraciones de desarrollo. La oferta de turismo y los productos de calidad son actividades frecuentes en estas zonas.

### ***EL AGUA... como protagonista***

#### *El agua esencia de la vida*

Tanto las reservas de la biosfera con abundancia de agua como las que tienen escasez, ofrecen paisajes naturales y culturales de gran belleza, en ambos casos condicionados por la disponibilidad del preciado recurso. En cada caso la gestión es diferente y se convierte en una experiencia única.

Donde el agua es abundante, como en los ríos, las marismas y las lagunas, las formas vivas también son numerosas y, sobre todo, muy abundantes. Donde el agua falta, los seres vivos se especializan tanto en usar con eficiencia la poca que hay que, curiosamente, surgen numerosas especies exclusivas, aunque su masa total sea muy limitada. Tanto la abundancia como la falta de agua inducen, así, una amplísima biodiversidad debido al mosaico de ambientes distintos que se generan.

El hombre, con su habilidad para adaptarse a medios muy diferentes, ha colonizado también estos ambientes a pesar de las dificultades que ofrecían.

La escasa cantidad de biomasa que producen los medios áridos ha ofrecido un medio muy precario para las actividades humanas basadas en la productividad biológica. Sin embargo, los habitantes de estas zonas, en un remedo de las soluciones biológicas super-especializadas, han ingeniado sistemas para poder manejarse con los pocos recursos de agua disponibles, como la construcción de aljibes o balsas. Las Bardenas Reales y Cabo de Gata, muy diferentes en algunos aspectos, comparten la penuria del agua.

Aunque en otros momentos históricos las zonas de marismas podrían ser consideradas zonas marginales e insalubres, hoy día todas las reservas ricas en agua, incluidas las que tienen zonas encharcadas, presentan intereses superpuestos sobre este recurso y sobre el espacio, o los hábitats: agricultura, turismo, vías de comunicación, industria, etc. compiten con la conservación de la naturaleza y de las tradiciones culturales asociadas al agua. En consecuencia, se enfrentan a la necesidad de generar modelos de gestión que compatibilicen los intereses humanos con las necesidades de la biodiversidad. Dos buenos ejemplos son Doñana y la Mancha Húmeda.

Otras reservas que tratan de responder a este reto son: Terras do Miño, Río Eo Oscos y Terras de Burón, Marismas del Odiel, Urdaibai, Mariñas Coruñesas e terras do Mandeo y Terras de l'Ebre.

### ***ISLAS... gestión integrada***

#### *Territorios unidos por el mar*

Su característica más evidente es la de ser tierras aisladas por el mar, donde especies naturales y culturas evolucionan hacia formas muy singulares. Por eso son ricas en especies endémicas, solo existentes en una isla o en islas próximas. Pero también son lugares de paso frecuente u ocasional, lugares afectados por eventos naturales excepcionales, que las hacen ser receptoras de plantas, animales y culturas lejanas. Esos ingredientes y su aislamiento natural es el crisol donde se genera la riqueza particular de cada isla.

Su componente común, el mar, también está incorporado a los recursos por conservar, presentes en todas ellas en forma de zonas marinas protegidas.

Las Canarias, como buques anclados en medio del atlántico, deben su existencia a la actividad volcánica, lo que aporta otro factor de especificidad y de diversidad de ambientes: altas cumbres que propician las lluvias, terrenos de-

sérticos, grandes acantilados, inmensas playas, fosas oceánicas... Cada isla, dependiendo de su situación y de su orografía, adquiere características propias que crean un mundo independiente, especialmente valorado hoy por turistas de todo el mundo.

Todo el territorio de Lanzarote, La Palma, el Hierro, Fuerteventura, La Gomera, prácticamente la mitad de Gran Canaria y el macizo noreste de Anaga, en Tenerife, son reservas de la biosfera. Para responder a sus circunstancias particulares han creado la Red Canaria de Reservas de la Biosfera, un espacio de colaboración propio del Archipiélago.

Menorca, perla del Mediterráneo y testimonio de culturas ancestrales, ha experimentado y registrado el paso de fenicios, romanos, árabes... y, más recientemente, los imperios francés e inglés. Cada cultura ha dejado su legado en esta isla que adquiere una personalidad propia, desde las construcciones defensivas megalíticas, los talaiots, hasta los edificios de «aspecto inglés» de Mahón. Los usos tradicionales y la moderación en el desarrollo del sector turístico han permitido propiciado hacer un planteamiento integrador de la gestión.

### ***RESERVAS TRANSFRONTERIZAS... naturaleza sin fronteras***

#### *Puentes sociales de naturaleza y cultura*

Las reservas de la biosfera transfronterizas se establecen entre dos o más países para facilitar la integración de la conservación y el desarrollo a ambos lados de las fronteras y favorecer la cooperación. Las reservas transfronterizas sirven para mejorar los lazos culturales y económicos entre las poblaciones de ambos lados de la frontera y aumentar la confianza mutua. En este sentido son también una herramienta para promover la paz y así figuran en los documentos del Programa MAB.

Para declarar una reserva de la biosfera transfronteriza los estados tienen que establecer un acuerdo formal y un órgano de coordinación que se ocupe de la gestión. Una vez establecido este marco de cooperación transnacional, los técnicos de uno y otro lado desarrollan el programa de actuaciones anual de forma colaborativa. Con frecuencia este trabajo transfronterizo encuentra apoyo económico en programas de la Unión Europea.

La Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo, Andalucía (España)-Marruecos, establece un importante nexo de unión entre países veci-

nos con un pasado y una cultura común (la cultura andalusí) y que también comparten especies endémicas, como el pinsapo (abeto exclusivo de esta región del planeta). La reserva incluye, en España, las reservas de la biosfera de Grazalema y Sierra de las Nieves, y en Marruecos el Parque Nacional de Talassemtane. En lo que fue camino histórico de culturas, comerciantes y ejércitos, ahora se promueven intercambios de actividades tradicionales y turismo.

En las tres Reservas de la Biosfera de Gêres-Xurés, Meseta Ibérica y Tajo-Tejo Internacional, declaradas entre España y Portugal, ambos lados de la frontera comparten un pasado común y un importante patrimonio histórico, cultural y social. Además de la conservación de la naturaleza, Estas reservas tratan de difuminar la «raya» y unir tradiciones y costumbres que las fronteras distancian.

## **LAS REDES DEL PROGRAMA MAB**

### **España y la Red Mundial de Reservas de la Biosfera**

La participación española en el Programa MAB ha sido muy intensa desde sus comienzos, con algunos períodos de mayor intensidad aún. Con su propuesta de Lanzarote y Menorca como reservas de la biosfera, en 1993, contribuyó a que se pusiera en el centro de atención la función desarrollo de las reservas. Menorca y Lanzarote aportaban a la Red Mundial territorios con todas las actividades de una sociedad económicamente muy activa: producción industrial, territorios rurales en producción, espacios protegidos, un patrimonio histórico y cultural muy destacable, una industria turística en pleno crecimiento, etc. La finalidad de estas propuestas encajaba perfectamente con el reto que se planteaba el Programa MaB en origen, armonizar desarrollo y conservación, encontrando la fórmula para hacerlos compatibles o, al menos, lograr una convivencia sostenible.

En 1995, se celebraba en Sevilla el segundo encuentro mundial del Programa MAB, ceñido a la aplicación integral de la figura reserva de la biosfera, poniendo la función desarrollo al mismo nivel que la de conservación, como estaba previsto en la teoría. Los documentos allí elaborados, aprobados por la UNESCO ese mismo año, son los que han marcado desde entonces los requisitos para la acep-

tación de una nueva reserva y para la evaluación de las existentes. Se trata de la Estrategia de Sevilla y del Marco Estatutario. En ese momento, la Red Mundial contaba con 324 reservas en 82 países. Cinco años después, en una reunión internacional más restringida, Sevilla+5, celebrada en Pamplona, se revisó el proceso de aplicación de la Estrategia de Sevilla y se elaboraron las directrices aplicables a las Reservas de la Biosfera Transfronterizas.

Después de un recorrido de trece años de la Estrategia de Sevilla parece que la Red Mundial necesitaba una reactivación de las prioridades a la hora de aplicarla. En 2008 se celebró el tercer encuentro de la Red Mundial, en Madrid, de donde salió el Plan de Acción de Madrid para ser aplicado entre 2008 y 2013, con el objetivo principal de asegurar el cumplimiento de la Estrategia de Sevilla por parte de todas las reservas de la biosfera.

Nombres de dos ciudades españolas han marcado estos casi veinte años el funcionamiento del MAB, que ha contado de forma ininterrumpida con la activa participación de España y de la Red Española de Reservas de la Biosfera.

El Organismo Autónomo Parques Nacionales, del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente coordina el Programa MAB en España y ha mantenido una comunicación constante con la Comisión Nacional Española de Cooperación con la UNESCO, el Secretariado Internacional del Programa MaB en París y con sus órganos de gobierno. España ha formado parte de la Mesa del MaB, el órgano ejecutivo del CIC, en tres ocasiones, una de ellas ostentando una de las cinco vicepresidencias y dos ostentando la presidencia. Actualmente forma parte del Consejo Internacional de Coordinación (CIC), órgano de gobierno del Programa MaB, habiendo sido reelegida en 2017 por un periodo de dos años más.

### **Participación en otras redes del MAB**

Otra forma de materializar la presencia internacional en el Programa ha sido la participación en varias de las redes del MAB, especialmente en las redes regionales IberoMAB y EuroMAB, además de las redes temáticas como la Red Mundial de Reservas de la Biosfera Insulares y zonas costeras. Esta red mundial cuenta con dos sedes, una dedicada al seguimiento del cambio climático que se encuentra en la isla de Jeju (Corea del Sur) y, la otra, dedicada al desarrollo sostenible que se encuentra en la Reserva de la Biosfera de Menorca. De este

modo, la Red afronta los grandes desafíos planetarios y su funcionamiento podrá contribuir a la búsqueda de soluciones reales tanto dentro de las RRBB como fuera de ellas.

La Red de Reservas de la Biosfera Mediterráneas también tiene su sede en España, en el municipio de Castellet i la Gornal (Barcelona), siendo esta una de las experiencias pioneras de la UNESCO de colaboración público-privada al estar financiada por la Fundación Abertis. El apoyo a estas redes, a sus reuniones, funcionamiento y actuaciones se ha realizado, en varias ocasiones, a través de aportaciones voluntarias de España a la UNESCO, convirtiendo a España en uno de los principales contribuyentes de fondos extrapresupuestarios de la UNESCO y tribuyendo de forma directa al logro de los objetivos de esta institución.

### **España, Secretaría de la Red IberoMAB**

IberoMAB nace en 1992 con la voluntad de fortalecer, impulsar y difundir el Programa MaB y las Reservas de la Biosfera en los países latinoamericanos, El Caribe, España y Portugal. Cuenta con 179 reservas de la biosfera, distribuidas en 23 países.

En sus más de veinte años de recorrido, el esfuerzo de la Red se ha focalizado en establecer y consolidar los Comités Nacionales del MAB, la creación de nuevas reservas de la biosfera, la formación y el intercambio de experiencias entre países y entre reservas. El contenido de esta colaboración continuada se perfila en reuniones anuales, en las que participan habitualmente los representantes de los Comités Nacionales MAB.

España juega un papel muy importante en el funcionamiento de IberoMAB, no solo manteniendo la Secretaría desde el principio, sino también proporcionando apoyo técnico y económico a la celebración de las reuniones anuales y a las demás iniciativas que se realizan. Este apoyo se canaliza habitualmente a través de la UNESCO, en la forma de aportaciones voluntarias a la institución que complementan los recursos propios para la consecución de sus objetivos. En la actualidad Méjico ejerce la presidencia y Chile la Vicepresidencia.

En un esfuerzo colaborativo por facilitar la aplicación del Plan de Acción de Madrid de 2008, en 2010 se celebró la Conferencia Iberoamericana sobre «Reservas de la Biosfera: todas las manos, todas las voces», en Puerto Morelos, en el Estado de Quintana Roo, México. En torno a ese objetivo, reunió a unas

200 personas, entre las que se encontraba una amplísima representación de las reservas de la biosfera iberoamericanas. La propia conferencia se hizo posible gracias a la colaboración de las instituciones mexicanas: fue organizada por el Instituto de Ecología de Méjico y el Comité Mejicano del MAB, con el soporte de CONANP (Comisión Nacional de Áreas Protegidas de Méjico), además de la UNESCO y el Gobierno de España.

De la Conferencia salió la Declaración de Puerto Morelos que proponía que las reservas de la biosfera fueran incorporadas en el sistema de financiación para el estudio de los efectos de la adaptación y mitigación del Cambio Climático Global que se preveía surgir de la Conferencia de las Partes del Convenio de Biodiversidad (COP 16) que se celebraría unos días después en Cancún (México)

Durante estos años se han celebrado seminarios formativos, que han rotado por varios de los países. También se han celebrado reuniones temáticas y de capacitación, se han publicado libros y catálogos técnicos de interés general, ampliamente difundidos. En mayo de 2018, se celebrará la XVIII Reunión de la Red IberoMAB, que tendrá lugar en la ciudad de Santa Marta Colombia y allí se aprobará el nuevo Plan de Acción para la Red IberoMaB 2018-2025, que será la transposición, a la realidad de la región, del Plan de Acción de Lima para la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, aprobado por la UNESCO en la ciudad de Lima (Perú) en 2016.

Como hemos podido constatar a través de estas páginas, España es un país muy dinámico y clave en el funcionamiento del Programa MaB de la UNESCO. No solo por el impulso que otorga al desarrollo de este Programa en España, sino también por el apoyo a las redes regionales y temáticas del Programa, a nivel mundial, y por la financiación que presta a numerosos proyectos, a través de fondos extrapresupuestarios, destinados a la consecución de los objetivos de esta institución.

*Francisco José Cantos Mengs*

Secretario del Comité Español del Programa MaB  
Jefe de Área de Relaciones Internacionales y Reservas de la Biosfera  
Organismo Autónomo Parques Nacionales  
Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente  
C/. Hernani 59, 28020 Madrid  
fjcantos@oapn.es



## **21. La lengua y la cultura española en el Instituto Cervantes**

Miguel Spottorno Robles



El idioma es uno de los indicadores más determinantes a tener en cuenta para la formación de la unidad nacional de los pueblos del mundo y el español, con su rica variedad de acentos, vocablos y expresiones autóctonas, es la lengua oficial de una veintena de naciones, lo que implica que más de 477 millones de personas tienen el español como lengua materna<sup>1</sup>. Ello supone que el número de usuarios que utiliza hoy día esta lengua supera los 572 millones de individuos.

El español se ha posicionado como el segundo idioma materno del mundo y según un estudio recogido en *El Español en el Mundo* publicado en el Anuario del Instituto Cervantes del año 2017, se prevé que la población hispanohablante, en el año 2050, alcance los 754 millones de personas, lo que supondrá un incremento del 31,81% en relación con el número actual de usuarios.

Según la citada fuente, hoy habla español el 7,8% de la población mundial y los estudios realizados indican que este crecimiento se mantendrá inalterable hasta la mitad del siglo. A partir de entonces el idioma sufrirá un declive debido fundamentalmente al descenso de la población en los países hispanohablantes.

Hay que destacar el importante auge del idioma del español en países de habla inglesa, como es el caso de Estados Unidos, en donde el español es considerado como la lengua extranjera más importante. Es el idioma más estudiado en todos los niveles de enseñanza, desde preescolar a la educación superior. Destaca el fuerte incremento que ha experimentado el aprendizaje y perfeccionamiento de la lengua española en donde en el año 1968 las escuelas primarias con programas de idiomas que impartían el español eran del 68% mientras que en 2008 fueron el 88%<sup>2</sup>. Actualmente en este país hay un gran número de hablantes, no en vano

---

<sup>1</sup> Fuente: Anuario del Instituto Cervantes 2017. «El español: una lengua viva».

<sup>2</sup> Fuente: Anuario del Instituto Cervantes 2017.

hay más de 56,6 millones de hispanos, según los últimos datos suministrados por la Oficina del Censo de dicho país<sup>3</sup>

Otro tanto sucede en el Reino Unido donde el español es percibido como la lengua más importante para el futuro. Según un informe publicado en el 2013 por el British Council, la lengua española está considerada como fundamental teniendo en cuenta los indicadores correspondientes a las exportaciones, necesidades lingüísticas de las empresas, preferencias comerciales del Reino Unido, mercados emergentes con alto crecimiento, prioridades diplomáticas y de seguridad, intereses lingüísticos del público, principales destinos turísticos de los británicos, estrategia en educación internacional del Reino Unido y peso de las distintas lenguas en Internet<sup>4</sup>.

La cultura y la lengua es una parte esencial de los pueblos y gracias a ellas se logra la difusión de los trazos más profundos de la propia identidad unitaria y plural de las diferentes regiones de una nación. España concretamente, es un país multicultural y plurilingüe en donde, como reza el artículo 3 de la Constitución de 1978, el castellano es la lengua española oficial del Estado. Las demás lenguas españolas, catalán, gallego y vasco, serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos. En el ámbito internacional y sobre todo en los países de habla hispana de Iberoamérica, el castellano es conocido como el español que es la lengua común de los 18 países del continente Americano que fue reconocida como oficial en sus respectivas constituciones en los procesos de independencia que surgieron en los postreros años del siglo XIX.

Como dice la exposición de motivos de la Ley de creación del Instituto Cervantes, España posee entre sus lenguas una de las más extendidas del mundo y atesora un acervo cultural de primerísima magnitud que hoy día es compartido por la gran comunidad cultural y lingüística, la comunidad hispana. La riqueza del español es un patrimonio cultural que pertenece y afecta, como lengua materna, a una veintena de naciones que se hallan en tres continentes: Europa, América y África.

---

<sup>3</sup> Véase el informe de la Oficina del Censo de Estados Unidos (2016) disponible en: <https://www.census.gov/newsroom/facts-for-features/2016/cb16-ff16.html>.

<sup>4</sup> Board y Tinsley (2013:3).

Como bien dice el Director de la Real Academia Española, Darío Villanueva, los hispanohablantes, cada uno de los hispanohablantes, se sienten con toda legitimidad dueño de la lengua<sup>5</sup>. Por ello, no debemos ni podemos en ningún caso considerar la lengua española como marca propia, aunque sí tenemos el deber de realizar todos los esfuerzos necesarios para su difusión, promoviendo universalmente la enseñanza, el estudio y el uso del español. Como algunos dicen: la lengua no es propiedad de nadie, sino que pertenece al pueblo.

En este sentido y con el objetivo de divulgar y difundir la cultura y la lengua en español, en 1991 se crea por Ley el Instituto Cervantes<sup>6</sup>, bajo el Alto Patronio de SS.MM. los Reyes de España, como entidad de Derecho Público, sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y que se encuentra adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación y Unión Europea del Reino de España.

Entre sus fines, se encuentran la promoción y enseñanza del español, fomentando cuantas medidas y acciones contribuyan a su difusión, así como su cultura en el exterior. Las actividades del Instituto Cervantes atenderán fundamentalmente al patrimonio lingüístico y cultural que es común a los países y pueblos de la comunidad hispanohablante.

Pero también le está encomendado las pruebas de verificación del conocimiento del español para la obtención de los diplomas oficiales expedidos por el Ministerio de Educación e, igualmente, deberá realizar acciones encaminadas a la formación del profesorado y a la edición de materiales de apoyo a la enseñanza de la lengua. Hay que destacar que a partir de la reciente legislación en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España<sup>7</sup> y la promulgación de la normativa legal reguladora del procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia<sup>8</sup>, se encomienda expresamente al Instituto Cervantes que realice dos exámenes a los solicitantes: uno de conocimientos constitucionales y socioculturales de España (CCSE)

---

<sup>5</sup> Fuente: Anuario del Instituto Cervantes 2017. «El hispanismo de la RAE y de ASALE» - Darío Villanueva Prieto.

<sup>6</sup> Ley 7/1991, de 21 de marzo, por la que se crea el Instituto Cervantes (BOE no 70 de 22 de marzo de 1191).

<sup>7</sup> Ley 12/2015, de 24 de junio, en materia de concesión de la nacionalidad española a los sefardíes originarios de España (BOE no 215 de 25 de junio de 2015).

<sup>8</sup> Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia (BOE no 267 de 7 de noviembre de 2015).

y otro de la prueba del conocimiento del idioma español a través del Diploma de español como lengua extranjera (DELE).

Por otra parte, el Instituto Cervantes deberá fomentar la investigación del español y actuará como órgano de cooperación y asistencia para los hispanistas y centros extranjeros de observación. Asimismo, tendrá que llevar a cabo actividades culturales en todas sus manifestaciones, de acuerdo con los fines del Instituto.

Al ser una entidad pública adscrita, como ya se ha dicho, al Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación y Unión Europea, actúa en el marco general de la acción exterior de Estado, tal y como se establece en la Ley de la Acción y del Servicio Exterior.

Para el cumplimiento de sus fines, el Instituto Cervantes puede crear centros en el exterior donde promueve y organiza cursos para la enseñanza del español. Para lo cual, fomenta y realiza acciones a través de los medios de comunicación social y audiovisual así como realiza todo tipo de actividades culturales que puedan contribuir a transmitir y difundir una imagen de España que combine la percepción de un rico patrimonio histórico con los rasgos de la moderna sociedad española.

Con tal fin, este Organismo del Estado cuenta con una red de centros en el exterior que se hallan adscritos a las Misiones Diplomáticas o, en su caso, a las Oficinas Consulares de España en el extranjero. Estos centros son órganos técnicos especializados de las Misiones Diplomáticas o Representaciones Permanentes de España en el exterior<sup>9</sup>.

En estos centros (63), antenas (2), aulas (11) o extensiones (12)<sup>10</sup>, que se encuentran en los cinco continentes, en 44 países y 88 ciudades, es donde realmente se desarrollan todos y cada uno de los fines del Instituto Cervantes. Entre otros, la enseñanza y perfeccionamiento de la lengua española, la realización de actividades culturales encaminadas a la difusión de su cultura, la elaboración de las pruebas para la obtención de los certificados lingüísticos, como son el Diploma de español como lengua extranjera (DELE) o el Servicio internacional de

---

<sup>9</sup> Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción del Servicio Exterior del Estado (BOE n.º 74 de 26 de marzo de 2014).

<sup>10</sup> Fuente: Anuario del Instituto Cervantes 2017.

evaluación de la lengua española (SIELE), así como el apoyo a los profesores de español, a los investigadores y a los hispanistas.

Pero no solo se puede enseñar o perfeccionar el español en los cursos presenciales que se imparten en las aulas de los diferentes centros en el exterior. La evolución tecnológica ha llegado también a través de la creación de material didáctico digital que ofrece el curso en línea de AVE Global para el aprendizaje móvil de los cursos A1-A2, B1-B2 y C1 del Marco común europeo de referencia (MCER) del Consejo de Europa<sup>11</sup>. Asimismo, ya están disponibles cursos de preparación para el DELE A2 y B1 y cursos para niños y jóvenes.

Otras formas de presencia del Instituto Cervantes se formalizan con los centros acreditados que son establecimientos ajenos al Organismo público pero vinculados mediante un contrato. Son centros de enseñanza de español cuya calidad ha sido expresamente reconocida por el propio Instituto al cumplir con los requisitos establecidos para formar parte del Sistema de acreditación de centros ELE del Instituto Cervantes (SACIC). En total existen en la actualidad 157 centros en España y otros 40 repartidos en 18 países del mundo<sup>12</sup>.

Especial mención se merecen las bibliotecas de los centros del Instituto Cervantes en el exterior. En la mayoría de los casos, son lugares donde se pueden consultar una amplia colección de fondos bibliográficos o una nutrida filmoteca de obras en español. Ello las convierte en las mejores bibliotecas hispanas en las ciudades donde se encuentran. Pero además de tener una importante cantidad y calidad de obras de literatura, pensamiento, ciencia, historia, música o cine y audiovisual, las bibliotecas han ido digitalizando sus fondos patrimoniales poniéndolos a disposición de miles de personas. En estos últimos años se ha creado una biblioteca electrónica, que permite la difusión de millares de libros entre muchos más lectores del mundo. Todas las bibliotecas de los diferentes centros en el exterior están en red, de tal manera que cualquier usuario puede conseguir, a través del préstamo inter bibliotecario, un libro o documento que no se encuentra en la biblioteca de su ciudad. Los alumnos, los profesores de español, los hispanistas o simplemente cualquier persona que tenga interés por leer o consultar los fondos de las bibliotecas cervantinas, pueden solicitar el carné que facilita el centro del Instituto Cervantes para ser usuarios de todos los recursos disponibles.

---

<sup>11</sup> Fuente: Anuario del Instituto Cervantes 2017.

<sup>12</sup> Fuente: Anuario del Instituto Cervantes 2017.

Pero los centros del Instituto Cervantes en el exterior, no solamente difunden la cultura de las diferentes regiones de España sino que participan activamente con las embajadas y consulados de aquellos países iberoamericanos que se encuentran acreditados en sus lugares de origen o incluso con las representaciones diplomáticas que se hallan en España. Desde la sede central del Instituto Cervantes, que se encuentra en Madrid y en Alcalá de Henares, se ha puesto en marcha un programa llamado de «iberoamericanización» que contemplan los objetivos siguientes<sup>13</sup>:

- Promover acuerdos de cooperación con los gobiernos americanos para la promoción del español y la cultura iberoamericana.

- Establecer acuerdos de cooperación con instituciones académicas y culturales para la organización de actividades conjuntas de difusión de la lengua española y la cultura hispana.

- Impulsar el crecimiento del español en los países no hispanicos.

- Crear un programa en red que favorezca la integración de programas, métodos y certificaciones en todos los países iberoamericanos.

- Promover un acuerdo internacional en materia de difusión de la lengua española y de actividad académica, en particular sobre la certificación del conocimiento del español y sobre la formación y actualización de profesores de español como lengua extranjera, tanto desde países hispanohablantes como en países donde el español no es lengua oficial. Muchos de los centros del Instituto Cervantes en el exterior colaboran estrechamente con los programas que desarrolla European Union National Institutes for Culture (EUNIC) que está formada por una red de institutos y organismos nacionales europeos dedicados a realizar actividades culturales en aquellos países donde se encuentran. El objetivo primordial de EUNIC es crear alianzas y redes efectivas entre las organizaciones participantes, para mejorar y promover la diversidad cultural y la comprensión entre las sociedades europeas, y para fortalecer el diálogo internacional y la cooperación con los países fuera de Europa. El Secretario General del Instituto Cervantes fue elegido Presidente de EUNIC en el periodo 2015-2016. En aquel mandato se celebró la Asamblea General anual en la sede del IC en Madrid

---

<sup>13</sup> Fuente: Anuario del Instituto Cervantes 2017. Richard Bueno Hudson, Director Académico.

en donde se amplió el número de socios de organizaciones de la UE. Los centros del Instituto Cervantes en el exterior son lugares de encuentro y convivencia de culturas en los que el diálogo y el intercambio de las diferentes costumbres de vida enriquecen la convivencia y el respeto entre profesores y alumnos, los usuarios de las bibliotecas y sus gestores o las personas que acuden a las múltiples y diversas actividades culturales. Los centros en el exterior son lugares de educación, de formación y de entendimiento intercultural que se sustentan sobre la sólida base del respeto a la diversidad de opiniones y creencias de las personas como integrantes de un colectivo. A estas personas y a su entorno, van destinados todos los recursos disponibles del Instituto Cervantes, tanto humanos como económicos, para que, aquellos que lo deseen, puedan estudiar o perfeccionar la lengua española, conocer o investigar el rico patrimonio histórico o en el amplio acervo cultural de las distintas regiones de España o de las diferentes naciones de la comunidad hispana. Con ello se fomenta la cooperación en materia de educación, ciencia, cultura, comunicación e información. Madrid, a 1 de octubre de 2018



## **22. La UNESCO el Pepito Grillo**

Yago Pico de Coaña y Valicourt  
Embajador en UNESCO (2000-2004)



Es un hecho incontestable el cúmulo e importancia de los cambios que se han producido en el escenario internacional y que han afectado directa o indirectamente al mundo en momentos históricos estelares: La recuperación de la democracia «electoral» de 113 países entre 1974 y 1999; la desintegración de la Unión Soviética en 1989 y el ataque terrorista a las Torres Gemelas y el Pentágono del 11 de septiembre del 2001 que destapó el yihadismo fundamentalista. Las nuevas coordenadas han generado una interdependencia entre los actores, un clamor por defender los derechos humanos, la protección de la naturaleza, la cultura y el medio ambiente que permita además terminar con el problema del hambre en el mundo, una lucha por las nuevas tecnologías, un terrorismo distinto, fanático y poco detectable y una globalización como fenómeno universal que genera controversias y que nos hace replantearnos nuestros valores, principios, seguridad y esperanzas de futuro.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura abreviado internacionalmente como UNESCO<sup>l</sup> es un organismo especializado de la ONU. Se fundó el 16 de noviembre de 1945 nada menos que con la finalidad de contribuir a la paz y seguridad en el mundo. Paulatina pero firmemente se ha constituido en un importante foro de reflexión y debate especializado del Sistema de Naciones Unidas que se ocupa de la Cooperación en el campo de la Educación, las Ciencias Naturales y Sociales, la Cultura y Patrimonio Cultural, y la Comunicación e Información. Se la considera un poco como la pequeña del sistema a pesar de ser una de las más antiguas y, a mi juicio incomprendida e incluso a veces injustamente criticada.

Por ello prefiero llamarla el «Pepito Grillo» del Sistema que se permite alertar sobre problemas, defender patrimonios destruidos por barbaries fundamentalistas y alumbrarnos con ideas tales como la absoluta necesidad de cuidar y proteger a ultranza el medio ambiente si no queremos echar a perder nuestro maravilloso

y único planeta tierra. Estos temas que ahora resultan vitales el «Pepito Grillo» La UNESCO los exponía y defendía ya hace más de 50 años.

Tiene nada menos que 195 estados miembros y 8 asociados pero claro no posee ni mucho menos los medios por ejemplo del Fondo Monetario Internacional , el Banco Mundial o el Banco Europeo de Inversiones. Antonio Gutiérrez y Banki-Moon son bastante conocidos como Secretario General actual y predecesor de la ONU (aunque mucho menos que Messi y Ronaldo), pero si alguien pregunta quién es hoy la Directora General de la UNESCO no encontrará fácil respuesta. Con suerte no más de dos de cada cien personas sabrían que se llama Irina Bokova y es Búlgara. Fue elegida nada menos que en 1999 y reelegida para un segundo mandato en 2013. Es la primera mujer de Europa oriental que ocupa este puesto.

En España tampoco se presta la atención que merece. Tengo en mis manos dos volúmenes, por otra parte excelentes, de política exterior de Beneyto y Pereira que dedican tan solo unas líneas para indicar que la colaboración española con la UNESCO ha sido «menor» a pesar de que la dirigió, y bien por cierto, Federico Mayor Zaragoza entre 1987 y 1999 y que el Foro Mundial de la Educación de Dakar 2000 considera esencial educación y la cultura para los objetivos de desarrollo del Milenio. No se ha prestado tampoco excesiva atención a los indudables esfuerzos de nuestros Embajadores Delegados Permanentes para atraer la atención que merece.

Esta pariente pobre lo es todavía más porque en octubre de 2017 Estados Unidos e Israel abandonaron la UNESCO debido a la inclusión de Palestina en la organización alegando necesidad de reformas y retrasos en pagos y/ o ser «antiisraelí». Lo que evidentemente afecta seriamente al presupuesto.

Estamos hablando de una organización que consciente que está en peligro *«la existencia misma de la humanidad y el medio ambiente»* ha aprobado la desafortunadamente poco conocida la Declaración Universal de Derechos de las Generaciones Futuras adoptada en 1997 con ocasión de su XXIX Conferencia General. La declaración mencionada insiste en la necesidad de asegurar el mantenimiento y perpetuación de la humanidad, no atentar de ninguna manera ni contra la naturaleza ni contra la forma de vida humana, no comprometer la vida con modificaciones de los ecosistemas, asegurar el progreso científico, preservar la diversidad cultural y biológica luchar a favor del desarrollo sostenible, la cali-

dad y la integridad del medio ambiente (arts. 3, 4, 5 y 6). *Es sin duda una nueva generación de derechos.*

A mayor abundamiento el 20 de octubre del 2005 aprobó la «Convención sobre la promoción y protección de la diversidad de las expresiones culturales» más conocida como la Convención para la diversidad cultural.

La posibilidad de que ciudades, lugares o sitios especiales sean declarados Patrimonio de la Humanidad o Patrimonio Cultural Inmaterial en una nueva y segunda modalidad, (en ambos España está entre los más destacados) ha generado una mayor atención sobre todo en lo que concierne a la conservación y preservación desafortunadamente combatidas por impresentables y condenables fundamentalismos religiosos. Aunque no se ha destacado suficientemente la Fundación Príncipe de Asturias fue galardonada por la UNESCO con el mayor premio que puede acceder un institución similar (que se concede raras veces) con motivo de los XXV años de su existencia. Lo obtuvo de la mano de otro desconocido, su Director General Koichiro Matsuura , y con la importante colaboración de la Subdirectora española Mercedes del Corral. José Ramón Álvarez Rendueles y Graciano García Presidente y Director respectivamente de la Fundación, Vicente Álvarez Areces el Presidente del Principado y el que esto firma Embajador de España, tuvimos el honor de recoger tamaña distinción..

La cultura es también un bien rentable. Su finalidad llamar la atención de los Estados parte para que en pleno siglo XXI seamos capaces de reconocer a la diversidad como una característica esencial del patrimonio común de la humanidad, llamada constituirse nada menos que en motor de desarrollo sostenible de las comunidades. Todo ello en el marco de una tolerancia y respeto mutuo para la paz y la seguridad de las naciones. Todo eso lo dice el «Pepito Grillo de la UNESCO». Por eso la idea de La Escuela Diplomática de publicar un cuaderno dedicado a La UNESCO es de alabar y apoyar. Muchas muchísimas gracias.

El 15 de noviembre de 2017 la francesa Audrey AZOULAY sucedió en el puesto de Directora General de la UNESCO a Irina Bokova.

— Estados Unidos e Israel anunciaron su retirada de la UNESCO en la 39.<sup>a</sup> Conferencia General (otoño 2017), que se hará efectiva en diciembre de 2018. De hecho, EEUU sigue siendo miembro activo del Consejo Ejecutivo de la Organización.



## **23. Las Comisiones Nacionales y la Sociedad Civil**

Mikel Mancisor



He escuchado muchas veces al gran Federico Mayor Zaragoza empezar sus discursos y conferencias recordando que el sujeto que habla en la Carta de la ONU, en su Preámbulo, no son los estados, sino que somos «nosotros los pueblos». Ese «nosotros los pueblos» crea la ONU y, en consecuencia, nuestros gobiernos acuerdan: «por lo tanto, nuestros respectivos Gobiernos (...) han convenido». Tengo que reconocer que en mi condición de profesor de Derecho Internacional Público durante mucho tiempo pensé que estamos ante una mera declaración retórica, sin consecuencias políticas o jurídicas. Con el tiempo empiezo a ver que la insistencia del maestro don Federico tiene mucho sentido e intención: el Preámbulo de la ONU nos da claves muy prácticas para interpretar el resto de la Carta.

En la Constitución de la UNESCO son los «los gobiernos de los Estados Parte» quienes hablan, pero lo hacen «en nombre de sus pueblos». En ambos casos nos encontramos con un principio democrático cuyas derivadas hay que buscar, respetar y potenciar si queremos ser fieles al «espíritu del 45».

La UNESCO fue el primer Organismo Internacional que se abrió oficialmente y de manera concreta y práctica a la participación de actores adicionales al propio estado, no sólo en el desarrollo de sus tareas (lo cual es ya mucho), sino innovando formas de participación en su gobierno que se adelantaron a su tiempo. Las Comisiones Nacionales debían ser un instrumento para ello. A veces se opera como si las Comisiones Nacionales fueran sólo los órganos de coordinación institucional entre los estados y la UNESCO, o entre los ministerios de un gobierno con respecto a la UNESCO, o de coordinación entre las distintas administraciones públicas de un país, pero en realidad su sentido va mucho más allá. Déjeme que me remita a la Constitución de la UNESCO (de nuevo el magisterio de don Federico animando a releer con atención el texto fundacional) para justificar mi afirmación.

El artículo VII dice explícitamente que el objetivo de las Comisiones Nacionales es «asociar a la Organización a los principales grupos nacionales que se interesen por los problemas de la educación, la ciencia y la cultura», es decir, incluir a lo que hoy llamamos sociedad civil. El objetivo se presenta en términos imperativos y vinculantes: «cada estado Miembro tomará las disposiciones adecuadas...». Y para el cumplimiento de ese objetivo, se sugiere un medio: la creación de una «Comisión Nacional en la que estén representados el gobierno y los referidos grupos».

Por lo tanto tenemos un objetivo necesario (la involucración de la sociedad civil) y un medio (la Comisión Nacional) que en todo caso deberá contar con la participación activa de la sociedad civil (que deberá estar representada en dicho órgano). Esta participación incluye tareas como «asesorar a las delegaciones de sus países (...) y a sus gobiernos en cuestiones relacionadas con la Organización».

Hasta aquí la Constitución de la UNESCO que nos abre por vez primera vías, con mecanismos concretos, de participación de la sociedad civil en la gobernanza global. Una sociedad civil cuyo papel no será meramente pasivo (ser informada, ser coordinada o ser controlada), sino activo. Para ello esta comunidad civil UNESCO lleva más de 70 años organizándose en asociaciones, centros y clubs UNESCO (además de Cátedras, escuelas asociadas, geoparques, etc) y asociándose en redes y federaciones.

Desde entonces ha habido una relación compleja entre la UNESCO, los Estados miembros, la sociedad civil y las distintas Comisiones Nacionales. En ocasiones los Estados y la propia Organización han buscado reducir el papel de la sociedad civil al de ser meros altavoces o instrumentos para replicar las acciones de la UNESCO o «aumentar la notoriedad de la Organización», olvidando la ambición original del mandato constitucional. Las Comisiones Nacionales han servido, según los países y los momentos, en ocasiones para proteger o fomentar esa participación, en ocasiones para limitarla. Es importante estudiar esta relación de las Comisiones Nacionales con la sociedad civil, puesto que, como se ha visto repasando la Constitución, este punto no es uno más entre otros del mandato de las Comisiones Nacionales, sino su objetivo central o, si lo prefieren, el sentido nuclear de su misión: si las Comisiones no buscan o no consiguen «asociar a la Organización a los principales grupos nacionales que se interesen por los proble-

mas de la educación, la ciencia y la cultura» y no promueven su participación en el gobierno de la UNESCO, esas comisiones no estarán cumpliendo su misión, no estarán siendo fieles a la Constitución de la Organización.

El caso de la Comisión Nacional de España nos puede dar algunas pistas sobre estas luces y estas sombras. Creada en 1953, en esos años en que España comenzaba a integrarse poco a poco en el sistema de la ONU, la Comisión Nacional ha cambiado obviamente mucho y debería regirse hoy por un Real Decreto 173/2004, de 30 de enero<sup>2</sup>, que la mayor parte de las personas consultadas considera entre fallido y no operativo. Sea como fuere, es el texto legal al que a día de hoy nos debemos, y la administración del estado debería ser ejemplar a la hora de respetar sus normas. Si este Real Decreto no es el mejor de los posibles, cámbiese, pero no es de recibo que a día de hoy, tras 15 años en vigor, ni se cumpla ni se cambie.

Este Real Decreto contemplaba, en su artículo 1, tres objetivos de la Comisión Nacional de España: a) «asesorar al Gobierno (...) y mantener un contacto institucional» con la UNESCO; b) «estructurar y canalizar la participación tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas en las actividades de la UNESCO, reflejando la realidad pluricultural y pluri-lingüística de España en la proyección internacional de la cultura española»; y c) «ejercer las facultades que puedan asignarle los organismos públicos españoles o los dependientes de la UNESCO». El artículo acaba diciendo que «los fines señalados se llevarán a cabo en consonancia» con el artículo VII, quedando por lo que parece la Constitución de la UNESCO con mero valor interpretativo de los tres fines establecidos en el Real Decreto.

Pero si comparamos este artículo primero del Real Decreto con el artículo séptimo de la Constitución comprobaremos que hemos perdido la referencia al objetivo principal para el que fueron ideadas las Comisiones Nacionales: «asociar a los grupos interesados» (no sólo a las distintas administraciones públicas) con la Organización.

El Real Decreto crea un sistema organizativo, a día de hoy meramente nominal y no operativo, constituido por un Pleno (encabezado por una presidencia), un Consejo Ejecutivo y una Secretaria General. En todos los casos se incluyen referencias a la duración de mandatos que no se han respetado. A día de hoy ni el Pleno ni el Consejo se reúnen, ni hay presidente distinto al primeramente nom-

brado (que en todo caso habría superado ampliamente el máximo de mandatos establecidos por el Real Decreto) y tampoco hay persona que ejerza la Secretaría General (cuyas funciones son ejercidas por una Secretaria General Adjunta).

Recordemos que la Constitución de la UNESCO mandataba a los Estados a asegurar la representación de los grupos de la sociedad civil en las Comisiones Nacionales. Este Real Decreto incluye en su Pleno a «personalidades del mundo de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación», a título individual, parece colegirse, sin referencia alguna a las organizaciones de la sociedad civil o a eso que con mayor o menos acierto se denomina «familia UNESCO» o «movimiento civil UNESCO». Estas personalidades serían nombradas por la presidencia de la Comisión Nacional a propuesta del Consejo Ejecutivo que sería el órgano, como su nombre indica, realmente ejecutivo. Este Consejo Ejecutivo estaría formado por 6 representantes gubernamentales y 2 representantes de las Comunidades Autónomas, teniendo la presidencia de la Comisión voz pero no voto en dicho órgano ejecutivo del que habría desaparecido, desoyendo el mandato constitucional, toda participación de la sociedad civil.

Sea cual fuere la intención del Real Decreto, este esquema de Comisión Nacional no funciona, lo que requiere una reacción urgente si España quiere ganar enteros como Estado parte activo, responsable y bien considerado en la UNESCO. Si un país quiere tener una alta reputación en París debe tener una Comisión Nacional fuerte, plural, transparente, con criterio y respetada en su interior.

Mucho se ha hablado de la necesidad de una nueva norma, que en todo caso debería ser fiel al mandato original de la Constitución de la UNESCO y centrar su mandato en la participación de «los grupos interesados» a los que hacía referencia el citado artículo séptimo.

La sociedad civil española que forma parte de la «familia UNESCO» es muy rica, diversa y heterogénea. Esta pluralidad tiene enormes riquezas al tiempo que algunos riesgos que no hay que ignorar. Desde hace casi 15 años algunos venimos defendiendo infructuosamente en distintas instancias que la Comisión Española debería haber establecido ciertos criterios de «calidad» para organizar esta variedad: normas de transparencia y de buen gobierno no muy distintas a las que emplean otros órganos de la administración pública (en el ámbito de la cooperación internacional, por ejemplo) para relacionarse con las organizaciones

de la sociedad civil. Durante años se ha eludido cualquier responsabilidad en ese ámbito dejando operar sin criterio con el nombre de la Organización lo mismo a organizaciones que cumplían ejemplarmente estos requisitos de transparencia y buen gobierno, que a quienes los ignoraban o despreciaban por completo, tratando a unos y a otros por igual. Como péndulo al que llega su hora, esa falta de control y sus riesgos animaron a tomar medidas en el extremo opuesto, pero igualmente injustas e ineficaces, de limitación del uso del nombre y la visibilidad de la UNESCO que afectan lo mismo a «justos» que a posibles «pecadores».

Estamos a tiempo de establecer unos criterios claros -y todo lo exigentes que se quieran- de transparencia y buen gobierno y medir por ese baremo a las organizaciones que se pretenden de la sociedad civil UNESCO. Pero sería recomendable evitar soluciones limitadoras generales que por un lado son contrarias al mandato constitucional de la UNESCO y por otra recortan uno de los potenciales más hermosos y distintivos de la UNESCO: la participación real de la sociedad. Claro es que para asumir la tarea de establecer criterios de transparencia y buen gobierno, y controlarlos, sería necesario que la propia Comisión Nacional respetara también criterios de transparencia y buen gobierno, cosa que, como ha quedado dicha al contrastar el mandato del Real Decreto con la realidad, dista mucho de producirse en la actualidad.

En España la sociedad civil UNESCO se organiza en la Federación Española de Clubes y Centros UNESCO, conocida como FECU. Esta red ha publicado (y remitido a las autoridades españolas) recientemente un manifiesto aprobado 3 en su Asamblea General, celebrada el 9 de marzo de 2018 en Málaga.

La FECU solicita en este documento «que se reconozca el papel esencial de los Clubes y Asociaciones UNESCO en el desarrollo y difusión entre la población de los objetivos y valores de la UNESCO (y) que ese reconocimiento lleve implícito un compromiso de trabajo conjunto por parte de las Instituciones nacionales y supranacionales». Para ello se reconoce, en un sentido parecido al que ha quedado dicho párrafos más arriba, la necesidad de «una ordenación, claridad y transparencia tanto en el seno de las comisiones como de las Asociaciones y Clubs asociados a la UNESCO para lo cual estamos plenamente dispuestos a colaborar».

En referencia a la cuestión que yo he llamado «del péndulo» y «de los justos y pecadores», la FECU rechaza con rotundidad que «en ningún caso los proble-

mas causados por la poca atención prestada a los Clubs y Asociaciones por parte de las Instituciones nacionales, ausencia de regulación y poca comunicación, de los que ocasionalmente se han podido derivar prácticas por parte de algún centro no afines a los objetivos y normas de la UNESCO, se quieran solucionar haciendo desaparecer a la sociedad civil del organigrama de expansión y desarrollo de los objetivos de la UNESCO. Antes bien entendemos que se debe de establecer una mayor colaboración y transparencia, escuchando a la sociedad civil».

Esta disposición parece más que nominal cuando se añade que resulta «imprescindible que la comisión realice de forma consensuada con la FECU una normativa para regular la adjudicación, o en su caso el cese, de acreditación de los Clubs o Asociaciones. En general es necesario establecer unos procedimientos de relaciones, transparencia informativa y rendición de cuentas». No puedo estar más de acuerdo en la necesidad de este «ejercicio de transparencia pública». La FECU llama a su propios miembros y pares a responsabilizarse en esta tarea: «a todas las Asociaciones y Clubs UNESCO les exhortamos a ser transparentes en su información y rendición de cuentas». Las autoridades públicas deberían aprovechar este ofrecimiento de corresponsabilidad.

Esta Federación añade que cree «conveniente que se cuente con la FECU para ser miembro del Pleno de la Comisión Nacional». Quien haya leído la primera parte de este artículo puede imaginar que, a mi parecer, esta solicitud de participación se queda muy corta si somos fieles a la Constitución de la UNESCO: primero en forma, porque no se trata sólo de una conveniencia, sino de una auténtica obligación; segundo, de fondo, puesto que la participación debería darse tanto en el Pleno como en órganos más ejecutivos (Comisión Ejecutiva).

Por fin la FECU pide participar «en elaborar, desarrollar y llevar a la práctica unas políticas de cooperación Internacional con UNESCO (en) concreto solicitamos ser consultados y participar en la elaboración de un nuevo Decreto de Comisión Nacional». Se trataría a mi juicio de un ejercicio práctico de esa gobernanza compleja y participativa que hace ya casi 75 años vislumbraron los padres de la Constitución de la UNESCO.

Déjenme terminar con esperanza. Las autoridades españolas han mostrado últimamente interés genuino por reforzar la colaboración con la UNESCO. En este contexto la reforma de la Comisión Nacional se convierte en una gran oportunidad. Para ello deberíamos contar con las distintas administraciones públicas

de un país pluricultural y plurilingüe, sin duda, pero también con las organizaciones de la sociedad civil de la UNESCO que acrediten experiencia, calidad, transparencia y buen gobierno. Esta nueva Comisión Nacional debe liderar esa asociación entre «grupos interesados» y la UNESCO a la que hace referencia la Constitución. Para ello necesitamos de ambición y dirección política... y necesitamos, como nos enseña don Federico, releer de vez en cuando, con la frescura de una primera vez, la Constitución de la UNESCO.



## **24. Sketchy footnotes to the history of UNESCO decentralization**

Luis Ramallo  
Presidente de la Comisión española de la UNESCO



I have found it useful to think of decentralization at UNESCO as a vital sixty years old process rather than a set of responses to disparate and hanging problems. Such process as all vital processes is marked by the conditions of UNESCO's birth and, by further by subsequent external changes. Thus the discourse of «decentralisation» is, in fact, the long history of a fascinating interaction between thought processes (mostly at the Secretariat level plus selected consultants) and pragmatic adaptation in the context of drastic world change. My sentiment is that UNESCO has not lost its capacity for action in accordance with its principles and in the context of external changes, but that too much thinking about the core Secretariat mandate, program, Budget and organisation may at times have interfered with its capacity to act where it counts.

#### **A. Conditions of birth.**

1. UNESCO was born in 1946 decentralized to a crucial degree. The previously existing International Committee of Intellectual Cooperation (CICI Geneva) together with its the executing agency the International Institute of intellectual cooperation (IICI, Paris) were soon incorporated fully within the new UNESCO Secretariat and ceased to have an independent existence. The international Bureau of Education (IBE Geneva) on the contrary continued to lead a parallel independent life and was only made to be a part of the UNESCO Secretariat in 1968 and even then it continued (until today) to be run under its own statutes, that is to say a decentralized body. The BIE in fact, has traditionally been in charge of essential components of the education sector on the basis of the deliberations of the International Conference on Education which the BIE organizes periodically at the level of Member States.

2. UNESCO evolved let say from Geneva to Paris or from the League of Nations to the UN framework, by a most derious effort of reflection and discussion. The historical basis of such pre- UNESCO Geneva efforts was the extraordinary advance in the twenties and thirties of innovative thinking about the theory and practice of education by the immense growing process of basic scientific innovation and the increased and accurate «anthropological»knowledge about the diversity of cultures. Geneva as seat of the League of Nations and the self-styled «neutal» center of the world convergence was the perfect venue for giants as Piaget, Freud, Einstein,,Bohr, Levi Strauss, Margaret Mead,Durkheim,and so many others, the praxis of Montesori, the positivists, the jesuits,the Spanish «Junta de Ampliacion de Estudios», the followersof the Cordoba Univesity reform movements, the heirs of John Dewey and William James.

The interaction among all these traditions created awill to make changes at a civil society levels. This common will was to a great extent the reason for the creation of IBE in Geneva in 1925. Then came the cosmic horrors of WW II.

3. The shocked aftermath of the war, led the «allies « Governments, creator of the United Natios in the pursuit of building a stable and better world, to further establish new intergovernmental «specialized» agencies. Among them UNESCO covering the área of cooperation in the intelectual, educational, scientific and cultural fields: building upon the pre-war experience of Geneva. UNESCO was charged with «buildingthe defense of peace in the minds of men « and increasing intelectual and moral solidarity of mankind. Since the Member States of the newly created UNESCO were not always clear and coherent when assigning projects and objectives to the UNESCO Secretariat, one coul argue that the specific arrangements UNESCO-BIE showed a way forward in educational action at the same time setting a precedent for a certain murkiness in the governance of UNESCO as an intefrated institution. No amount of conceptual reflection could cure what in fact was the result of successful pragmatic choices.

4. Thus, a historical tensión developed, at birth, between central standard-setting and planning in the pursuit of universal objectives, on the one hand, and projects in response to more direct specific demands coming from knowledge leaders and practitioners. It is significant that a proliferation of semi-autonomous «Institutes» oriented toward responding to specific knowledge /practice demands , wich increased the problems of integration. As of today, as survivors of the birth trauma and strong pillars of the decentralisation concept, 11 such institutes and centers are still in existence covering such disparate targets as « theoretical physics» or «capacity building in Africa».

## **B. The Age of planning**

5. Econstruction after the war was for several years a novel and widely acclaimed frame for action. The mostly engineering frame brought with it an optimistic faith in planning (remember the Marshall Plan , at the time the mother of all plans!) which soon pervaded the whole field of international action. Planning, by its very nature tended to suggest work at levels less than global. The prevalence of regional approaches became established policy. UNESCO quickly decided to seek the creation of Regional Bureaus in all of its fields of competence. Needless to say , this involved an important task of decentralisation, since the sectors of the Secretariat conducted most of their business on the basis of their regional Bureaus. It was the Golden age of the Secretariat , fully supported by an Executive Board composed by professionals who themselves had a role to play in the regions where they either had recognised expertise or were in constant touch with the planning agencies and frequently visited the regional offices.
6. The regionalisation process did not create much initial conflict because each regional bureau was firmly in the hands of its respective sector at Headquarters and most of the financing (even for new projects and programs) came directly from the UNESCO regular Budget. Besides the regional bureau could imitate at their level the mode of functioning of the IBE: strong links to local intellectual resources together with

fairly straightforward tasks of technical assistance to countries and institutions in the region.

7. As the practice of planning became more institutionalised it also became more complex. Increasing the need for more decentralised decision-making at regional levels, for example initiating the practice of Regional Conferences of Ministers (issuing recommendations, action plans and agendas) regional branches of international scientific programs and of regional action was firmly rooted on regional resources and problems. Regional bureaus became the decentralisation standard with a sufficient provision of «itinerant experts and consultants» Thus UNESCO helped organise the planning effort in many parts of the world. It was a classical paradigm of replicating and adapting regionally what were basically top-down schemata leading, in some cases, to the creation of local institution building.
8. In the meanwhile UNESCO headquarters kept also its own growth at world level. It achieved general consensus among all its Members a number of newly emerging issues in need of international standardization. At the same time it followed the pattern established at regional levels by sponsoring also at world level a number of newly independently financed programs and projects as a complement to its role of standard setting. This effort was successful in the field of Culture: for example projects such as Abu Simbel and permanent programs such as World Heritage; also in the field of Science with the establishment of a number of international scientific programs. Such successes ushered a new era of high hopes for the Secretariat. UNESCO was even stated to be «the moral conscience of the UN».
9. It is my impression that as a number of activities meant to be global in scope but directly conducted from Headquarters increased, some management difficulties began to appear, especially in apportioning the regular budget resources (both human and financial) that began to be scarce. A number of valuable regional projects were abandoned too quickly, some before they had been given a chance to become viable (I am thinking, for example, the Kinshasa Project in Social Sciences) In fact I remember that, at a time, anxiety about the future of action-

oriented programs in the field was high. One Heard a lot about the future of action-oriented programs in the field was high. One Heard a lot about normative action, clearing -house function.

High level elite standard setting...in Paris. Fortunately , a new impulse coming from within Unesco and from the rest of UN system came to the rescue and solved some of the problems at the end of the age of planning by ushering the age of Development.

### **C. The age of Development**

10. The successful end of the Decolonisation process had in the whole of the UN system and most particularly in UNESCO an overwhelming impact. Large numbers of new Member States joined the former non-aligned and the newly self-named «developing countries» and began to exercise new majority rights starting to influence the agendas in fundamental ways. Rather than top-down planning, they mostly asked for development aid at grassroots level. The response of the international community was to an immediate and large extent up to the challenge. We all went from global and regional to subregional and national without much time to think. In a short span of time , the UNDP became a dominant reality with the establishment of a world wide network of national offices headed by a Resident Representative with increased UN- wide authority. The World Bank followed soon enough. They all insisted on «country level programming and evaluation». In this new context , Member States were not very willing to invest in regular budgets oriented to providing yet not thinking about what the problems might be; they rather looked for active investment in development actions.
11. UNESCO had no basic quarrel with these «developments». It not only benefited greatly from the new international funding sources , but in fact, UNESCO was much appreciated by the new majority of Member States since its areas of competence were seen to respond to a number of crucial basic needs (especially basic education, Ac-

cess to higher knowledge, Access to techniques of nation building and recognition of cultural diversity) and even more important, to be of much use of the enhancement of forging new national identities and effective presence in the international community as a way to overcome chaotic, painful and incoherent colonial pasts. As for the minority (i.e. developed countries) with some exceptions they saw a way to let UNESCO accept clear responsibilities, to engage in new relationships in the all-important field of services and intangibles as well as to tackle some cross-cultural trends that needed, from the majority point of view, dialogue and alliances largely on intercultural understanding. UNESCO in fact, under inspired leadership, did play an increasing role in the unfolding of the development process.

12. But it is obviously for UNESCO the age of the Member States. The Permanent Delegates became very active players at all times, especially after they «took direct control» over the Executive Board and exercised a constant and detailed dialogue with the Director General and the Secretariat. Much time and energy came to be progressively invested in such diplomatic exchanges and diplomatic channels, which, in many important countries, led to a consideration of UNESCO as a matter of concern mostly of Foreign Ministries (second fiddle of UN headquarters) thus missing decisive contacts with the operative and the national development Agencies. With the difficulties of the Secretariat to be present in the Member States, UNESCO itself was more in the hands of Permanent delegates. It was, in a certain sense, decentralisation in reverse: the Members coming to headquarters through their accredited diplomats, rather than UNESCO going to the thriving and developing home turf. It was like feeling that UNESCO needed its Members more than the Members needed UNESCO.
  
13. UNESCO did have, therefore, growing problems in this age of development. Difficult access to the all-crucial national level as demonstrated by the several not fully successful attempts at a universal country-level presence of Secretariat personnel and persistent doubts about the ways to make the «cluster office» strategy work. Also,

the low success in involving in an effective way many of UNESCO members in UNESCO's own planning cycle seems to point to the persistent murkiness in the relationship between center and periphery, or to put it bluntly: at the bottom a less than optimal thinking about integrated management of regular Budget and extra-budgetary resources (not only financial) as a result of not understanding the extraordinarily potential role of UNESCO as inspirer, mover and manager of local resources (again, not only financial!). In fact at a moment that objectively should have been perceived as one of UNESCO's own role, the organisation risked irrelevance. It risked appearing old and tired, looking for comfortable retrenchment. One detected even a tendency to find excuses for not trying or even stopping evidently daring but successful lines of field action, thus responding more to Headquarters perception of relevance and own risk-rather than to the results of well balanced evaluations in a wide context. On the occasion of the celebration of UNESCO 60 anniversary the leader of the organisation Amadou Mahtar M'bow put in a few memorable words « all of UNESCO activity contributes in one way or another to development. Social peace and peace between nations depend largely on development; it is artificial in UNESCO's practice to separate intellectual activity, standard setting and operational activities» Here again with the luck of the well intentioned, history is coming to the rescue by welcoming the age of global participation. Perhaps without fully realizing it, UNESCO had already spent by then sixty years preparing for its new future.

#### **D. The Present /Future Age of Global Networking: a central frame for the Reform process**

14. This new and present age is dominated by the awareness of the globality /interdependence of conceptual issues pragmatic processes and willing players, together with new practical possibilities for networking, thanks mostly to technical advances in the capacity to communi-

cate effectively at all levels of human life. The development process has been fundamentally changed by the possibility of open participation and by the consequent enlargement of the «field» in all faces of human action.

15. The UNESCO Reform Process begun as an indispensable and most serious effort to redress some of the collateral damage suffered by the organization in the final stages of the Age of Development, especially by rationalising the respective role of the decentralised units. But the unfolding of the process, the original rather modest objectives have dramatically changed under the impact of new awareness. The reflection in the area of decentralisation has turned out to be a conceptual discovery (or at least, for some, a positive re-evaluation) of UNESCO's potential for effective concerted action. This discovery concerned fundamentally the healthy existence of a «larger UNESCO praxis» the potential for action of which had been ignored by some and only marginalised by others, perhaps not fully understood by anybody. There is to my view, **no more primary urgent task** than to map fully (in the minds of the Secretariat and Governing bodies) this **Larger UNESCO**. All the way from presently existing Field Offices and autonomous cat I and cat II bodies to the growing spectrum from National Commissions to Good Will Ambassadors, including Partners, NGOs (especially Category I and their large constituencies) participants in the work of international scientific programs juries and recipients UNESCO Prizes and established networks of what we call «UNESCO civil society», that is to say, Clubs, and Centers, Associated schools and Libraries Academic Chairs, Heritage Sites, Biosphere Reserves, etc. No UN Agency has a more diversified and potentially functioning world-wide field in which to perform its operations in a crosscutting value-adding framework.
16. The «mapping» operation of the larger UNESCO's components cannot be a mere bureaucratic listing. And much less an exercise by the Secretariat of «appropriating» them into preconceived «regular programmes» or imposing restrictive non-negotiated rules on players. It has to cover, at the same time, a critical and sympathetic evaluation

uation, in light of the UNESCO mission and its already established priorities, of the specific potential contributions and an open, formal, two way and flexible consideration of such expected contributions in the preparation and execution of all phases of the programming cycle, especially as it concerns the new Medium Term Plan. One could fully dream of such a fully integrated UNESCO with integrated programs and budgets in pursuit of the intellectual and moral solidarity of mankind with regard to the objectives of peace human rights and socio-economic development. The objectives of the Millennium. We could stop reflecting upon decentralisation as a problem and concentrate on finding each year the best way to manage our large responsibilities towards this larger UNESCO which of course includes the reform of the Secretariat's thinking and praxis. The next session of the General Conference could be an exceptional scenario to present «les états généraux de a Larger UNESCO».



## **25. Los Españoles y la UNESCO**

Pío Rodríguez  
26 de abril de 2018



Sin duda como consecuencia de mi larga experiencia de la UNESCO Servando de la Torre me pidió hacer un artículo para la publicación que estaba él preparando, sobre la presencia en la Organización de personalidades destacadas y de españoles que él sabía yo había conocido y con los que había tenido una relación significativa, tanto personal como profesional. Se trataba en definitiva de pasar de una visión de nivel institucional a otra más claramente personalizada, aunque sin perder de vista por ello su carácter de organización multilateral del Sistema de Naciones Unidas. Una visión como ésta y en la UNESCO, obliga a plantearse dos cuestiones previas: ¿cuál es la naturaleza formal de los miembros de la Organización? y ¿cuáles son las modalidades en que se plantean las relaciones entre individuos e institución desde dentro y fuera de ella?

La primera cuestión ya se planteó como un tema central en las negociaciones constituyentes que tuvieron lugar en la Conferencia de Londres, en Noviembre de 1945. El proyecto presentado en esta ocasión por la «Conference of Allied Ministers of Education» (CAME), que era el resultado de las reuniones que había tenido durante la Guerra entre 1942 y 1944, pretendía que la UNESCO estuviera integrada por Estados, en el convencimiento de que eran los actores más apropiados para hacer frente a la inmensa catástrofe que había sido la Segunda Guerra Mundial. Sólo los estados podían estar en condiciones de enfrentarse con éxito a los graves y urgentes problemas de «reconstrucción» y al mismo tiempo alcanzar por la cooperación de las naciones del mundo en los campos de la educación, la ciencia y la cultura, los objetivos de paz internacional y de prosperidad común de la humanidad. Este proyecto se vio enfrentado a otro alternativo presentado por Francia, en el que, siguiendo en la tradición de la Comisión Internacional de Cooperación Intelectual (CICI), en el que Salvador de Madariaga jugó un papel particularmente destacado, y del Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (IICI), este último con sede en Francia, se buscaba dar a la cooperación entre científicos, intelectuales y artistas el papel mayor. La solución entre

los dos proyectos se encontró creando una Organización claramente inter-estatal, sus miembros eran Estados, pero con la inclusión de un Consejo Ejecutivo integrado por intelectuales y a título personal. Hay que señalar no obstante que esta decisión fue corregida y matizada en reuniones posteriores de la Conferencia General hasta que, ya en 1991, en su 26e sesión, decide finalmente que los miembros del Consejo Ejecutivo sean también Estados. Puesto que me refiero aquí a precedentes de la UNESCO quiero recordar que hay uno de particular interés para nosotros los españoles que es el de la Oficina Internacional de Educación (OIE) de Ginebra, creada en 1929 e integrada en la UNESCO en 1969, fue dirigida durante su historia exterior a la Organización por Jean Piaget, ocupando Pedro Roselló el puesto de Director adjunto, quien acabó siendo reconocido a nivel internacional como el padre de la educación comparada, permitiendo por esta vía mejoras considerables en las políticas educativas de múltiples países. Quiero señalar también que durante esos primeros tiempos de postguerra la OIE trabajó en estrecha colaboración con la Organización, y que en consecuencia Pedro Roselló estuvo trabajando también a tiempo parcial con la UNESCO.

La segunda cuestión se refiere a las modalidades o la presencia y relación de ciudadanos individuales y la Organización. La presencia activa de los nacionales de las distintas áreas que integran la UNESCO puede ser en la práctica, y lo es a menudo, extremadamente variada, tanto por la amplitud de sus áreas de competencia (educación, ciencia, cultura y comunicación e información) como por las múltiples modalidades de esa presencia (funcionarios, consultores, expertos, especialistas, diplomáticos, ciudadanos interesados, periodistas, y un largo etcétera), y ello afecta la implicación de los países, y fundamentalmente de los estados y de los ciudadanos.

La Constitución precisa que los funcionarios, que trabajan en el marco de la Secretaría de la Organización, el Director General y el personal, tienen un carácter exclusivamente internacional, y en el ejercicio de sus funciones no pedirán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad extranjera a la Organización. Esta situación concierne no solamente al personal de Secretaría, sino también a los consultores y expertos que trabajan en la realización de sus proyectos. Al mismo tiempo, los diplomáticos y especialistas que integran las Delegaciones Permanentes en París de los Estados Miembros juegan un doble papel de representación y de acción/decisión en órganos tales como la Con-

ferencia General y el Consejo Ejecutivo. Hay que señalar también que juegan o deben jugar un papel muy activo las comisiones nacionales de cooperación con la UNESCO como espacio de relación y de cooperación entre todos los actores, públicos o no, implicados en la participación de cada país en la vida de la Organización. Así mismo hay que considerar programas como el de las Cátedras UNESCO y Redes UNITWIN, que cuenta ya, en 2017, con más de 700 instituciones en 116 países, de las que 66 funcionan en España, así como 45 redes UNITWIN con 5 funcionando con coordinación española. Existen también 31 centros/clubes UNESCO en España, 173 escuelas asociadas y numerosas ONGs que desarrollan su acción en España y cooperan con la Organización. En otro orden pueden señalarse los 1073 bienes que a día de hoy están inscritos en la lista del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la Humanidad, de los que 46 son españoles, con la consiguiente movilización institucional y ciudadana que ello implica, así como un centro de categoría 2 de la UNESCO para las Reservas de la biosfera mediterráneas con sede en la Fundación Albertis. Quedaría finalmente por mencionar el interés mayor o menor de los medios y de la ciudadanía en general con respecto a la UNESCO. Así pues puede verse sin dificultad la variedad de las relaciones, valores e intereses que movilizan a los ciudadanos si se pretenden visualizar las relaciones de un país particular con la acción y los grandes objetivos de la Organización.

Mi propia vinculación activa con la UNESCO (casi 30 años) ha sido particularmente intensa y variada: primero como consultor y experto sobre el terreno en diferentes países, después como miembro del personal de la Secretaría, fuera de Sede y en la Sede, y en puestos diferentes como el de Mediador y el de Subdirector General, Secretario de la Conferencia General y del Consejo Ejecutivo. Eso me ha permitido un contacto directo con un amplio abanico del personal vinculado de una u otra manera a la Organización.

La relación entre los españoles y la UNESCO a través de su historia ha sido en algunos momentos particularmente compleja. Ya recién creada la Organización, en ocasión de la primera reunión de la Conferencia General, en 1946, y si bien España no formaba aún parte de ella, el Gobierno de la República fue invitado a participar en sus trabajos, por supuesto sin derecho de voto. Hay necesariamente que señalar que la delegación republicana estaba liderada por Pablo Picasso y que su entrada en la sala de la Conferencia fue

acogida calurosamente. También fue invitada una representación oficial de la República Española en el exilio a la segunda reunión, que tuvo lugar en Méjico en 1947.

Un segundo momento tuvo que ver con la llegada el 30 de enero de 1953 de la España de la dictadura franquista a la UNESCO. Hubo estados miembros y personalidades de la Organización que mostraron ostensiblemente su desagrado, y entre ellos, sin excluir otras motivaciones, cabe destacar las renunciaciones del Director General, el mejicano Jaime Torres Bodet, y del Presidente del Consejo Ejecutivo, el brasileño Paulo Berredo Carneiro, así como el rechazo abierto de intelectuales y artistas como Albert Camus y Pau Casals. El hecho de que en la familia de NU sólo la ONU fuera reconocida como organización de carácter político, hacía que las agencias del sistema se considerasen técnicas o especializadas, evitando así en ellas la cuestión del veto y facilitando un universalismo sin restricciones «incómodas».

Hay que llamar la atención sobre el hecho de que como España no fue miembro de la Organización hasta 1953, los funcionarios de nacionalidad española fueron escasos en esos primeros años, y los que hubo, lo fueron sobre todo en áreas como la de la traducción y la interpretación (ha sido el caso de un largo número de traductores como, entre otros, Montes de Oca y Olaso), dado que el español ya estaba considerado como una de las seis lenguas de trabajo de la Conferencia y del Consejo.

Como respuesta a una carta mía interesándome en las posibilidades de trabajo en la Organización, recibí curiosamente en 1964 una convocatoria para una entrevista con un funcionario de la Organización que tuvo lugar en Madrid. Unos meses más tarde, yo estaba ya como profesor en la Universidad Nacional de El Salvador, se me pidió oficialmente mi acuerdo para ser presentado en una terna para un puesto de consultoría en el Ministerio de Educación de República Dominicana. Seleccionado por el ministerio, acepté e hice la misión correspondiente, para seguir luego trabajando directamente con la UNESCO durante tres decenios.

El primer funcionario español de la UNESCO que conocí sobre el terreno fue José Zaragoza, jefe de misión en Perú, hombre de un gran sentido práctico y de reconocida eficacia en sus relaciones con los gobiernos peruanos de la época, sobre todo en el momento de mi llegada a Lima, 1967, en que se estaban produ-

ciendo grandes cambios en el ámbito político. La UNESCO tenía su oficina en el ministerio de educación, lo que facilitaba la colaboración con los altos funcionarios nacionales de este sector. Aunque fue breve nuestra actividad común, puesto que él partió pronto en jubilación, tengo que reconocer su gran ayuda para la puesta en marcha adecuada de mi trabajo en Perú.

Conocí también por entonces al alicantino Germán Bernácer, que asesoraba un proyecto de enseñanza de las ciencias en la Universidad Madre y Maestra en Santiago de los Caballeros, República Dominicana. Germán era hijo del economista del mismo nombre, quien antes de convertirse en el excepcional teórico de la economía reconocido internacionalmente (en particular por J.M.Keynes), aunque mucho menos en España, ni siquiera en los círculos especializados (con la excepción de Ortega y Gasset que contaba con él para la creación de una facultad de ciencias económicas en la Universidad de Madrid y que hizo imposible el golpe militar), había trabajado también en el ámbito de la enseñanza de las ciencias. Eran los tiempos del franquismo. Germán hijo, junto con otro español, Martínez Cross y con Albert Baez, el padre de la muy famosa Joan Baez, habían encontrado con la UNESCO en América Latina un espacio bastante más receptivo en este campo.

Germán estaba casado con una hija de Angel Establier, quien durante los años de la Guerra Civil española fue director del Colegio de España en la Ciudad Universitaria de París, y que más tarde hizo también una carrera internacional con la Organización, siendo director de la Oficina Regional de Ciencias de la UNESCO para América Latina y el Caribe, con sede en Montevideo.

Algo más tarde, ya en 1968, en el marco general de las actividades de elaboración de la reforma educativa llevada a cabo por el gobierno de Velasco Alvarado, tuve ocasión de conocer a Ricardo Diaz-Hotchleitner (que se ocupaba en la Organización de la planificación educativa), como ocurrió con otras personalidades de prestigio internacional como Paulo Freire e Iván Illich, así como con Edgar Faure y Majid Rahnema (el primero Presidente y el segundo miembro de la Comisión internacional sobre el desarrollo de la educación creada por la UNESCO y cuyo informe, «Apprendre à être», se convirtió en un documento de gran influencia internacional) con ocasión de visitas de información y debate sobre los textos legislativos que se estaban preparando en Perú relativos a la reforma educativa.

En los años setenta conocí también al hispano-mejicano Manolo Jiménez, Director del sector de relaciones exteriores de la UNESCO e hijo de Alberto Jiménez Fraud, quien fue fundador de la Residencia de Estudiantes de la Institución Libre de Enseñanza. Manolo tuvo que ver con mi nombramiento en la Oficina Regional de Cultura para América Latina de La Habana y me habló de los otros funcionarios de la oficina que debía encontrar la semana siguiente y que eran el argentino César Fernández Moreno, el jefe de misión, poeta reconocido e hijo del poeta y español santanderino Baldomero Fernández Moreno, así como del español Luis López Álvarez, especialista de cultura y autor también de un largo romance sobre los comuneros de Castilla, que circuló profusamente en las concentraciones en Villalar de los comuneros de Castilla allá por los primeros años de la democracia en España, en pleno periodo de la transición.

En Costa Rica tuve ocasión de encontrar a Francisco Carrillo, un muy joven malagueño que estaba haciendo ya una misión en el país y que haría luego una larga carrera en la UNESCO. Encontré también en San José al filósofo español Constantino Láscaris, que, puesto que España se lo había negado, disfrutaba allí de un bien ganado prestigio universitario.

Durante mi periodo en América Latina, encontré también otros españoles trabajando con la Organización en el campo de la educación en su Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe en Santiago de Chile, como Jesús María Gurriarán, Julián Juez y Sacristán, los tres con un gran trabajo en y con los países de la región.

A mi llegada a La Habana y por sugerencia del valenciano José Blat, quien era entonces director del gabinete del entonces Director General, Amadou M'Bow, me puse en contacto con Herminio Almendros, un exilado español que había dirigido un muy avanzado centro de formación profesional en Lérida ligado al movimiento internacional de educación popular inspirado por Frenet. Almendros era el ejemplo perfecto del intelectual republicano español en el exilio. Con el triunfo de la revolución cubana, en 1959, se incorporó al ministerio de educación y jugó en él un papel importante y refrescante, aun cuando con la llegada masiva, años más tarde, de la ortodoxia soviética de la URSS en educación a través de sus múltiples consejeros, pasó a ser ideológicamente sospechoso y fue marginado en el ministerio hasta su jubilación. Sin embargo, cuando yo le conocí, ya en desgracia pero perfectamente lúcido, su admirable libro sobre José

Martí continuaba siendo un clásico en todas las escuelas del país. Su hijo Néstor, que había regresado a La Habana justo con el triunfo de la revolución, dirigió en Cuba varias producciones cinematográficas en el campo de la educación antes de que se viera obligado a salir de nuevo, realizando luego una gran carrera como cámara en los EEUU y Francia, donde obtuvo un Oscar y un Cesar respectivamente. Tuve con él hasta su muerte, ya fuera de Cuba, en París, una gran amistad.

Por entonces, años 1974-75, José Antonio González era figura destacada de la crítica cinematográfica televisiva, aunque yo sólo le conocí, años más tarde, en París, siendo Delegado Permanente Adjunto de Cuba ante la UNESCO y siendo Delegado Permanente Alfredo Guevara, quien había sido durante un largo periodo Director de ICAIC cubano. Por entonces José Antonio vivía en París con la luego reconocida novelista cubana Zoe Valdés.

Ya en París, desde noviembre de 1975 tuve ocasión de conocer a muchos españoles. Entre ellos quiero citar en primer lugar a José Blat Gimeno, a quien acabo de referirme y que era ciertamente un funcionario de gran competencia y fuertemente identificado con la misión de la Organización, así como a Jesús María Gurriarán, quien transferido desde la Oficina de Santiago de Chile realizó en la sede de la Organización un muy destacado trabajo en el campo de la educación. Quiero mencionar también a Dionisio Ruiz de Angulo, que ha realizado todo su trabajo con la UNESCO en París, para terminar su carrera con un alto cargo de dirección en los servicios de la administración general (BOC), así como a Francisco Ramírez y Francisco de Mur, que trabajaron con él en BOC, y Luis Cobos, responsable de la administración del sector de Ciencias. En ese momento tuve también contacto con Paco Fernández Santos, que dirigió durante bastantes años el Correo de la UNESCO, y que me facilitó contactos con exilados y emigrantes españoles durante los años particularmente delicados, pero llenos de esperanza de la transición a la democracia. Otros españoles como Miguel Soler, especialista de educación que fue Subdirector general adjunto de educación, José Pernau Llimos, jefe de sección en la Oficina de estudios, acción y cooperación para el desarrollo, María Rosa Madariaga, nieta de Salvador de Madariaga, Gabriel Cárceles, que tuvo luego una intensa vida universitaria, Angel Trapero, especialmente implicado en la elaboración de las convenciones general y regionales sobre el reconocimiento de calificaciones y títulos relativos a la educación superior, Eduardo Sainz y Miguel Angel Enríquez, que hicieron

también en esos años un muy serio trabajo en la Organización; como también le hicieron el novelista Ramón Nieto, que fue en la Organización Director editorial y que lo fue también, fuera de ella, en la editorial Santillana y en Ediciones Altea, el poeta José Ángel Valente, Director del Servicio de traducciones de la UNESCO, Alfredo Pinilla, que fue, después de un largo periodo en la Oficina regional de ciencias de América Latina, en Montevideo, jefe de gabinete del Subdirector General de Ciencias, en París, y Milagros del Corral, quien hizo su vida laboral en la Organización en el sector de cultura, llegando a ser Subdirectora General Adjunta, para ser luego Directora General de la Biblioteca Nacional de España. Deseo mencionar también a Luis Marqués, que fue jefe de gabinete del Director General y en fin de carrera Subdirector General de Relaciones Exteriores. Más recientemente y aún en activo, Luis Salamanqués, Secretario Adjunto en los órganos directores, y Tania Fernández Toledo, que ha tenido siempre importantes responsabilidades en la administración, incluido el control del Patrimonio artístico de la Organización en la Sede, producto de múltiples donaciones de artistas, particulares y estados. Por último quiero mencionar a Alfredo Pérez de Armiñán, que fue Subdirector General del sector de cultura, con quien, como consecuencia de su muy breve periodo de trabajo en la Organización, tuve poco contacto con él. Hay que señalar igualmente que en lo que se refiere al número de funcionarios de categoría de dirección y profesional por país, existe en la Organización un sistema de regulación de equilibrios que pretende que todos los estados puedan tener un número máximo y mínimo de nacionales en la Secretaría. A la hora actual España, que aparece con 16 (de un total de 623 de las categorías mencionadas en 195 estados miembros), todos en la categoría de profesionales, figura como sobrerrepresentada.

Claro es que tratándose de españoles en la UNESCO la personalidad más significativa ha sido, por supuesto, Federico Mayor Zaragoza, quien después de un largo y denso trabajo universitario fue nombrado en la UNESCO Director General Adjunto, para marchar pronto otra vez a España, en 1981, donde fue ministro de educación y ciencia. Años más tarde, en 1987, fue presentado por España para el puesto de Director General de la UNESCO, siendo elegido ese mismo año por seis años, y reelegido para un segundo mandato en 1993. Fue el primer español en ocupar un puesto de un tal relieve dentro del sistema de Naciones Unidas. La fecha era muy particular, pues seguía, en el campo interno, a la salida de los

EEUU, el Reino Unido y Singapur de la Organización, y en el externo, a la implosión de la Unión Soviética, que, entre otras consecuencias, rompió el sistema de los dos bloques. El impacto de la acción de F. Mayor en la Organización fue de gran amplitud, pero se sintió de manera particular a través del Programa de Cultura de Paz, así como, sobre todo desde el punto de vista normativo, en los campos de la bioética y de la ética de las ciencias y la tecnología. F. Mayor había sucedido en el puesto de Director General a Amadou Mahtar M'Bow, quien contribuyó, y no sólo de manera simbólica, a la entrada activa de los países del Sur en la Organización, y que tuvo que hacer frente a la crítica salida de los EEUU de la UNESCO.

Otro campo a través del cual ha habido una larga lista de españoles que han tenido una importante relación con la vida de la Organización es el de la representación de España en los órganos directores, Consejo Ejecutivo y Conferencia General y el de su Delegación Permanente. Por lo que se refiere al Consejo Ejecutivo y en particular a los miembros que estuvieron en él a título personal, hubo en total seis: tres con los que no tuve una relación personal por razón de fechas, Juan Estelrich y Artigues, Joaquín Pérez Villanueva y Salvador García de Pruneda, y tres con los que he mantenido una larga amistad, Díaz Hotchleitner, al que ya he hecho referencia, José Luis Abellán, que jugó un papel activo en el momento de la salida de los EEUU de la Organización, y Luis Ramallo, que ha sido después Presidente de la Comisión Española de Cooperación con la UNESCO.

En lo que se refiere a los delegados permanentes (embajadores) de España y sus adjuntos y consejeros, que, como se comprenderá fueron muchos desde 1953, me referiré nominalmente sólo a alguno de aquellos con los que he tenido mayor relación, es decir: Félix Fernández Shaw, Salvador Bermúdez de Castro, Jesús Ezquerro, Francisco Villar, Menéndez Pidal, José María Ridaio, María Jesús San Segundo, Delfín Colomé, Miguel Ángel Carriedo, Juan López Chicheri, Manuel Benavides, Juan Manuel Barandica, Servando de la Torre, José Antonio de Ory, Jaime Rodríguez-Ponga y Teresa Lizaranzu Perinat. De hecho, después de mi jubilación se ha intensificado mi relación con los miembros de la representación de España ante la UNESCO y he sido miembro de la delegación española en las sesiones de la Conferencia General y en la mayoría de las del Consejo Ejecutivo.

Cuando se habla de los españoles y la UNESCO no puede uno sino referirse también al interés más bien limitado de la ciudadanía, en general, por su mi-

sión y sus programas, y al de los medios de comunicación, que están a menudo tan estrechamente ligados. Aunque hay sin duda ciertos grupos y sectores de la población, ONGs particularmente, que muestran un claro interés en aspectos particulares del programa de la Organización, el interés casi siempre se centra en un limitado espectro de cuestiones como es por ejemplo el caso del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, cuya inclusión en la lista de nuevos sitios reconocidos o en vías de reconocimiento tiene casi siempre repercusión en los medios, quizás y sobre todo por su repercusión turística. No obstante hay algún momento, más bien de crisis, como ha sido recientemente el de la admisión de Palestina como estado miembro de la UNESCO, con fuertes reacciones de los EEUU y de Israel, que ha tenido una cierta repercusión en la prensa y hasta en la ciudadanía.

Para cerrar este texto, no quiero dejar pasar la ocasión sin referirme a la importancia identitaria que puede tener y que tiene el trabajo, a veces durante años, en una organización de la familia de Naciones Unidas como la UNESCO. La fuerza de su misión y de sus ideales, tal y como están establecidos en su Acta constitutiva, sobre todo en su preámbulo, marcan fuertemente a quienes trabajan para ella y creo poder decir que la inmensa mayoría de los funcionarios que yo he conocido, en la sede o en el terreno, pretendía y pretende responder a ellos con un compromiso sincero y profundo.

## **26. UNESCO: Patrimonio de Cultura, Cultura de Paz**



Tras las dos grandes contiendas mundiales se ha registrado una explosión de instrumentos internacionales para la conservación del patrimonio cultural de la humanidad: el deterioro, la rapiña, la destrucción, el saqueo y enriquecimiento privado, la venganza, han llevado a la Comunidad de Naciones a ir estableciendo unos marcos convencionales protegiendo arquitecturas, arqueologías pinturas, museos.

Ya en la **Conferencia de Paz de París en 1919 al término de la Gran Guerra** fue el belga *Hymans* el primero en presentarlo:

*La Sociedad de Naciones* el 14 de enero de 1922 constituyó un **Comité Internacional para la coordinación del trabajo intelectual** otorgando su presidencia a *Henri Bergson* y fijando para sede el *Palais Royal* en París.

En 1923 se establecieron *Comités Nacionales* y un *Comité de Entendimiento de las mayores asociaciones internacionales «Toynbee»*, informando sobre las perspectivas de creación de un Instituto internacional de ciencia política en 1930 y 31, *Mme Curie-Slowska, Torres Quevedo, Millikan. Einstein*, sobre *cooperación científica Blas Cabrera*, fueron sus pioneros.

Bajo la presidencia de *Julio Casares* y según un acuerdo con la Cámara Internacional de Comercio en París el Comité Internacional delibera sobre los **derechos del inventor**, proponiendo un texto de 20 artículos estableciendo un plazo de 30 años de protección de los derechos registrados: Sin embargo la Conferencia Diplomática subsiguiente no lo aceptaría pues eran conceptos extraños a la **Convención de Berna de 1886** que se ceñía a las legislaciones nacionales. La **Conferencia de Roma de 1928** aprueba por aclamación, sin embargo el **principio de protección internacional de los derechos morales que corresponden al autor**.

Son tiempos de Salvador de Madariaga. En Octubre 1932 en la Ciudad Universitaria en **Madrid** Jules Romain, Miguel de Unamuno, Manuel García Morente, debaten sobre el futuro de la Cultura, en París en 1933, Paul Valery Emil Borel,; Aldous Huxley, y Madariaga, de nuevo en Madrid en 1933 —la terminología científica— en Venecia en 1934. Giménez Caballero, Thomas Mann Giovanni Gentile, Le Corbusier abordan temas: «**Arte y Realidad**» **Arte y el Estado**: la formación del **hombre nuevo**, en Niza en 1935; «**Hacia un nuevo humanismo**» bajo la presidencia de Paul Valery en 1936: *Rabindranath Tagore, Huizinga, Stefan Zweig Andre Maurois, Sigmund Freud*, son los autores de una serie de comunicaciones editadas por el Comité Permanente de Artes y Humanidades bajo el título *why war: warum Oorlog*.

Pero estalló de nuevo **la guerra**, y de sus cenizas volvió a emerger una Institución universal para la Cultura y la Ciencia ,: **UNESCO, el 16 de noviembre de 1945** inevitablemente teñida por los eventos y ocasionalmente escorada por los vaivenes de las políticas:

Cuando se reúne en *Londres el 16 de noviembre de 1945* la Conferencia que redacta el Tratado constitutivo de lo que será la UNESCO se plantea «**abordar la historia humana en una nueva era diferente de la que acaba de concluir**»: así Clement Atlee, o Leon Blum, o Torres Bodet; el progreso de la humanidad ligado al progreso intelectual, la libertad interpretada simultáneamente en lo cultural y lo político incardina a los fundadores en el Espíritu de las Luces: la educación será el medio de ser autónomos; inmunicemos al mundo contra las doctrinas que negaron la unidad del genero humano.

La naciente UNESCO bebe en sus antecedentes: Henri Bergson, Toynbee Huizinga, Sigmund Freud, André Maurois, Rabindranath Tagore.

**Julian Huxley**: El Primer Director General de la nueva Organización en el 1945 hermano de Aldous, receptor de las ideas de *Josef Pieper* y su *Christian idea of Man*, intenta reencarrilar los temas que habían abocado en la guerra mundial con palabras hoy muy controvertidas aun apegadas a la idea de la biología social, la evolución biológica; mas interconexión y recuperación que instaurar formas y modos para el nuevo tiempo de pstguerra.

Desde los primeros **46** miembros de la organización se ha ido subiendo hasta **193**, las tensiones diversas han recorrido sus entramados: UNESCO sin embargo por su particular composición en la que tiene especial consideración el papel

y protagonismo y eco directo de los intelectuales, científicos, escritores como actores culturales y sociales, le han permitido guardar su carácter como centro impulsor y de referencia para la cooperación cultural.

Viene ahora siendo UNESCO un foro para estas reflexiones sin perjuicio de que muchos elementos de las mismas busquen otros foros paralelos. Precisamente por esa no centralización de los temas propios de cultura ciencia e investigación en esta organización y por su no dependencia lineal al ECOSOC y su articulación directa bajo el Consejo de Seguridad la URSS en principio se mantuvo fuera de la misma, aun cuando por su realidad y eficacia funcional sus aliados del Pacto de Varsovia se integraran plenamente desde un principio: así fue el caso de Polonia o Hungría o Rumania o Bulgaria o la Alemania Oriental donde la riqueza cultural y las consecuencias de la guerra eran obvios alicientes.

Para los juristas soviéticos los autores de UNESCO no habían contemplado una organización supranacional, sino una Organización internacional desprovista de capacidad de interferencia en los asuntos domésticos: Chris Osawke tiene un detallado estudio al respecto: Para los soviéticos ni las propuestas de Huxley sobre su «Evolucionismo humanista», «humanismo científico» que presidían la constitución de la organización, ni la independencia de esta organización intergubernamental acogiendo territorios o grupos de territorios no responsables de sus relaciones internacionales (art. 2.3) ni la capacidad de las aun non-natas *comisiones nacionales* del art. VII y la aceptación de ONGs y Comisiones Nacionales en los comités consultivos de la Conferencia General eran aceptables a los celosos defensores del estatismo: además acusaban los problemas que esta estructura ocasionaba a estados federales (como la URSS sujeta al llamado centralismo democrático).

Sin embargo la desaparición de Stalin propicio la integración de Moscú en la organización, se retiraron objeciones sobre la OMPI y se aprovechó la posibilidad de influir en la elaboración de recomendaciones y declaraciones aceptando así la genérica facultad *quasi-legiferante* de la organización en temas tales como en torno a cierta circulación materiales audiovisuales escolares, no discriminación en educación (14 diciembre 1960) un texto propuesto por Moscú que facilitaba la diseminación de sus ideas.

Mientras existió la URSS esta restricción «estatista» estuvo presente: hasta el punto conseguir una corrección en la constitución de UNESCO para atenuar

la disposición establecida inicialmente según la cual los miembros del Consejo Ejecutivo serían elegidos «*in their own capacity*» y ejecutarían sus funciones de acuerdo con las directivas emanadas de la Conferencia General: Ahora son representantes reconocidos de los Estados participantes y no cabe conceder tal representación a personalidades independientes, sobre todo por razones prácticas pues la normativa correría el riesgo de no ser luego recogida en los ordenamientos jurídicos de los propios proponentes: en efecto los intelectuales que dieron nacimiento a UNESCO la habían concebido en su dimensión supranacional, intercomunicadora de cultura tal como la expresaban los representantes culturales designados, con protagonismo especial de las Comisiones Nacionales.

Otra cuestión de interés suscitada en su momento por los juristas de Moscú fue la revisión del art. 2.1 del acuerdo UNESCO UN y del art. 93.2 de las reglas de procedimiento de la Conferencia General que establecía la necesidad de recomendación previa del ECOSOC para la consideración por la Conferencia General de un nuevo estado participante. En efecto en un principio la condición de miembro de Naciones Unidas según el texto inglés era pareja —«concede el derecho»— a serlo también de la de UNESCO pero la misma URSS usando una versión rusa lo dejaba «abierto» al estado miembro de NU. Muchos años más tarde en 2012 estos elementos han jugado positivamente en la aceptación directa por la Conferencia General de Palestina como miembro de la misma, ambigua decisión que no prejuzga la situación en la Asamblea General de NU.

La participación plena de la URSS le valió para protagonizar posiciones belicosas frente a los Aliados Occidentales en torno a la «paz perpetua» la «coexistencia» el «desarme general y completo», la descolonización, y el apoyo a la devolución de bienes culturales, temas todos puntualmente presentados por los Neutrales No Alineados periódicamente en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Y también para unirse a otras iniciativas de interés como la preservación de monumentos en los conflictos y guerras.

Por su parte, la URSS superada su ausencia inicial de UNESCO al cruzarse políticamente la descolonización con el planteamiento estratégico bipolar, acepta tras largos debates la nación pasa a ser «una comunidad humana, estable, constituida históricamente, nacida en base a una comunidad de lengua territorio vida económica que se traduce en una comunidad de cultura»: contradicción

flagrante del materialismo histórico (la vida determina la conciencia) y elemento ambiguo de penetración política en el Tercer Mundo que elige su versión de *volkgeist*: la identidad cultural, pura y simple prefiere prescindir de las referencias internacionalistas y de la revolución proletaria.

Ausente en principio la URSS por razones técnicas (UNESCO no está incardinada en la pirámide CS-ECOSOC como órgano subordinado) aunque más tarde se incorporaría plenamente; China no presente en la delineación del nuevo mundo posbélico, y tampoco India o los países islámicos aun colonizados: es decir budismo, confucismo, mazdeísmo, shintoísmo, el islam no están presentes en la elaboración inicial; EE.UU. ve un vehículo político de expansión cultural; la desnazificación, la guerra fría, el macartismo, la descolonización se han cruzado poniendo palos en las ruedas del gran carro de la cultura.

La llegada de los descolonizados y el tercer mundo, instrumentado en la guerra fría intenta diseñar un nuevo orden de la información que precipita la salida de EE.UU. de la organización;

Concretamente la cuestión del *Oriente Medio* y el foco de Palestina se han constituido como un campo dialéctico: es realmente un lugar privilegiado de presencia de culturas, de monumentos y objetos, de tradiciones y también de bienes, medios, accesos, responsabilidades por la conservación de las que los poseedores o usufructuarios requieren explicación de los otros pretendientes a su posesión o de los que presumen de su apropiación: *answerable to*, (su responsabilidad) que más que confrontación, si ofrecen su presencia real, yuxtapuesta.

La participación política en la Conferencia General de UNESCO es por ello importante para los que detentan bienes objeto de la institución: si son «objeto» conceptual del debate, puede objetarse su derecho a sentarse en la mesa, «*have a say*».

Ese fue el gran tema de la Conferencia General de 2011 *admitiendo a Palestina*: una lectura de la Convención de la Organización que permite que «estados no miembros de la ONU «puedan ser admitidos a ser miembros de la organización a recomendación del Consejo Ejecutivo de la misma (art., II, 2).

Así lo hizo el Consejo Ejecutivo, con el voto de España: un tema mal recibido por sectores políticos de EE.UU. que gracias al juego de mayorías en la Cámara de Representantes en Washington bloqueó las contribuciones de EE.UU. a la organización desde ese momento en parangón con una ley que suspende las con-

tribuciones de EE.UU. a OOII que acogen organizaciones terroristas o Estados no reconocidos por EE.UU.

El 28 septiembre 2018 El Estado de Palestina ha incoado ante el TIJ procedimiento por la consideración de Jerusalén como capital de Israel en base a diversas Resoluciones que conceden a Palestina y Jerusalén (AGNU 5253, CS 476(80)). El Consejo Ejecutivo de UNESCO en su sesión de primavera de 2017 ha reafirmado este estatuto. EE.UU. bajo la Administración Trump ha decidido retirarse de la Organización a partir diciembre 2018 limitándose a continuar como Observador. Israel también se ha retirado de UNESCO a partir de 1 de Enero de 2019.

Otros países en su día se retiraron: EE.UU. en administración Reagan en 1985, mientras Bush en 2003 se reintegro; Margaret Thatcher se retiró en 1986; ante Sudáfrica en 1957 por el Apartheid y Singapur en 1987.

Las razones que argumenta ahora el presidente Trump serían los términos de la Resolución del Consejo Ejecutivo de UNESCO:

1. Considerar «sin valor jurídica» la anexión de Jerusalén oriental a Israel y exigirle la paralización de las excavaciones.
2. Declarar «potencia ocupante» a Israel.
3. Compararle con el régimen de apartheid de Sudáfrica.
4. Reconocer la antigua ciudad de Hebrón y la mezquita de Ibrahim como patrimonio palestino.

UNESCO recoge la particularidad de contemplar en su seno los **territorios o grupos de territorios** que sin responsabilidad para la conducción de sus relaciones internacionales sean admitidos por votación de dos tercios por presentación de los miembros de la organización o por la autoridad que tengan a su cargo la responsabilidad de la representación internacional (Art. II.3) Redactado con vistas a su aplicación en los territorios aun no descolonizados, ofrece para la imaginación, supuestos interesantes para la ingeniería jurídica en la construcción de uniones supranacionales o en la constitución de sistemas confederales.

Pero la Constitución de UNESCO contempla con especial atención el papel de los **actores culturales** y de las **Comisiones Nacionales**. «ampliamente representativas de los organismos interesados en los asuntos educacionales, científicos y culturales representativas del gobierno y de tales instituciones» (art. VII.1). Hasta tal punto que en la Conferencia General «(art. IV.1)» se es-

tablece que los 5 delegados nombrados por cada Estado miembro lo serán tras consulta con la Comisión Nacional.

Es curiosa la insistencia en la composición de las **delegaciones** de los miembros de la Conferencia General *«intuitu personae»*: Al hablar del Consejo Ejecutivo se habla de los *elegidos por la conferencia General entre delegados de los Estados miembros, representando cada uno de los elegidos al Gobierno del que es nacional*. «en su selección, dice el art. V a 2 «se incluirá personas competentes en las Artes, Humanidades, Ciencias, Educación y Difusión de Ideas... tendrá en consideración la diversidad de culturas con una distribución geográfica equilibrada. Hasta tal punto se considera la personalización de los delegados que se establece un sistema de sustitución caso de dimisión o fallecimiento de alguno de los mismos durante su mandato (V.a.4.<sup>a</sup>)».

Precisamente la República Federal Alemana es un ejemplo de vitalidad de sus *Comisiones Nacionales*. Menos lo son los estados no federales y los que constitucionalmente son mas centralizados En el *caso español*, el Decreto 173/2004 establece la Comisión Nacional como órgano colegiado adscrito al MAEC a través de la AECI bajo la Presidencia de la Infanta Cristina.

UNESCO es pues *el Hub, la plataforma giratoria* desde son vehiculadas iniciativas e inquietudes de la cultura, la educación y la ciencia abordando problemas análogos en ocasión al de otras organizaciones; solapamientos o duplicaciones posiblemente inevitables pues son fruto del *leit motive* de cada uno: el BANCO MUNDIAL tiene sus propias reglas de procedimiento para apoyo de proyectos de productividad económica y criterios de dimensión cultural y educativa; la OMC entra en cierto conflicto en sus esfuerzos de propiciar y liberalizar el comercio con los esfuerzos de proteger la diversidad cultural e impedir el tráfico ilícito de objetos; WIPO /OMPI necesitaría una regulación *sui generis* para la protección de la propiedad intelectual de las comunidades indígenas; y en este terreno la vocación científica de UNESCO se encuentra con los estudios FAO de agricultura indígena o los de OMS sobre medicina natural. Por no entrar en la educación para la ciudadanía, que alienta UNESCO en comportamientos electorales que observa OSCE, o los estudios de Tsunamis en la vertiente de educación preventiva y patrimonio de acuíferos que pueden ser detectados por los sensores y bancos de datos de la non-nata —a falta de ratificación por EE.UU. —CTBTO—.

Unas veces son **Convenciones, otros acuerdos o declaraciones**. La capacidad legiferante de la organización Internacional para la Educación Cultura y Ciencia es escasa; no puede auto atribuirse producir normas marco pues no hay cohesión ni tiene atribuidos tales facultades. Si difícil es armonizar educación, mas lo es intercambiar tecnología o compartir descubrimientos ciencia. Para que sirven las **Recomendaciones de UNESCO**? Según su Estatuto son tales las adoptadas **por mayoría**, mientras son **Convenciones** las que gozan de **dos tercios** Pero en París esta vigente el llamado «**espíritu de Viena: el consenso**: no gozaron del mismo ni el patrimonio subacuático ni la Diversidad Cultural, sin embargo adoptadas las *recomendaciones (necesitadas de ratificación) y las resoluciones* de UNESCO, si bien no son directamente aplicables y *requieren trasposición* implican su consideración por las autoridades de los estados miembros incluso su informe sobre eventual aplicación a la Conferencia General y la eventual monitorización de ello por el Secretariado, se constituyen en instrumentos gubernamentales aplicables indirectamente y como referencia en lo que la ley nacional no regula o prohíbe, en verdaderas disposiciones constitutivas u orgánicas de instituciones o sociedades que operan a nivel multinacional, el seguimiento de una recomendación propicia un *cuaderno de «buenas prácticas»* muy útil para la interpretación judicial.

Por eso las **reservas o declaraciones interpretativas** formuladas por los estados parte de la organización revisten singular importancia a la hora de su lectura por los órganos judiciales: por ejemplo en un famoso caso sobre la protección del Patrimonio Cultural y Natural, Commonwealth vs Tasmania 1983 el Tribunal Supremo evitó obligaciones directas del Estado en base a la ambigüedad de la aceptación «en la medida de las posibilidades» sin perjuicio de establecer que ello en si mismo recoge la obligación de actuar.

Ha sido común la introducción de reservas en las Convenciones auspiciadas por UNESCO sobre **aplicación territorial**: Dinamarca en las Feroe la de Diversidad Cultural, como tampoco Nueva Zelanda en Tokelau;

En otros casos se derivan de no aceptación como **reconocimiento de otro** co-signatario (Sudán al «régimen de Phnom Penh en la Convención de la Haya de 1954 pues era el gobierno en el exilio de Sihanuk

EE.UU. introdujo declaraciones interpretativas en 1983 sobre la convención de 1970 de tráfico ilícito que suscitaron tanto cuestiones del Asesor Jurídico

como de la delegación mejicana que se hacían eco de observaciones de un dictamen consultivo de la CIJ «*las reservas son inadmisibles si son incompatibles con el fin y objeto de la convención; el estado que las formule no puede entenderse sea parte de la Convención* (en ICJ REP 15 1951).

En la práctica la introducción de estas declaraciones *implica que lo convenido no está en vigor en lo que respecta los países que lo formulan y no aceptan*. Peor es cuando los Estados simplemente son partes de las convenciones pero **no adaptan** sus legislaciones (Holanda en el protocolo a la convención de La Haya de 1954 y Japón a la de 1970)

Para evitar interpretaciones destructivas de los resultados de largas y difíciles negociaciones **alguna convención no admite reservas ni declaraciones interpretativas**: es el caso de UNIDROIT con la de exportación ilegal u objetos robados de 1995 y UNESCO con la de Patrimonio subacuático.

Un comité restringido del Consejo Ejecutivo el **CR, Comité sobre la aplicación de resoluciones y recomendaciones** se reúne cada sesión para examinar el cumplimiento y en sesión privada cerrada a todos examina los casos y decide **en ausencia** del encartado se le formulen observaciones: es un caso de «*consensus minus*» y examina en particular casos que estarían afectados por restricciones contra la libre expresión y manifestación cultural.

El *Comité pondera a los agentes sociales denunciantes-personalidades en la educación ciencia y cultura, examina sus argumentos y llama a los estados comprometidos por firma o ratificación en convenios o tratados en los que es marco de referencia la organización*.

Esos **mecanismos habitualmente comportan** presentar **informes y aceptar misiones de observación**. Ello puede afectar a trazados de fronteras (la conservación del templo de Angkor Wat que monjes camboyanos y vietnamitas disputan), argumentar conexiones interétnicas en conexión con actos calificados de actos de terrorismo, frecuentes en el tratamiento del Tíbet, aplicación de leyes anti blasfemia originadas en la colonización para evitar enfrentamientos interétnicos o religiosos que se emplean para vendettas locales o para sofocar unas confesiones, como la cristiana en Pakistán; la proscripción de modalidades de interpretación de una fe religiosa, los Bahai; el cierre político-administrativo de centros de investigación o enseñanza, las supuestas interconexiones de actores

sociales o comunicadores culturales con fuerzas violentas políticas que proporcionan injerencia exterior violencia terrorista étnica-como el papel de alguna locutora en la *radio de las mil colinas* durante el genocidio tutsi.

En asuntos menos dramáticos podrían llegar al comité CR graves infracciones de planificación urbanística o medio ambiental que afectan bienes protegidos; precisamente la conservación de la ciudad vieja de Jerusalén, o los obstáculos a la escolarización del muro o la discriminación de la franja de Gaza son constantes en el debate extra muros del Consejo Ejecutivo y el intento de los protagonistas es evitar ponerlo en la mesa, y mucho mas aceptar su examen por el CR. El objetivo común es conceder o no *locus standi* internacional a pretensiones que se producen en el ámbito interno.

El ejercicio viene siendo aceptado por los Estados parte que lo consideran una regla de juego. La condición es la confidencialidad.

Es que vivimos ahora una dialéctica de paz, en que en el juego lo importante es competir y participar: el castigo es la exclusión.

La **literatura jurídica** viene abordando repetidamente estos temas, citaré: «La notion de patrimoine culturel de l’humanité dans les instruments internationaux.» Eds. James A.R. Nafziger et Tullio Scovazzi.

O entre los cursos de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, los del profesor Kiss, A.-C.: La notion de patrimoine commun de l’humanité.

O el curso de WW Kowalski: «Restitution of Works of Art pursuant to Private and Public International Law».

En particular el compendio con comentarios editado por Patrick O’Keefe y Lyndel V Prott me parece especialmente útil.

Encontramos hoy nucleadas en torno a UNESCO **seis convenciones básicas** y algunos otros pactos y convenios para la conservación de nuestro patrimonio cultural y una serie de declaraciones y recomendaciones que se articulan con otras del Consejo de Europa.

## **1. La protección de la propiedad cultural para caso de conflicto armado**

a) El **Pacto Roerich** firmado en la Casa Blanca el 15 de Abril de 1935 fruto de la labor un pintor hombre universal ruso *Nichola Konstantinovich Roerich*, para la protección de monumentos históricos e instituciones artísticas y científicas sin reservas es aceptado estableciendo por vez primera en derecho inter-

nacional por encima de las condiciones bélicas: lo firma Theodor Roosevelt, el nuncio del Papa en Washington y otros mandatarios que lo hacen válido para la *Unión Panamericana*. Suscrito como Tratado por diez estados del continente americano para la protección de instituciones artísticas científicas y monumentos históricos.

El Pacto va mas allá que la *Convención de La Haya de 1907* que admitía excepciones a la protección por razones de «necesidad militar» y establecía **protección para lugares especiales designados en un registro *ad hoc*, —entre ellos el Vaticano—**, *Excluía su aplicación a los elementos protegidos caso fueran empleados con finalidad militar . Las convenciones de la Cruz Roja de 1864 habían inspirado a Roerich en la ya limitada excepcionalidad militar «si no hay alternativa»*

En los albores de la **GM II** no lo suscribieron lamentablemente gobiernos europeos y eso que la Conferencia de Atenas de 1931 por iniciativa de la *Oficina Internacional de Museos* lo recomendó y que la *Guerra de España* ocupó trabajos a la VI Comisión de la SDN llegando a redactar Charles de Vischer o Foundikidis un anteproyecto.

b) **La convención de La Haya de 1954: y los dos protocolos de 1954 y 1999** regulan actualmente la protección de propiedad cultural en conflictos internacionales y no internacionales (ratificadas por España en 1960, 1992 y 2001 respectivamente).

La Convención recoge un compromiso entre los requerimientos humanitarios y los militares, *proscribe el uso militar de propiedades culturales*, aceptando sin embargo la *excepción* del art. 4.2 2 «en circunstancias imperativas».

Una *dificultad* en su aplicabilidad estriba en los «conflictos que *no* tienen carácter *internacional* (art. 20) llegar a establecer los mandos responsables **de fuerzas irregulares**.

La Convención **obliga al** ocupante a cuidar los bienes culturales, establece su identificación, acepta traslados de bienes a refugios siempre que queden certificadas y sujetas a devolución y confía al DG de UNESCO una serie de facultades Se deja abierto un procedimiento de arbitraje.

c) En **1943** los Aliados en su **Declaración de Londres** hicieron inválidas las *transacciones «improper transactions» en territorios ocupados*. Ello se in-

tentó trasladar la *Convención de La Haya de 1954* pero EE.UU. y UK y también UNIDROIT **no** juzgaron procedente incluir lo relativo a «**restitución**» en el texto y ello dio origen al *Primer Protocolo* de 1954.

El **Primer Protocolo en 1954** se propone evitar « transacciones impropias» **con las propiedades culturales en territorios ocupados**; *se aplica si las transacciones tienen lugar en cualquier estado parte de la convención*. Resulta *inquietante* que prácticamente **ningún estado ha arbitrado legislación al respecto**, por lo que su aplicación no contaría con suficiente base legal interna. Alguno lo ha salvado, como Japón alegando una «superioridad» de la norma doméstica

Deja una *laguna* para las situaciones bélicas «no concluidas» los **frozen conflicts**. (como sería el caso de Chipre).

Por otra parte el juego de **conceptos jurídicos indeterminados** tales como justo pago o buena fe que califican la naturaleza «impropia de la transacción y la no limitación de prescripción, han llevado en la práctica a que se registre una **escasa apelación** a este Protocolo del que no son parte EE.UU. ni UK.

d) El **Segundo Protocolo** de 1999 se centra en **conductas criminales** y detalladamente establece unas, **señalización** y declaración que advierta al eventual ocupante, **prohibe excavaciones arqueológicas**. Un *Comité Internacional de Escudo Azul* actuaría evitando el **saqueo** cultural con *unidades, «escudos» azules*. No se quiere ver repetido el saqueo de Dresde por los alemanes o el de Berlín por los rusos o los de los territorios de Yugoslavia. Su negociación y aceptación a tenido lugar a partir del fin de conflictos armados de pequeña intensidad que han asolado Yugoslavia, Afganistán, Irak, Kuwait, Líbano Camboya.

En el Segundo protocolo el estado ocupante custodiará la propiedad cultural, estableciendo además que *los terceros estados parte en la convención confiscarán las exportaciones llegadas a su territorio de propiedades provenientes del ocupado* cuando la ocupación termine. A petición de la autoridad de ese estado, aunque **no** se precisa en qué momento ostenta tal *autoridad* y sin límite *temporal*.

Desde 1977 se considera *sujeta al derecho internacional* la infracción de estas cláusulas hasta este momento limitadas a jurisdicción nacional.

e) Con la adopción del **Estatuto del Tribunal Criminal Internacional** de 1998 se abre la posibilidad de *considerar crimen el ataque contra edificios dedicados a la religión, educación arte o monumentos históricos*.

*La aplicación a conflictos sin carácter internacional no prejuzga la jurisdicción ni afecta el status de las partes en conflicto y no es aplicable a disturbios esporádicos de orden publico:*

123 Estados somos parte de la Convención, 100 del Primer Protocolo y 59 del Segundo: un Comité de UNESCO lo sigue permanentemente. Con ocasión de la intervención armada en Libia, fuimos convocados por la Directora General de UNESCO los representantes de los estados que lo hemos ratificado para hacernos entrega de las coordenadas geográficas de los elementos culturales protegidos par hacerlos llegar a nuestras autoridades, como así lo hicimos. Ahora se ha desplegado en Siria.

Se trata pues de un grupo de instrumentos que se complementan en torno a lo estipulado en las *Convenciones II y IV de La Haya sobre leyes y costumbres de guerra de 1899 y 1907*.

## **2. Las transferencias ilícitas de propiedad cultural**

Son objeto de la ***Convención para prohibir o prevenir la importación, exportación o transferencia ilícita de propiedad cultural***. *Convención* de 1970 sobre «*propiedades culturales*» en el marco del derecho internacional público negociada a partir de un texto consensuado entre estados y desarrollado posteriormente por encargo de UNESCO en el marco UNIDROIT con una segunda ***Convención contra la exportación de «objetos culturales» robados o hecha de forma ilegal*** abierta al derecho privado internacional.

Ambas se complementan cerrando la segunda un bucle de derecho público-privado. La segunda se centra en la recuperación por el legítimo titular en los tribunales ordinarios sin requerir endoso estatal. Ambas son irretroactivas, proporcionan un marco legal unificado de referencia a los litigantes ante los tribunales civiles y se encaminan a la restitución y compensación de lo robado y de lo ilícitamente exportado aunque considerándolo tipos jurídicos diferentes.

En el caso de la Convención de Unidroit, la *compensación* al poseedor de buena fe de lo robado será «justa; pero en los casos de exportaciones ilícitas será «adecuada» de acuerdo con los precios de los mercados y teniendo en cuenta las circunstancias de emisión de los certificados de exportación. Unidroit hace frente a la rapiña y receptación después de las guerras en los Balcanes y Oriente Medio.

Fue una difícil transacción entre los que sufren este mercadeo y los que lo aprovechan y también entre los sistemas de *common law* y derecho continental; con razones contrapuestas: Egipto y Tailandia y Suiza y EE.UU. no quisieron hasta bien tarde sumarse a la negociación; los estados de derecho continental defendieron principios generales: los de derecho común, particulares, por lo que la interpretación de las ambigüedades de sus cláusulas dificulta su aplicación.

a) En 1970 UNESCO adopta la ***Convención para prohibir o prevenir la importación, exportación o transferencia ilícita de propiedad cultural***.

La Convención establece una definición de bienes culturales y una serie de medidas preventivas como inventarios y certificaciones; en su art. 7.b.ii un mecanismo de recuperación y devolución, consagrando como «*principio básico interpretativo*» la *obligación de devolución*.

La Convención de 1970 prosigue las líneas de un ***convenio de 1933 sobre repatriación de bienes culturales sustraídos*** promovido por la *Oficina internacional de museos* y su art. 3 el corazón del sistema *hace «ilícito» la exportación de lo que es «ilícito» exportar* en otro estado; establece una *certificación* y requiere «prohibir» legalmente las importaciones de propiedades específicas robadas e incluidas en **listas ad hoc** (art. 6 y 7). Dos cláusulas lo complementan particularizando este principio general, (los arts 7 y 9) en lo que se refugian los menos propicios a limitar este comercio. Por otra parte el art. 11 reduce la «*prohibición*» a *declarar simplemente la «ilicitud»* **No** se ha llegado a acordar un *mecanismo de seguimiento* en UNESCO; de hecho se respeta la *confidencialidad de los merchantes* de arte solo obligados a constar en un registro; queda *a medio camino*, pues, esta convención entre la protección de los bienes en los países *de origen* objeto de los *Convenios de Sèvres* y *La Haya* y la protección mas reciente *en destino* ampliando a los estados no-parte en esos convenios un esquema de

protección a través de un sistema reconocido **homologado de certificaciones**. El art. 16 obliga a los firmantes a establecer **legislación aduanera coherente** (ha sido ratificada a por España en 1986).

Costó 13 años que el Presidente de EE.UU. firmase el *Cultural Property Implementation Act* en 1983 recogiendo la disposición nacida en UNESCO. Francia no firma la convención hasta 1997. Reino Unido en 2002. Hasta 2002 no fue ratificada por Japón con interpretación minimalista. Alemania lo hizo en 2007 y Países Bajos en 2009. España lo ratificó en 1986.

La convención de 1970 ofrece pues ambigüedades y problemas de interpretación. Para lograr una mayor exactitud —en vez de enmendarla o ampliarla, vista la dificultad de negociación y para no malograr los procesos de ratificación en marcha,— se encomendó al Instituto para la Unificación del Derecho Privado **UNIDROIT** la redacción de un segundo convenio especialmente para **la mayor protección de yacimientos y museos contra la comercialización de robos y para afrontar los problemas de posesión de buena fe y prescripción** con el que desde algunas legislaciones se ven protegidas transacciones impropias.

b) Esta **Convención contra la exportación de objetos culturales robados o hecha de forma ilegal de 1995** y (entrada en vigor el 1 de julio 1998) precisa en el caso de yacimientos de arqueología la posibilidad de **interponer acciones** a partir de que quede establecido la sustracción o según la ley nacional donde tuvo lugar la excavación

*La debida diligencia fortalece la buena fe; la mayor fortaleza del título de propiedad prima sobre la pretensión de subsecuentes poseedores: la compensación como principio en unos estados puede no ser el criterio en otros.*

En el art. 3.1 en vez de limitarse a enunciar la penalización de las transacciones impropias establece la obligación de **restitución** para el adquirente y poseedor irregular y lo complementa con la cooperación internacional en su art. 13.

La convención habilita a **cualquier titular del derecho** a ejercer ante *tribunales del país donde se encuentre el objeto cultural* a reclamarlo

*En la Unión Europea la directiva 93/7 EEC DE 115/3/93* estableciendo como «objeto cultural» los así definidos como tales dentro de un esquema de categorías, establece también un procedimiento de devolución; y el reglamento 116/2009 regula un control de exportaciones La directiva nacida de los debates

de UNIDROIT está vigente para estados que no han ratificado sin embargo la Convención de 1995 (ratificada por España el 25.2.2002).

### 3. El legado cultural de la Humanidad

La *Convención de UNESCO para la protección del Patrimonio mundial Cultural y la Herencia Cultural de 1972* (ratificado por España en 1982) ha establecido una **lista especial** para protección *en conflictos armados* complementando y ampliando así las del Segundo Protocolo de La Haya . Y el Consejo Ejecutivo en **1993** lo ha remachado con una **Recomendación** en momentos trágicos como el bombardeo de *Dubrovnik, o Mostar*, emblemas de civilizaciones culturas etnias o religiones donde en la sociedad global de información simultanea e inmediata, acabar con el símbolo parece acabar o vencer a la identidad y la nación. Países Bajos ha sido un gran impulsor de este Segundo Protocolo en tiempos en que las armas ligeras y de pequeño alcance (SLWA) causaron indescriptibles destrozos en Afganistán, Camboya, Líbano, Irak Kuwait o Yugoslavia.

En línea con una *recomendación de 1956 sobre limitaciones en excavaciones arqueológicas o de accesibilidad de museos de 1960* la incesante urbanización de los territorios ha provocado potenciales riesgos para la preservación del patrimonio, e incluso para la preservación de los paisajes.

La *Recomendación de 1972 de UNESCO llama a la coordinación de autoridades locales y regionales y nacionales*. Siguen así las de 1962 sobre paisajes o la de 1968 sobre **obras públicas en zonas designadas de interés cultural**.

*Subordina las obras a la autorización por la autoridad competente e interfiere o infiere una responsabilidad nacional, que de materializarse, incluyendo la situación detectada en una lista de bienes culturales «en peligro» afecta las contiendas políticas domésticas y propicia revisiones y adaptaciones de planes urbanísticos:* son emblemáticos los casos de **Koln** (una torre afectaba la percepción de la Catedral), en Dresde, el *punte Waldschlosschen*; en **Burdeos** el Pont de Pierre y hace dos años en la ciudad de **Sevilla** la Torre Peli, una vez abandonado por las mismas razones la torre de Zaha Hadid.

La Convención se complementa con muchos elementos de *protección de la herencia arquitectónica europea de 1969 y Convención de la Valetta de 1992 para la protección de la arqueología y de la de Granada de 1995* sobre ar-

quitectura europea (que excluye de protección intensificada las instalaciones no permanentes) así como la de preservación de paisajes europeos del *Consejo de Europa*. La *protección de paisajes europeos* (Convención del año 2000) que cubre tanto los singulares como los deteriorados e implica **serios problemas de colisión entre derecho público y privado, sin resolverlos**, que intentan guardar los elementos identificativos identitarios de ciertas ciudades y paisajes.

La *Convención de La Valetta* contempla la preservación de **arqueología in situ**, localizada dentro de la jurisdicción de las partes, y ello implica la de pecios en las aguas territoriales y /o zona contigua incluso —tal como alegado por Irlanda— en plataforma continental.

La convención **proscribe** la adquisición por museos de restos procedentes de las **excavaciones no notificase y las ilícita**. Esta Convención estaría aun **pendiente** de ratificación por España.

#### 4. La protección del patrimonio subacuático

La *Convención de 2001* (ratificada por España en 2005) entró en vigor el 2 de enero de 2009.

Producto final de un estudio de ILA en 1994 incorporado a sus reglas de procedimiento por ICOMOS y tras pasar por la División de Asuntos Oceánicos de la Ley del Mar de UN el texto presente en la Conferencia General fue **duramente batallado para hacerlo compatible con los intereses de todos**: poderes marítimos y países con importantes legados.

El convenio aborda **tres temas centrales**; la *jurisdicción* de los Estados, el *control* de los restos, el *rescate y conservación* y se añaden **dos cuestiones básicas interpretativas**: La sujeción a la *Ley del Mar* de UN y la *aplicación limitativa de la Convención* en su art. 9. Con ambigüedad constructiva, se establece el derecho del ribereño a ser *informado* de las actividades en su área de jurisdicción en la zona económica exclusiva y plataforma continental y en el art. 10 el de limitativa a la Convención de unas «Reglas sobre Actividades» anejas.

En efecto, se ha convenido la capacidad del **ribereño a prohibir o autorizar la actividad si se realiza sobre recursos naturales interfiriendo sus derechos bajo la ley internacional, una vez declarado el interés y alegado vínculo cultural, histórico o arqueológico sobre los restos o pecios**.

Reconoce la ley internacional el control por el estado del **pabellón** de bandera los restos de las naves de estado *a flote*; pero es complejo el caso de los *pecios sumergidos* ya sea en aguas territoriales (se requiere previa identificación naturaleza estatal o corsaria), en la plataforma continental o en la zona económica exclusiva . Es un tema que puede **afecta directamente a España y a otros Estados históricamente Coloniales**. La Convención ha acordado *pre-información al estado de pabellón* de bandera para la protección por el ribereño al estado del pabellón caso de aguas territoriales y archipelágicas; exigiendo acuerdo y colaboración en las actividades de rescate caso de encontrarse en la Plataforma Continental o Zona Económica Exclusiva; o consentimiento del estado de pabellón en las actividades de rescate respectivamente (arts. 7, 10 y 12).

La **explotación comercial es incompatible con las tareas de rescate**, la preservación *in situ* es la opción prioritaria. Las Reglas Anejas establecen ciertas limitaciones en el tendido de redes conductos o instalaciones que pudieran *poner en peligro* yacimientos y pecios.

La Convención **solo** ha conseguido la **ratificación por 35 estados** entre ellos España (2005), Portugal o Italia pero con *destacadas ausencias como RU, EE.UU., Francia, Países Bajos y otros países Latinoamericanos*.

## 5. El patrimonio Intangible

La **Convención para la Protección y conservación del patrimonio cultural Inmaterial de 2003** prosigue las *recomendaciones de 1976 sobre participación popular en la vida cultural y las directivas para el establecimiento de sistemas de tesoros humanos vivos de 1996 y 2002 (ratificada por España en 2006)*.

Unos acuerdos para proteger con leyes nacionales la explotación ilícita del folklore de interés específico de países de África que se *coordinan y complementan con los de prevención de transacciones impropias del Convenio de 1970 y el de Unidroit* pues abarca objetos y las previsiones fruto de la reunión *ad hoc* entre OIPI-WIPO y UNESCO.

## 6. La diversidad de expresiones culturales de 2005

Es altamente **controvertida** y que está en línea la con la declaración de UN sobre los *derechos de los pueblos indígenas de 2007*.

*La Convención para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales de 20 de octubre del 2005* y bajo el respeto a los derechos humanos, la soberanía, la dignidad y respeto por igual de todas las culturas, la complementariedad, el desarrollo sostenible, promueve educación, participación integración de la cultura en el desarrollo sostenible.

La convención introduce el **concepto interculturalidad** y se pronuncia *contra la explotación económica de la cultura*.

David contra Goliat, titula el *recueil* de comentarios el canadiense Yves Theoret 148 votos a favor 2 en contra EE.UU., 4 abstenciones universalistas como emergente «sociedad mundial de la información» temiendo la aparición de barreras a la expansión si se aducen derechos a la diferenciación y se privilegian.

Tanto el **GATT** como el **Tratado de Roma** *aceptado* una cierta excepcionalidad aceptando *proteccionismo cultural* y limitando el libre tráfico del comercio para obras de arte y los bienes culturales y eso estaban reconocidos por la Convención de UNESCO y UNIDROIT de 1995. Pero la adopción del **convenio GATS en la OMC incluyendo las industrias culturales en la liberalización de servicios como lo provocó amplia disenso pues Canadá /Quebec y Francia han visto amenazada su política cultural y EE.UU. no acepta restricciones indirectas por vía de la protección a la excepcionalidad.**

La Convención se inscribe en una serie de **recomendaciones anteriores como la de 1976 para la participación de los pueblos en la vida cultural y en coordinación con la Declaración de UN de 2007 sobre derechos de los pueblos indígenas o la recomendación de 1989 sobre la cultura tradicional y el folklore**.

La Convención sobre el valor de la herencia cultural del *Consejo de Europa de Faro* de 2005 lo complementa. Se estableció a raíz de la ruptura de Yugoslavia en la *Convención de Faro* en 2011.

En ella se ha establecido que el derecho a esta **herencia no puede ser objeto de apropiación privada**. El problema real reside en que frente a presupuestos significativos *ad hoc* es difícil plantear la preservación sin participación privada.

Este entramado normativo y convencional que instrumenta reclamaciones de bienes sitios, costumbres, legados **responde a unas ideas filosóficas también en ellas se estructura la proyección de las culturas**.

Los desastres de las guerras del XIX y XX han estado presentes.

Los **objetos culturales son símbolos** y su catalogación, apropiación, exhibición resulta por ello en ocasiones conflictivo: Tener, poseer apropiarse de símbolos para ser y poder reclamar mas. Son la herramienta para argumentar los orígenes y la identidad.

Tumbas, ruinas, tradiciones, líneas de paisajes: un mundo romántico que se configura en las conciencias: los **ilustrados** alemanes encabezados por *Herder* en la *Prusia* del XVIII, contextualizaron el clima, la religión, las costumbres como un alma colectiva, el **volkgeist**, y propusieron , *no mas extraer las ideas del abstracto sino reclamarlas como propias de un inconsciente colectivo*, incardinadas en lugar momento y medio, atribuirles a esa alma colectiva e identificar a partir de ahí la historia y reclamar a partir de ello: los objetos producto de esa alma popular deben volver a la patria.

Los **revolucionarios** franceses de las Luces en cambio se propusieron imputar directamente al «**hombre**» universal individualizado todo el poder de creación y no entenderla fruto de una tradición o el sentir profundo colectivo.

Los frutos del hombre son de todos, y su propagación universal no debe ser limitada. No es tanto donde se encuentren depositados, sino que todos tengan acceso a conocerlo y disfrutarlo.

Los **Tradicionalistas**, negaron «el Hombre». *«He visto franceses italianos, rusos. Es gracias a Montesquieu que puedo ser persa: pero al Hombre, nunca me lo he encontrado. Las naciones tienen un alma general y una verdadera unidad moral»* dice el tradicionalista francés De Maistre y así se une al ilustrado Herder cerrando ambos la revolución de 1789. Dios no es la razón suprema, ni el Ser Supremo; es la razón colectiva. Dios habla al hombre en el lenguaje de su nación.

Fueron numerosos los **desastres del idealismo** filosófico del romanticismo aplicado a la política:

Leemos a *Julien Benda*: «un **cataclismo** en las nociones morales que educan al mundo, la traslación de los valores inmutables, generales al servicio de lo local: la tendencia a posicionarse en la propia cultura, la transmutación de *la* cultura a *mi* cultura, y mas allá la cultura del recinto virtual en el que se desarrolla la actividad espiritual y creativa del hombre».

*Alain Finkelkraut en un opúsculo, La défaite de la Pensée* que nos ha contextualizado cuatro aspectos:

1. La presencia dialéctica del idealismo en la negociación de los muchos instrumentos convencionales internacionales y la tentación de **valorar** unas culturas sobre otras.
2. Los deseos de los **nuevos** protagonistas políticos y culturales, de esgrimir sus tradiciones su patrimonio hurtado, para así alegar una diferenciación identitaria que en ocasiones pugna con la aplicación de principios genéricos universales.
3. La tendencia *neo conservadora* a proyectar e imponer como **pensamiento único universalista** formas políticas particulares limitadas en circunstancia de lugar y tiempo de la cultura occidental.
4. La defensa del sometido de la **particularidad cultural**, la discriminación positiva dice Finkelkraut puede transformarse en una **conexión artificiosa** entre *raza y cultura*.

Una sociedad **pluricultural**, puede resultar una cultura a trozos, la enfermedad de nuestro tiempo en el llamado Primer Mundo: «*La malaise dans la culture*».

**Samuel Huntington** ha intervenido en forma impactante en el debate con su **clash of civilitations**: como **Fukuyama** en su *Fin de la Historia*: trasladan la primacía cultural a la política: la cultura del imperio si está corrupta o es débil sera retada por otras culturas, otros imperios que ofrezcan coherencia en sus planteamientos y defensa: la diversidad es espejo de incapacidad de presentar mensajes integradores totalizadores

En 1951 UNESCO encarga a **Claude Levy Strauss**, un estudio sobre «**raza e historia**». Estudio que concluye: «*Las formas que la humanidad se da a si misma no pueden clasificarse según su perfección creciente, no son los escalones de una marcha triunfal; la tentación de situar las comunidades humanas en etapas convergentes hacia un fin común es falsa como es pernicioso la división del género humano en entidades anatómico psicológico cerradas*».

*Fue una tentación de las Luces, crear el concepto «civilización» dice Levy Strauss «Lo que no es Yo, es menos que yo». Una «misión» incumbía a las*

*naciones desarrolladas, propiciar a los no- europeos hacia la instrucción y el bienestar.*

*Eso es salir al paso de los conceptos de «misión» la del hombre del **If de Kipling** o de las visiones eugenésicas de los evolucionistas «iluminar a la humanidad».*

*Las luces se sientan ahora en el banquillo de los acusados dice Finkelkraut.*

Los sociólogos de la segunda parte del S XX se mueven en el mundo bipolar: se impregnan de Marx, recogen a Levy Strauss entran en el estructuralismo «*La desorientación de la historia, cortar en trocitos para jugar a encontrar las partes iguales, dice Foucault, jugar al caleidoscopio.*».

«La preeminencia de una cultura se explica por la posición dominante de la clase de la que procede y se expresa en su especificidad».

*Los pensadores del mundo occidental dejan de lado la herencia del volkgeist, muchos analizan la cultura con la herramienta del marxismo. En la guerra fría y era del macartismo los EE.UU. ven con aprensión estas discusiones sobre cultura y civilización en una organización internacional.*

Por su parte, la URSS superada su ausencia inicial de UNESCO al cruzarse el interés político de apoyar la descolonización con el planteamiento estratégico bipolar, prefiere prescindir de las referencias internacionalistas y de la revolución proletaria.

En 1971, 25 años después de su primer encargo, **Raza e Historia**, Claude Levy Strauss abre la **Conferencia de UNESCO sobre Raza y Cultura**. La organización la mas numerosa del entorno internacional incluye ahora en toda su potencia el Tercer Mundo, a los «descolonizados».

«Es el momento de ser herético». El ritmo de *la evolución biológica, está determinado por las formas de cultura, las formas de vida que han prevalecido en el pasado y el presente: en vez de preguntarnos si la cultura procede de la raza, mas bien es la raza una función de la cultura.*».

**Cultura y educación** se entremezclan ahora « La **identidad cultural** es el núcleo vivo de la personalidad individual y colectiva principio vital que inspira decisiones», actos (Conferencia de México de 1982).

Tras la contienda mundial se había intentado sembrar una verdad única, fruto de la razón, una idea democrática liberal, desarmar el idealismo hegeliano , Rusia, había cuidado mantener su poder; EE.UU., su omnipresencia.

Ante la pretensión de los descolonizados con apoyo soviético de revisar todo y lanzar un el «*Nuevo Orden mundial de la información,*» Reagan decide abandonar la UNESCO «*In the presence of our enemies*» es el sugestivo grueso libro de una de las fundaciones ultra conservadoras americanas.

**Identidad, religión, representan elementos de vulnerabilidad.** Es una característica de los tiempos modernos, dice Finkielkraut, evocando al Milan Kundera de «*Un occident kidnappé*» que la enseñanza para el futuro rompa con la visión etnocéntrica de la humanidad que arrogaba para Europa el origen de todos los descubrimientos y progreso. La presencia en Europa y América de emigrados del tercer mundo plantea cuestiones inéditas en los planteamientos y reivindicaciones del Volkgeist.

Se invierten los argumentos: es Francia, Inglaterra, Alemania. China, *importantes por su cultura, o por estar los primeros en la cultura.*

Y si se acepta que predomina dentro del concepto cultura, su recepción por todos, si la independencia del hombre se constituye en el sentido de salir de ser minoría, de lograr que su pensamiento sea genérico, dice Finkielkraut, aceptado como si fuera de cualquiera, hago esto como todos los demás, hemos llegado a la contracultura, a la negación del elitismo y del academicismo, a vivir en la era de los feelings. Es el libro de Andre Bercoff «manual de instrucción cívica para tiempos ingobernables, el no-pensamiento, que sin embargo no es el fin de la cultura sino una aproximación a la misma.

— UNESCO no es en absoluto ajena a este vaivén de ideas. Sus **principios de cooperación cultural de 1966** la primera de una serie de trece recomendaciones, fue producto filosófico de los estados europeos del Este, siguiendo recomendaciones de simposios en Leningrado, Moscu, y Krakovia y basan la cooperación en los derechos humanos, paz y política económica, principios que no fueron recogidos por declaraciones posteriores como la de 1976 sobre la **participación de los pueblos en la vida cultural.**

En 1995 el informe UNESCO sobre diversidad en la creación establece que la diversidad es tan importante como la diversidad biológica para la vida humana.

— En la mas reciente **declaración Universal de la Diversidad Cultural de 2001** el termino «cultura» no recibe definición, la «diversidad cultural» deviene «imperativo ético, no invocable como razón de violación de los principios

de derechos humanos garantizados por el derecho internacional (art. 4), que se ha cristalizado en la **convención mas discutida de 2005 para la protección y promoción de las expresiones culturales reciente**, en el décimo aniversario sobre la se redactó y aprobó con celeridad como reconoce en su introducción la directora general Irina Bokova. La Convención plantea la **interculturalidad: para Francia, la diversidad entre culturas nacionales, no entre estados nacionales; para EE.UU., eso no es sino recoger el libre flujo de ideas.**

Melting pot, fruit cake: asimilación, integración, particularismo, aparteid.

Terminemos un poco anecdóticamente:

El **Museo multicultural** del *Quai Branly* orgullo de Jacques Chirac se encuentra en problemas con terracotas de Nigeria y la colección de estatuillas Nok pues se alega por minorías del país que se consiguieron incumpliendo el código ético de ICOMOS —la organización de museos—.

Por no hablar de la fuente del zodiaco en jade de *Han Yan Tang* de la colección de antigüedades chinas de *Yves Saint Laurent* procedente del saqueo del palacio imperial en 1860 tiene —problemas semejantes—.

La colección *Goudstikker*, conseguida por la Alemania nazi tras la invasión de Países Bajos devuelta por Berlín a La Haya e integrada en diversos museos nacionales pero que la familia reclama; lo mismo que la familia Mendelsohn Bartoldy respecto el MOMA, o lo que pasara con la colección recientemente encontrada en casa de *Cornelius Gurlitt*.

Víctor Manuel de Italia recibió del Negus como obsequio el *obelisco de Axun* que se expuso en Roma pendientes muchos años de devolución aunque así lo prescribía el acuerdo de paz de 1947 pues el Negus ya dejó de ser autoridad legítima de su país y que fue aceptada muy recientemente por el gobierno Berlusconi.

O el tesoro de los aztecas que se llevó Maximiliano a Viena.

Porque, **¿quién se queda con las antigüedades, de quién es la Antigüedad?** Lo pregunta irónicamente en un juego de palabras James Cuno: los museos, los gobiernos pelean por vestigios que acreditan soberanía de un estado, de una etnia o grupo o nación: Y la estructura legal efectiva depende de la soberanía nacional. El concepto identidad nacional, cultural es muy emocional y políticamente muy manipulable.

La promesa de un museo enciclopédico es la de ofrecer la colección y muestra de objetos y diseminar su conocimiento: ello parte de una presunción subjetiva de prioridades en la clasificación, de ubicación, de la obligada limitación espacial y temporal, de fuentes y suministros: Lord Elgin llevándose el friso del Partenón acabó heroicamente cediéndolo con una compensación al Parlamento británico que imagino un trustship, un fideicomiso, en tanto Grecia (entonces bajo dominio otomano), no era capaz de protegerlo; Cuando Grecia ocupa su turno en la presidencia europea en los años 80 Melina Mercury lanza una pasional llamada a hacer realidad la devolución. Son diez años de reiterar la reclamación. Le contesta el director del British Museum allá por los 90 «como elemento del patrimonio de la humanidad cada pieza tiene su sitio en el mundo, sea Pekín o Londres».

En la piedra Rosetta que Egipto podría solicitar exhibir en el próximo museo de la civilización faraónica en la cercanía de la Pirámide de Guize se exigiría con toda probabilidad pruebas documentales improbables que transmutaran en contratos civiles a individuos lo que fueron transacciones en estado de necesidad motivado por situaciones de guerra. Algo mas sencillo aparentemente en casos de la última guerra mundial, pero imposibles en lo que son testimonios de la antigüedad, cuya mejor protección es la argumentación del director del British Museum.

Heidelberg devolvió unos elementos a Atenas recordando quizá cuando Schinkel imaginó en su momento edificar un palacio real en el sitio de la Acrópolis para el hermano del Kaiser; también el Vaticano ha devuelto elementos. Pero el encanto de Carla Bruni no ha bastado para que el Louvre devuelva un Veronese capturado por Napoleón a Venecia , pues el Louvre esgrime que parece hay un cierto acuerdo de derecho privado de que lo que reclamara ahí quede pues otro quedó en Venecia.

Y que decir de la devolución de restos humanos a los pueblos autóctonos (el gobierno federal americano tiene un viejo contencioso con tribus indias sobre el hombre de Kennewik o con Chile por el Hombre del Cobre recientemente devuelto por el Museo de cultura india o , *el retrato de Wally* de Egon Schiele o la decisión de devolver antigüedades persas expuestas en la galería Barakat de Londres para que Irán no boicoteara los Juegos Olímpicos. Está pendiente la pretendida devolución del «*Moulin de la Galette*».

El principio *uti possidetis, ita possideatis* aplicado a las obras de arte, esgrimido por los detentadores actuales de obras de arte, como si fronteras de territorios en combate se tratase es devastador para la restitución.

Precisamente para posibilitar un fluido intercambio de objetos artístico y su exposición al abrigo de medidas judiciales precautorias cuestionando la legitimidad de la posesión, abriendo paso a la confiscación, en 1976 y 1978 UNESCO adoptó sendas recomendaciones para la protección de piezas en intercambio internacional cultural. El vandalismo con La Pieta y el «secuestro» esporádico de obras de museos como los Van Gogh de Ámsterdam, o los del Rotterdam ha sido el motor emocional para que los delegados lo aceptaran, como lo fue de los budas de Bamiyan por talibanes de Afganistán para la Declaración de la Conferencia General de 2001 y las que en la guerra yugoslava se produjeron y están sometidas al Tribunal Internacional Penal por infracción de las Convenciones de La Haya.

**Nuestro Director General, el Profesor Federico Mayor** ha escrito en *La nouvelle page*: «la democracia es el único sistema político que no puede imponerse ni por arriba ni por el centro» y recuerda fragmentos de Bertrand Russell comentando el teatro democrático de Atenas o el Globe Theatre de Shakespeare: «teatros análogos, en el preludio de revoluciones democráticas previstas para un mundo mas vasto, demasiado vasto para permitir la participación integral de todo el auditorio».

Hostilidad y escalada son dos características propias de todo conflicto. Una de las diferencias entre conflicto y competición viene dada por la ausencia de hostilidad de la última.

El hecho de que el objetivo indistinto de la competición y el conflicto sea el tratar de imponerse a la voluntad del oponente implica la escalada. En el conflicto, la combinación de escalada y hostilidad puede suponer el traspaso de los umbrales de la violencia directa.

El conflicto supone una forma de enfrentarse a lo que Giddens define como las contradicciones de la organización social críticas sobre «entendimiento, no transformación, respeto valores.»

Un concepto ampliamente extendido entre la opinión pública es el de **la asociación entre «la diferencia» y las causas de los conflictos, es decir, la idea de que diferencias como las étnicas o las religiosas pueden ser la causa de los conflictos.**

**En el imaginario de los individuos que forman el grupo aparecen unas «razones» que justifican el enfrentamiento con el otro grupo. Dichas razones, siempre legítimas a su entender, pueden ser reales o ficticias, Las reacciones que produce el proceso interpretativo son *culturalmente aprendidas*, como lo son también otras como las de carácter atributivo de la culpabilidad, o las de pertinencia normativa que originan su actitud donde se encuentren. Los procesos de atribución suelen saldarse con la asignación de la culpabilidad. Hostilidad y escalada son dos características propias de todo conflicto.**

Si el viento de la libertad comienza a soplar es hora de proponer una cultura de Paz.

Un lema expandido desde su periodo como Director General de la Organización que entronca con el lema de UNESCO: *«puesto que la guerra, surge en la mente de los hombres, hay que educar las mentes para conseguir la paz»*.

Es un difícil equilibrio, educar para integrar, para asimilar; divertir para dominar, son títulos de ponencias y comunicaciones; son proyectos de programas: *education for all; education first...*

Es una meta, una nueva lectura. Julien Huxley proponía tras los desastres de la guerra el humanismo evolucionista, Federico Mayor, en las postrimerías de la guerra fría la cultura para la paz, George Bush simultáneamente a los asuntos de Irak aceptó reintegrar a EE.UU. en la organización en pro del internacionalismo. Irina Bokova ante los retos de la sociedad global digital instantánea pero no por ello solidaria, ha venido a proponer «un nuevo humanismo».

Su articulación jurídica es compleja: no puede pretenderse que estemos en el escenario de integración funcional que diseñó Reuter; no nos movemos tampoco en una pura yuxtaposición, caminamos buscando cierta coordinación, aspiramos a más a plasmarlo jurídicamente con cierta capacidad vinculante de compromiso positivo respetuoso.

Una cuestión ahí abierta con la que nuestros colegas siguen entretenidos en París y muchas otras capitales.

**UNESCO es importante para España:** lo prueba su empeño continuo en ser protagonista activa y pasiva en la obra de la Organización. La preocupación por solucionar nuestra presencia internacional se desvelaba ya en la carta del Presidente Valera al Director General Huxley durante la conferencia de Méjico de 1947 para plasmar que solo una España democrática podría participar.

Luego tras la **accesión de 30.1.1953** España se esmeró en cumplir sus deberes culturales y conservar un perfil adecuado a su dimensión cultural particularmente en Iberoamérica.

Destacadas figuras del mundo político e intelectual han venido siendo nuestros representantes, ante la Organización: en la larga lista podemos citar a tradadistas como Raul Morodo o intelectuales como José María Ridaio, políticos como la ministra San Segundo, también catedrática o diplomáticos cercanos a la Casa Real, como Barandica, Pico de Coaña, o al gobierno y la cultura como Ion de la Riba y ahora nuestra actual embajadora Lizaranzu-Perinat de indiscutible talla intelectual. Y *most and not least*, el Dr. Federico Mayor Zaragoza, Director General de la Organización, cuya labor sigue resultando duradera, imprescindible para la vida y proyección mundial no solo de la estructura orgánica de la organización y su recepción política, sino para el entendimiento de su esencia, la proyección de sus valores, la eficacia social internacional; sus iniciativas, varias en la bioética y en la Cultura de planificación urbanística (las torres de Sevilla y la Giralda) valoración de inmediato pasado (el puente colgante de Bilbao) costumbres milenarias, Paz son el mejor ejemplo de contribuir a sembrar la paz en la mente de los hombres, para que la Paz se asiente en las relaciones internacionales.

Nuestra Constitución recoge la preocupación por la Cultura en sus artículos 44, 46, 48 que se articulan adecuadamente con el espíritu y normativa de UNESCO:

- Acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.
- Garantar los poderes públicos de la conservación promoción y enriquecimiento del patrimonio histórico cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran cualquiera que sea su régimen y titularidad.
- Participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político social económico y cultural.
- Distribución de competencias entre Estado y actores sociales y culturales significativos.
- Papel de las Comunidades Autónomas que a través sus estatutos autonómicos y legislación derivada actúan (El insigne Académico Dr. Pau ha escrito muy ajustadas líneas al caso).

- Sobre promoción, protección, conservación y sanciones; 44.1, 46; 50 1.
- 148.1 (artesanía, patrimonio, museos, fomento).
- 148.17 (lengua, investigación).
- 149.2 (sin perjuicio comunidades, papel estado en la cultura).
- 149.1.28 (defensa residual patrimonio por estado sobre competencias comunidades).

**El 11 de septiembre de 2002 se firmó un acuerdo marco de cooperación para el Fondo Fiduciario** inicialmente destinado a nuestra contribución al marco de la Década Internacional de Cultura de Paz establecida por UN. El Acuerdo Marco de cooperación entre el Reino de España y la UNESCO entró en vigor el 28 de marzo de 2003, con una vigencia inicial de cuatro años según lo establecido en su artículo X.2. En 2006 se acordó su primera prórroga por cuatro años, hasta el 27 de marzo de 2011. En 2010, se acordó prórroga sucesiva.

**España es el noveno contribuyente en contribuciones obligatorias según el sistema UN y el cuarto mayor donante extrapresupuestario en UNESCO** euros a 10<sup>5</sup> en 2008), y sus aportaciones voluntarias suponen el 14% del presupuesto ordinario de la organización. España facilitó no menos de 23M euros entre 2006 y 2010 y viene aspirando por ello a detentar en nuestro territorio Centro categoría I o II (que con su sostenimiento condonaría un tanto de las cuotas convencionales al tiempo que recogería mayor prestigio) son los proyectos de un Centro de Arte Rupestre en Santander, un Centro en Donosti/San Sebastián como Archivo Mundial del Cine relacionado por tanto con el Festival Internacional está en nuestras expectativas; en Castellet, gracias a la colaboración de Aber-tis, su castillo ofrece sede al Centro de Reservas de la Biosfera de UNESCO: Intercambia información con 560 reservas de 110 país.

España cuenta con **44 bienes inscritos** en la *Lista de Patrimonio Mundial y 15 en Patrimonio Cultural Inmaterial*, se ha implicado en la conservación de los bienes culturales, ha promovido resoluciones para la protección de los bienes en casos de conflicto y el refuerzo de la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, colaborando a la concienciación y puesta en valor del patrimonio en diferentes regiones, como en el caso del Fondo Africano de Patrimonio.

En el área de Educación, España apoya la labor de la UNESCO y de sus institutos especializados en planificación, calidad y estadísticas, (OREALC, IPE, IESALC, entre otros).

Impulsa asimismo los objetivos estratégicos de crear sistemas educativos de calidad, inclusivos y equitativos, promoviendo el aprendizaje durante toda la vida, contemplados en la Agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En los programas de Ciencia, España es miembro del Consejo del Programa del Hombre y la Biosfera (MAB) y ocupa el segundo lugar en número de reservas de la biosfera (45) a los que se suman los de la Red Global de Geoparques. Igualmente promueve la participación en proyectos de la Comisión Oceanográfica Internacional y programas de cooperación con Iberoamérica y el Mediterráneo en el marco del Programa hidrológico Internacional.

En el ámbito de las Ciencias Sociales, España ha apoyado el desarrollo del programa MOST, Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales, con proyectos en Centroamérica o en el norte de África.

En la Comunicación se ha impulsado especialmente el programa Memoria del Mundo, con 5 bienes ya registrados.

El pasado año PRISA suscribió un acuerdo de cooperación en torno al *Día de la Radio*, iniciativa española en UNESCO, que fue endosada a nivel global a continuación también en AGNU. La radio es principal elemento para el Programa UNESCO *Educación para Todos*, singularmente en el subcontinente Índico y en las regiones insulares del Sudeste Asiático; se estima arma esencial para protección ante el peligro de Tsunami.

La inscripción de bienes en estos registros supone una eficaz defensa de su conservación y de su entorno rural y urbano: Ha Logrado en su momento modificación en explotaciones mineras (para resguardar Doñana), ajustes en la planificación urbana como ha ocurrido en Sevilla y los proyectos de las Torres de Zara Zahid, preservación de tradiciones milenarias como el canto de la Sibila, el Tribunal de Aguas o el silbo gomero, o el Txistu o reconocimiento de un reciente pasado, como el puente colgante de Bilbao.

La buena gestión de los *Centros UNESCO*, son clave en la articulación de los actores sociales y culturales en los proyectos respectivos: Es encomiable la eficacia positiva de *UNESCOtxea*, y todos los demás incluidos en la CECU. Aquí cerca tenemos en Getafe, uno. Están articulados a través de la Comisión Nacional.

Como mejor ejemplo del mensaje global que nos deja UNESCO, para la elaboración en nuestras mentes, para evitar que de ellas pueda salir la tentación del enfrentamiento y la confrontación, hay tres grandes iniciativas abiertas, que esperan nuestra adhesión:

- La bioética.
- El programa MOST (la aplicación y relación de los adelantos tecnológicos a la vida societaria).
- El diálogo intercultural y la cultura de paz.

### **1. Declaración universal sobre bioética y derechos humanos.**

La Conferencia General de la UNESCO, que celebra en París su 33.<sup>a</sup> reunión, adoptó por aclamación la **Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (el 19 de octubre de 2005)**, que trata de «las cuestiones éticas relacionadas con la medicina, las ciencias de la vida y las tecnologías conexas aplicadas a los seres humanos, teniendo en cuenta sus dimensiones sociales, jurídicas y ambientales».

La Declaración responde a una verdadera necesidad a medida que se multiplican, a menudo sin un marco regulador, prácticas que traspasan las fronteras nacionales: la realización simultánea en diferentes países de proyectos de investigación y de experimentos en el campo biomédico, la importación y exportación de embriones y células madre embrionarias, de órganos, de tejidos y de células, y la circulación transfronteriza de tejidos, de muestras de ADN y de datos genéticos. La instauración a nivel internacional de principios éticos es por lo tanto más necesaria que nunca. El texto proporciona un marco coherente de principios y de procedimientos que podrán servir de guía a los Estados en la formulación de sus políticas, legislaciones y códigos éticos. En todos los lugares en los que todavía se constate la ausencia de un marco ético, la Declaración incitará y ayudará a llenar ese vacío. Y aunque a los Estados les corresponda elaborar los documentos e instrumentos adaptados a sus culturas y tradiciones, el marco general que propone la Declaración puede contribuir a universalizar la ética frente a una ciencia que cada vez tiene menos fronteras. El primero de los principios promulgados por la Declaración es el respeto a la dignidad humana y a los dere-

chos humanos, con dos precisiones concretas: *«Los intereses y el bienestar de la persona deberían tener prioridad con respecto al interés exclusivo de la ciencia o la sociedad»*. El texto añade: *«Si se han de imponer limitaciones a la aplicación de los principios enunciados en la presente Declaración, se debería hacer por ley, en particular las leyes relativas a la seguridad pública, para investigar, descubrir y enjuiciar delitos, proteger la salud pública y salvaguardar los derechos y libertades de los demás. Dicha ley deberá ser compatible con el derecho internacional relativo a los derechos humanos»*. El texto enumera muchos otros principios, algunos ya clásicos, como el **consentimiento informado, el respeto de la privacidad y de la confidencialidad, y la no discriminación ni estigmatización**, pero la noción de responsabilidad social, contemplada en el artículo 14, es nueva. Ésta recuerda que el progreso de las ciencias y de las tecnologías debería fomentar el bienestar de las personas y de la especie humana, favoreciendo en particular el acceso a una atención médica de calidad, a medicamentos esenciales, alimentación, abastecimiento de agua adecuado, etc. También se afirma el principio de compartir los beneficios al igual que la protección del medio ambiente, de la biosfera y de la biodiversidad. También la aplicación de esos principios es del interés de la Declaración, promoviendo *«el profesionalismo, la honestidad, la integridad y la transparencia en la adopción de decisiones»*, así como la puesta en funcionamiento de comités de ética independientes, multidisciplinarios y pluralistas.

La Declaración es el tercer texto normativo sobre este campo elaborado y adoptado por la UNESCO en materia de bioética, los otros dos son:

— **Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos**, que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1998.

— **Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine**, (Convenio de Oviedo auspiciado por el Consejo de Europa, 4 de abril de 1997) principios legales por los que han de regirse los campos de la medicina y la biología; constituye el primer documento internacional vinculante en formular principios orientativos sobre: el acceso equitativo a la asistencia médica, el consentimiento informado, el trasplante de órganos y el uso de sustancias de

origen humano la investigación médica en seres humanos la protección del embrión y el feto humano el uso de la información.

## **2. Most management on social transformations fundado por la unesco 1994**

De mayor importancia para la formulación de políticas. Sus principales objetivos son:

- Establecer vínculos duraderos entre las ciencias sociales y los grupos sociales.
- La investigación en ciencias sociales para la formulación de políticas.
- Capacitación científica e institucional.
- Producir conocimientos susceptibles de ser utilizados por los encargados de la toma de decisiones y otros actores de los procesos.

Sus temas principales son tres:

1. Sociedades multiculturales.
2. Desarrollo urbano y gobernabilidad.
3. Globalización y gobernabilidad.

Tiene además las siguientes áreas transversales:

1. Gobernabilidad:
  - Desarrollo y lucha contra la pobreza.
  - Desarrollo sostenible.
2. Desarrollo urbano:
  - Redes de análisis social de procesos urbanos (cohesión y gobernabilidad urbana).
  - Hacia ciudades socialmente sostenibles: construcción de conocimientos básicos para la gestión urbana.
  - Las *palabras* de la ciudad: aprendiendo de las ciudades a través del estudio de las palabras que nombran sus diferentes formas.
  - Ciudades, medio ambiente y relaciones sociales de género.

- Proyectos experimentales de desarrollo urbano integral (estrategias y políticas).
- Revitalización integral de centros urbanos históricos.
- Red de pequeñas ciudades históricas costeras para el manejo de recursos de agua potable.
- Las ciudades: gestiones de transformaciones sociales y del medio ambiente.
- Gobernabilidad y desarrollo de megalópolis y de ciudades intermedias.
- Capacitación para profesionales de la ciudad e instituciones urbanas.

Los objetivos particulares de este tema son:

- Contribuir a la puesta en marcha del programa de actuación y desarrollo de la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Habitat II).
- Respalda toda iniciativa de asociación con diversos actores del estado, sociedad civil, técnicos, científicos, académicos, profesionales, ongs, que, como es el caso de este grupo de trabajo, pretenda la unión de esfuerzos para esclarecer y desarrollar problemáticas cruciales, como la de las «ciudades intermedias», mediante la creación de redes de cooperación e intercambio entre experiencias, saberes y sus agentes.

### **3. La Gobernabilidad**

Desde su surgimiento empresarial, la gobernabilidad ha alcanzado los campos de desarrollo y de lo político; aplicada en ellos, se vuelve una noción ambigua pero socorrida por su pragmatismo. Esto se debe básicamente por la necesidad de contar con nuevos enfoques que expliquen y orienten las nuevas relaciones entre Estado y Sociedad Civil y la nueva composición del espacio y el bien público, derivados de la extensión del neoliberalismo a todos los campos de la vida social, la mundialización, la descentralización de poderes públicos, y por ende, la aparición en la escena pública, de una multiplicidad de actores. Recientemente estamos ante una tendencia a erigir una sola manera de entender los procesos relativos al sistema complejo de la toma de decisiones en un modelo prescriptivo y acrítico, llamado del «buen gobierno».

Desde su mandato ético e intelectual, la UNESCO se interesa en las implicaciones que ésta tendencia puede tener en términos de democracia y de desarrollo. El programa MOST entiende actuar en este campo, como *catalizador en la proposición de análisis sociopolíticos útiles para mejorar el rumbo de las transformaciones sociales*. Así, entendemos la «gobernabilidad» como una noción estratégica fundamental para la planificación, que se relaciona con:

- La legitimidad del espacio público.
- El poder y su distribución entre los gobernantes y los gobernados.
- Los procesos de resolución de conflictos y de negociaciones entre los grupos actores, diversificados actualmente, en juego (procedimientos y prácticas, gestión de interacciones e interdependencias en aras de sistemas de regulación).
- El trabajo con redes y la institucionalización de mecanismos de coordinación.
- La descentralización de autoridades y funciones de gobierno.

En este contexto, el campo urbano se presenta como particularmente adecuado, básicamente por tres razones:

1. El territorio es el lugar donde se realiza la democracia.
2. El hábitat, los servicios urbanos, sus redes infraestructurales y equipamientos son considerados como un Bien Público,
3. Los estudios y experiencias de gobernabilidad democrática y participativa, pueden aportar nuevas luces para la necesaria transformación de los esquemas y estrategias de la planificación urbana y territorial.

Se pretende tanto producir *una masa crítica de conocimientos* y saberes respecto al tema, como proponer la identificación de áreas y ámbitos operacionales, experimentar herramientas metodológicas y difundir experiencias innovadoras.

#### **4. Los futuros profesionales de la ciudad**

Las profundas transformaciones sociales de este mundo en vías de mundialización, tienden a llevarse a cabo según referencias y modelos unívocos, frecuentemente poco adaptados a las necesidades y demandas sociales propias de cada contexto. Esto tiene un impacto inmediato sobre el crecimiento urbano y sobre

las formas de ordenamiento y de planeamiento urbano territorial. Las políticas de planificación clásica de los últimos 50 años aparecen como poco adaptadas a las nuevas circunstancias históricas.

Lo urbano es también un lugar de vida y de relaciones sociales donde se gestan identidades, significados, donde se desarrollan nuevas prácticas sociales, tensiones y conflictos entre grupos de intereses diversos. Se trata de un elemento cuantitativo y cualitativo de primera importancia no solo en términos económicos y políticos sino también sociales y culturales, sanitarios y ecológicos. Esta evolución ha provocado efectos mayores en cinco niveles:

*a)* En términos socioeconómicos

Las aglomeraciones urbanas juegan un papel determinante en la mundialización de los mercados económicos, tanto en los países de Norte como los del Sur. Representan importantes focos de producción y de intercambio de bienes y servicios. No obstante, este desarrollo económico no es sinónimo de equidad social; al contrario, en lo urbano, la liberalización de las reglas económicas y la exacerbada competencia, repercuten en desigualdades cada vez más importantes en términos de distribución de la riqueza. Esto se traduce en fenómenos generales de pauperización, en la degradación generalizada del medio ambiente, en la vigorosa informalización y precariedad del mercado de trabajo, en la segregación, tanto en la ocupación del espacio como en la dotación de servicios urbanos y en el desigual acceso al progreso técnico.

*b)* En términos políticos

Frente a los continuos fracasos de planificación de las políticas públicas de ordenamiento del territorio y del hábitat, asistimos a la redefinición de las funciones del Estado, a la descentralización política y administrativa a diferentes niveles de vida social y a la aparición de nuevas formas de asociación gracias a las recientes intervenciones de las autoridades locales y de la Sociedad Civil, según las orientaciones elaboradas durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos («Habitat II», Estambul, 1996). Sin duda, éstos nuevos aspectos del gobierno de las sociedades tienen un impacto muy positivo en el conjunto de actores urbanos, sin embargo, se enfrentan a exigencias de

gestión, para las que hacen falta conocimientos y recursos humanos y materiales. Es por eso que destacamos la importancia de la gobernabilidad urbana y de la nueva planificación.

c) En términos urbanísticos

Por una parte, la crítica al urbanismo y a la planificación de parte de las ciencias sociales y de la epistemología. Por la otra, tenemos la fragmentación de la forma urbana, así como el crecimiento demográfico y espacial de las aglomeraciones urbanas hace que lo urbano se caracterice actualmente por la aparición de numerosos conflictos para ejercer socialmente el «derecho a la ciudad». Huelga decir que estas consideraciones piden un enfoque pluridisciplinario y plurisectorial frente a la amplitud, la multidimensionalidad y la interdependencia de los problemas por resolver.

d) En términos del ejercicio profesional

Hoy en día, la organización y la gestión de lo urbano requieren profesionales capaces de encargarse de múltiples competencias dentro de las nuevas estructuras de trabajo, pero pocos profesionales están realmente capacitados para afrontar las nuevas condiciones de producción y de gestión del espacio, ya sea dentro del sector público o privado y/o empresarial (cada día más activo en estos ámbitos de trabajo). Por ejemplo, se calcula en general que más del 60% del espacio urbano se produce actualmente sin la intervención de profesionales. Como consecuencia, encontramos un elevado desempleo de los profesionales dedicados a la planificación, concepción, administración e implementación del espacio urbano y paradójicamente, un aumento de titulados y egresados de las universidades en estos campos. Esto significa una carencia social frente al conocimiento y la práctica indispensables para atender las necesidades urbanas.

e) En términos de la formación universitaria

El desfase entre educación superior, calificaciones y competencias requeridas de los futuros profesionales, es sintomático de las deficiencias del mundo universitario actual. La exigencia de una calificación cada vez más específica, tiende a una especialización estrecha en la adquisición de conocimientos, mientras que

la realidad es cada vez más compleja y demanda que los futuros profesionales puedan responder a los desafíos, desde capacidades flexibles, dinámicas y de comprensión de los procesos globales. Se puede hablar de una inadecuación entre los ámbitos disciplinares, los planes de estudio y los métodos de aprendizaje frente a los desafíos presentes y futuros que plantea el urbanismo.

El ámbito de la capacitación del programa MOST atiende a este problema, desde su proyecto «Profesionales de la Ciudad», con el objetivo de favorecer la elaboración de políticas urbanas capaces de reforzar una gobernabilidad urbana más eficaz, más justa y más democrática. El proyecto se enfoca en tres aspectos particulares:

- a) La relación universidad-sociedad, con el objetivo de permitir a las instituciones mejorar sus capacidades de respuesta ante las demandas sociales, desde la construcción de relaciones de colaboración entre los principales actores (intersectorialidad).
- b) La relación ejercicio profesional-práctica académica, que refuerza la formación académica ligada directamente a la experiencia, desde la interdisciplinariedad.
- c) La relación entre nuevas experiencias adquiridas y nuevas prácticas, para apoyar la sistematización y la valorización de las experiencias innovadoras existentes, así como la participación desde este nuevo saber en los procesos de decisión.

Este proyecto se basa en un enfoque urbanístico que privilegia la sostenibilidad y la gobernabilidad (7).

Si se considera la construcción del territorio urbano como un campo donde se articulan y convergen lo individual, lo colectivo y lo simbólico, los habitantes pueden convertirse en actores de esta construcción a través de la utilización, de la concepción y de la re-significación del espacio público y, más generalmente, a través de la gestión local, establecida sobre la base de negociaciones entre todos los actores urbanos.

Cuestiones como la participación y la discusión ante el conflicto de intereses particulares, favorecen un acercamiento positivo de la democracia local y de la gobernabilidad urbana. Estas cuestiones son tan importantes para nosotros, como el componente físico del marco construido y del espacio público, en la

medida en que pueden ejercer una función catalizadora en la construcción de la democracia. Es pues importante que los procesos de reformulación de las políticas urbanas se vinculen directamente con el ejercicio profesional y con la labor de los centros académicos y de investigación.

## **5 La cultura de paz**

Hostilidad y escalada son dos características propias de todo conflicto. Una de las diferencias entre conflicto y competición viene dada por la ausencia de hostilidad de la última. Por hostilidad entendemos la intención de perjudicar al oponente.

El conflicto está impregnado de violencia (directa o indirecta) como consecuencia de la presencia de esa hostilidad.

El hecho de que el objetivo indistinto de la competición y el conflicto sea el tratar de imponerse a la voluntad del oponente implica la escalada. En el conflicto, la combinación de escalada y hostilidad puede suponer el traspaso de los umbrales de la violencia directa. La agresividad propia de los grandes competidores puede conducirnos a proyectar la hostilidad sobre el oponente en nuestro esfuerzo por romper su voluntad, y esto puede suponer el recurso a la agresión si las condiciones que nos rodean lo favorecen.

La forma en que se produce la escalada puede ser fortuita, pero también lo puede ser de forma premeditada bajo los impulsos de aquellos que desean obtener algo del conflicto y de la forma en que se desarrolle.

Mientras que para algunos autores como Lewis Coser, la violencia directa sirve a la sociedad para poder evolucionar los conflictos sociales enquistados, otros autores como Lucian Pye sostienen que son los cambios sociales los que traen como consecuencia la violencia directa. Sea una solución al conflicto, o una consecuencia de él, parece innegable la estrecha que entre ambos existe. En cualquier caso, el conflicto supone una forma de enfrentarse a lo que Giddens define como las contradicciones de la organización social críticas sobre «entendimiento, no transformación, respeto valores.»

Un concepto ampliamente extendido entre la opinión pública es el de la asociación entre «la diferencia» y las causas de los conflictos, es decir, la idea de que

diferencias como las étnicas o las religiosas pueden ser la causa de los conflictos. Esta idea es la que achaca las causas de la mayor parte de los conflictos del África postcolonial al trazado artificial de sus fronteras sin respetar las demarcaciones ocupadas por las diferentes etnias. Como nos indican en dos recientes estudios del IEEE, Santé Abal y Sánchez de Rojas, no es la presencia *per se* de las diferencias étnicas la causa de los conflictos africanos sino la manipulación de las diferencias étnicas por parte de los líderes políticos y militares lo que exagera los conflictos pensamiento tradicional que ha constituido la base de actuaciones a nivel diplomático, para la antigua Yugoslavia es un claro ejemplo de ello; los negociadores internacionales partieron siempre del supuesto de que se trataba de un enfrentamiento convencional entre dos bandos por el control de un territorio, cuando el verdadero conflicto se producía entre los líderes nacionalistas y las minorías que trataban de expulsar de sus territorios como resultado de un discurso político que les había llevado a ganar las elecciones a todos. Mitos y símbolos nacionales, religión y reinterpretación de la historia son características propias de los discursos dirigidos a estimular a partes de la población a secundar opciones presentes haciéndolos. Las particularidades identitarias actúan estimulando la movilización colectiva en favor de basado en las identidades de los grupos es un potente sustituto de proyectos consistentes cuando las circunstancias arrastran al grupo hacia el sentimiento de frustración.

## RELACIÓN ENTRE VIOLENCIA Y DISPOSICIONES PSICOCULTURALES

En el imaginario de los individuos que forman el grupo aparecen unas «razones» que justifican el enfrentamiento con el otro grupo. Dichas razones, siempre legítimas a su entender, pueden ser reales o ficticias, pero es en ese proceso interpretativo de las causas. Las reacciones que produce el proceso interpretativo son culturalmente aprendidas, como lo son también otras como las de carácter atributivo de la culpabilidad, o las de pertinencia normativa que originan su actitud donde se encuentra la justificación a los actos que comenten en su sentimientos de injusticia y de posibilidad de cambio del statu quo suele provocar fuertes individuo tiende a justificar la agresión contra otras personas si identifica en ellas una clara intención de hacer. Los procesos de atribución suelen saldarse con la asignación de la culpabilidad a las Hostilidad y escalada son dos características propias de todo conflicto.

## DIÁLOGO INTERRELIGIOSO, DIÁLOGO INTERCULTURAL

Hace una década UNESCO llevó a cabo unas encuestas entre expertos internacionales sobre esta cuestión: He aquí sus resultados:

— Es muy difícil, por no decir imposible, separar *religión y cultura*. Las religiones forman parte de la cultura. La riqueza cultural de un país está impregnada de lo religioso. Conocer mejor la cultura ayuda a comprender mejor la religión e inversamente. La religión y la cultura son dos aspectos esenciales de la persona humana.

— Las religiones tienen en sus manifestaciones aspectos culturales: conocer una religión es conocer también su contexto histórico, las referencias culturales de sus fieles. No existe religión sin lenguaje y, por ende, sin cultura.

Las tradiciones religiosas configuran los comportamientos culturales, los ritmos, etc., incluso en las sociedades secularizadas. Incluso secularizadas, la cultura está marcada también por la religión.

— Pero una misma cultura puede vivir con diversas religiones, del mismo modo que una misma religión puede expresarse por medio de culturas diferentes.

— Un mejor conocimiento favorece el respeto y el entendimiento de las diferencias. Si personas de diferentes comunidades culturales y religiosas viven juntas sin conocerse, pueden surgir estereotipos y recelo. A menudo las relaciones con los demás están teñidas de superioridad.

La educación para el DIC y el DIR permite desarrollar un sentimiento de solidaridad y de servicio a la humanidad, contribuir a una convivencia mejor.

El diálogo permite descubrir los aspectos religiosos comunes a todos los humanos, es una puerta que se abre a la cooperación.

La verdadera cultura integra la dimensión religiosa y respeta el ateísmo.

### LOS PUNTOS DELICADOS

— Hay que tener cuidado con ciertos riesgos: una educación superficial sobre estas cuestiones podría resultar desestabilizadora; se precisan fundamentos sólidos sobre la propia cultura y la propia religión.

— Igualmente se destaca el riesgo de sincretismo.

Estas formas de educación son imposibles

*\* porque domina una religión*

- La dominación de una religión no deja lugar para las demás,
- porque hay una sola religión verdadera,
- el DIR es inútil, porque mi país es católico en un 90%. Las experiencias entre religiones son conflictivas en mi país y están en relación con los programas políticos; es menester un esfuerzo para atenuar este conflicto.

*\* porque la población no está preparada*

- Debido a la rigidez de algunos grupos,
- porque muchas personas no están dispuestas a comprender la diferencia.

*\* por la propia naturaleza de las religiones y culturas*

- Hay demasiadas diferencias entre las distintas religiones,
- hay conceptos opuestos entre algunos elementos culturales y religiosos,
- las culturas y religiones han vivido siglos sin diálogo.

*\* No es la denominación adecuada o no es el buen método*

- La multiplicidad de las religiones no va forzosamente acompañada de una diversidad cultural notable. A la inversa, hay guerras entre grupos que comparten la misma fe,
- más que complementarias, son interactivas.
- son complementarias, pero los planes de formación deben ser distintos,
- el enfoque laico debería ser distinto del enfoque religioso.

Así pues el diálogo para la consolidación, para promover el entendimiento mutuo, la autoexpresión, la paz y la reconciliación.

## **EL PROGRAMA MAB EL HOMBRE Y LA BIOSFERA**

El MAB se lanzó en 1970 e inició su trabajo en 14 Áreas de Proyecto abarcando distintos tipos de ecosistemas desde montañas hasta el mar, de sistemas rurales a urbanos así como aspectos mas sociales tales como la percepción am-

biental. El trabajo del MAB a lo largo de los años se ha concentrado en el desarrollo de la Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB). El concepto de reservas de biosfera se desarrolló por primera vez en 1974 y fue sustancialmente revisado en 1995 cuando la Conferencia General de la UNESCO adoptó el Marco Estatutario y la Estrategia de Sevilla para Reservas de Biosfera.

Se adoptó el *Plan de Acción de Madrid (PAM) para las Reservas de Biosfera para el período 2008-2013* en el 3er Congreso Mundial de Reservas de Biosfera celebrado en Madrid, en febrero de 2008. Se basa en la Estrategia de Sevilla y su objetivo es capitalizar las ventajas estratégicas de los instrumentos de Sevilla y conseguir que las reservas de biosfera sean designadas internacionalmente como las principales áreas dedicadas al desarrollo sostenible en el siglo XXI. Las reservas de biosfera siguen siendo jurisdicción de los Estados en que se ubican, que adoptarán las medidas que consideren necesarias para mejorar su funcionamiento.

Con más de 564 sitios en más de 109 países, la RMRB provee oportunidades adaptadas para enfrentar los retos emergentes de alcance global definidos en el Congreso de Madrid:

- Cambio climático acelerado con consecuencias para las sociedades y los ecosistemas
- Pérdidas aceleradas de la diversidad cultural y biológica y sus consecuencias inesperadas en la capacidad de los ecosistemas para continuar proporcionando servicios fundamentales para el bienestar de la humanidad.
- El proceso acelerado de urbanización como impulsor de los cambios ambientales.

Declaración de la visión de la Red Mundial de Reservas de Biosfera (RMRB) (*extracto del Plan de Acción de Madrid para las Reservas de Biosfera*)

La Red Mundial de Reservas de Biosfera del Programa sobre el Hombre y la Biosfera consiste en una red dinámica e interactiva de lugares de excelencia. La RMRB sirve para impulsar armónicamente la integración de las poblaciones y la naturaleza, a fin de promover un desarrollo sostenible mediante un diálogo participativo, el intercambio de conocimiento, la reducción de la pobreza, la red mundial que hoy constituyen más de 560 Reservas de la Biosfera en 110 países.

Acuerdo para la creación de un centro nacional sobre reservas de la biosfera mediterráneas, dos orillas unidas por su cultura y su naturaleza Barcelona 5-4-2014.

La designación del castillo de Castellet permitirá un estudio profundo de la región mediterránea.

El plan de actividades previsto se centrará en la creación de un sistema de indicadores de sostenibilidad en red.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alain Finkielkraut *La défaite de la Pensée* Folio Gallimard 1987.
- Julian Huxley *UNESCO: , its purpose and Philosophy* Euston Grove Press 1975.
- Julian Huxley *Evolutionary Humanism* New York 1975.
- J Benda *La trahison des clercs* Cahiers rouges Gasset 2008.
- J Benda *La jeunesse d'un clerc* Gallimard 1964.
- Levy Strauss *Race et histoire Antropologie structurale* Plon 1973.
- Levy Strauss *Le totemisme aujourd'hui* Plon 1962.
- Josef Pieper *The Christian idea of Man* Indiana 2011.
- Juan Miguel Palacios *La condición de lo humano* Encuentro Madrid 2013.
- Federico Mayor *La nouvelle page* UNESCO 1996.
- Fernando Valderrama *A History of UNESCO* Paris 1995.
- J P Sewell *UNESCO and world politics* Princeton UP 1975.
- Ellen McClay *In the presence of our enemies* Indiana 2011
- James Chris Osakwe *The participation of USSR in universal organizations* Leiden 1972.
- W Preston, E Herman Patrick J O'Keefe & Lyndel V. Prott *Cultural Heritage Conventions and other instruments* IAL 2010.
- H Schiller *Hope and Folly US and UNESCO* Minessotta U Press 1989.
- J. Cuno *Who owns antiquity* Princeton UP 2008.
- Jean Pierre Payot *La guerre de ruines* Choiseul 2010.
- Corinne Hershkovitch & Didier Rykner *La restitution des oeuvres d'art*. Hazan 2011.
- Yves Theore David *contre Goliat La Convention des diversités des expressions culturelles de l'UNESCO* Montreal 2008.

Nout van Oudenberg Lisbeth Lijnzaad *Protecting cultural property in armed conflict* Mart.inus Nijhoff New York 2010.

JJiri Torman *Protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado UNESCO 1994.*

Samuel Huntington *Quienes somos* Paidós Buenos Aires 2004.

Groupe Offensive Cedric Biagni y otros: *Divertir pour dominer* Montreuil 2010.

Guy Saez JP Saez *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles Dynamiques europeens* La decouverte Paris 2012.

Kiss, A.-C.: *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, Recueil Cours ADI T125 Mart.inus Nijhoff.

Kowalski W. W.: *Restitution of Works of Art pursuant to Private and Public International Law*, Rec Cours ADI Rec. 9-244.

James A.R. Nafziger et Tullio Scovazzi: *Le patrimoine culturel de l'humanité* Eds.. Mart.inus Nijhoff Publisher, 2008.



## **27. 205.<sup>a</sup> Sesión del Consejo Ejecutivo**

Discurso del Excmo. Sr. D. Andrés Perelló Rodríguez  
Embajador Delegado Permanente de España  
9 de octubre de 2018



Señora Directora General,

Señor Presidente del Consejo ejecutivo,

Señoras y señores delegados permanentes. Desde su ingreso en la Organización en el año 1953, el compromiso de España hacia la UNESCO es constante y permanente. España ha apoyado los objetivos, programas y proyectos de la Organización a través de sus aportaciones como Estado Miembro, y de sus contribuciones voluntarias a través del Fondo Fiduciario España Unesco, con el que se han financiado decenas de proyectos de UNESCO a lo largo de esta última década. Esos proyectos se han alineado a su vez a nuestras prioridades de cooperación, centradas principal, aunque no exclusivamente, en África, América Latina y el Caribe. En la actualidad nuestras dos prioridades transversales:

Igualdad de género y África coinciden de plano con las prioridades de la UNESCO. España quiere seguir participando activamente en esta etapa de reflexión sobre el futuro de la UNESCO, y tenemos el convencimiento pleno de que la senda hacia la transformación ya iniciada, y los objetivos que persigue contribuirán a fortalecer la Organización y a dar impulso a su ingente labor.

Después de 70 años de su aprobación parece paradójico que la Declaración Universal de Derechos Humanos, aparezca casi como un instrumento revolucionario de máxima actualidad, y probablemente el único que queda a millones de seres humanos para reivindicar sus derechos más elementales y su dignidad como personas y como pueblos.

Por eso, «Construir la Paz en la mente de los hombres y las mujeres» parece ahora más necesario que nunca. Apostar por la Educación, la Cultura, la Ciencia, y la Libertad en su más amplia acepción, sobre todo la de pensamiento y expresión, es para España apostar por los Derechos Humanos, la atención a la digni-

dad de las personas, la Igualdad sin ningún tipo de discriminación entre todas ellas, la defensa de su seguridad y su protección.

España apuesta por globalizar la Paz, apostando por un renovado compromiso con un sistema multilateral fuerte y eficiente como base fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en concreto, para preservar los Bienes Públicos Globales.

Por eso consideramos que la UNESCO ha de recobrar su papel protagonista bajo los principios que la fundaron, abrirse de nuevo al Mundo, comunicar más y mejor, estar más presente, ser más eficaz, más transparente, y tomar las riendas de los Derechos Humanos contribuyendo a la Paz Universal. Fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, en concreto, para preservar los Bienes Públicos Globales.

Por eso consideramos que la UNESCO ha de recobrar su papel protagonista bajo los principios que la fundaron, abrirse de nuevo al Mundo, comunicar más y mejor, estar más presente, ser más eficaz, más transparente, y tomar las riendas de los Derechos Humanos contribuyendo a la Paz Universal.

Consideramos muy importante el apoyo, la participación y las aportaciones de los Estados a este proceso de Transformación iniciado. Pero, ello ha de hacerse de la manera más eficiente. No se trata solo de hacer muchas propuestas. Se trata de aportar esas ideas a un proyecto previo sobre el que debatir y mejorar.

Esa es la razón por la que recientemente pedimos a la Directora General y al Secretariado, que concrete un proyecto básico sobre el que aportar y discutir y que lo haga con coraje y audacia, porque sin eso no hay cambio ni transformación posible.

Se trata también de velar por que todos los Estados miembros se atengan a sus obligaciones financieras con la UNESCO. Todos debemos asegurarnos de que prime un sentido de responsabilidad y de ética entre sus miembros, que empieza por el cumplimiento de las obligaciones financieras.

Si todos estamos de acuerdo en que el Mundo necesita a la UNESCO, debemos también estar de acuerdo en que la UNESCO también necesita al Mundo hoy más que nunca. De la voluntad política, especialmente de los más ricos, de nuestra solidaridad y sentido de la responsabilidad depende el futuro común que hemos trazado para esta Organización.

España garantiza que seguirá cumpliendo con sus obligaciones, y siendo firme defensora y promotora de las cinco Convenciones Culturales de la UNESCO, compartiendo además una idéntica visión sobre el papel de la cultura en el desarrollo sostenible; es una de nuestras prioridades, existiendo de hecho un Programa específico, «Patrimonio para el Desarrollo» que ha dado origen a la creación de redes de escuelas taller y centros de formación de empleo.

Precisamente el próximo mes de noviembre se celebrará en Madrid el Encuentro Internacional sobre Patrimonio y Desarrollo.

El papel que otorgamos a la Ciencia y la Educación nos llevan a apoyar numerosos proyectos desde el Fondo Fiduciario. Sin olvidar nuestro compromiso con el Programa Hombre y Biosfera, entre otros.

La defensa de la libertad de expresión y la seguridad de los periodistas es para España una máxima de compromiso diario.

Destacamos el papel de la sociedad civil como base de la credibilidad de esta Organización. Nuestra Comisión Nacional es el enlace imprescindible para la participación de la sociedad en las tareas de la UNESCO.

Sra. Directora General,

Señor Presidente del Consejo Ejecutivo,

Queridos colegas,

Quizás mirando al Mundo desde las ventanas de la UNESCO, o desde las de cualquier Palacio Presidencial, pueda parecernos muy poblado e incluso podemos llegar a comprender y dar por lógico que haya conflictos y carencias para buena parte de sus habitantes. Pero si elevamos la mirada al Universo, por el momento no vemos a nadie más, estamos solos, viviendo sobre una gran roca esférica llena de vida que gira sin parar sobre si misma a más de 1.500 kilómetros por hora. Estamos universalmente solos entre la oscuridad y el silencio, y debemos hacer un esfuerzo por vivir en Paz, haciendo de los Derechos Humanos que son Universales, y no admiten restricciones, nuestra razón de ser. De la Educación, la Cultura, la Ciencia y Las Libertades nuestra razón de vivir y trabajar. Ahí debe estar la UNESCO. Ahí cobra sentido nuestro trabajo. Vamos a impulsarlo, pues.

Muchas gracias.



**28. Discours de la Directrice générale de  
l'UNESCO Audrey Azoulay,  
à l'occasion de l'ouverture  
de la 205.<sup>e</sup> session du Conseil exécutif  
UNESCO, 8 octobre 2018**

Excellence, M. Lee Byong-hyun,  
Président du Conseil Exécutif de l'UNESCO,  
Excellence, Mme Zohour Alaoui,  
Présidente de la Conférence générale de l'UNESCO



Excellences,

Je voudrais d'abord vous souhaiter la bienvenue à tous, et tout particulièrement aux délégués qui siègent ici pour la première fois.

Mesdames et Messieurs,

Il y a un siècle prenait fin une guerre ; la première guerre, dans l'histoire de l'humanité, à avoir sévi sur pratiquement tous les continents.

Sur les ruines de cette guerre mondiale, un nouveau monde commença de naître. Un monde dans lequel des hommes et des femmes avançaient l'idée que, pour prévenir la survenue d'une telle barbarie, il s'agissait de penser des façons pour les peuples de dialoguer les uns avec les autres. Cette idée a donné lieu à des tentatives plus ou moins fructueuses, pour finir par trouver sa forme actuelle: celle d'une Organisation des Nations Unies.

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, nous nous sommes donné collectivement des institutions multilatérales, des conventions, des chartes, des normes. Nous avons promulgué des droits universels. Ce sont là des actes qui, aujourd'hui, nous obligent vis-à-vis des peuples; des actes qui obligent les États membres les uns vis-à-vis des autres. Au-delà de la coopération politique et économique, l'ambition incarnée par la création de l'UNESCO est d'établir la paix sur le fondement de la solidarité intellectuelle et morale de l'humanité.

Pourtant, un siècle après la Grande guerre, la fracture se creuse entre des voix qui viennent remettre en cause le multilatéralisme dans son principe même, et celles qui défendent le dialogue et l'action collective – et parmi ces voix qui ont œuvré sans relâche au dialogue des nations, je voudrais saluer la mémoire de l'une des plus sages et des plus regrettées : celle de Kofi Annan, dont le souvenir nous reste désormais comme l'incarnation même de ce multilatéralisme, dans ses limites comme dans ses succès. Sa voix nous rappelle à notre devoir, et je veux

rappeler ces mots: «Plus que jamais dans l'histoire humaine, nous partageons aujourd'hui une même destinée. Cette destinée, ce n'est qu'ensemble que nous nous en rendrons maîtres. C'est la raison pour laquelle nous avons les Nations Unies.»

La remise en cause actuelle intervient alors que grandissent les défis technologiques, démographiques, écologiques propres à notre époque.

Face à ces défis, notre responsabilité est immense.

Responsabilité collective du système multilatéral, qui doit repenser son fonctionnement pour convaincre de sa pertinence et de son efficacité. C'est toute l'ambition que porte aujourd'hui le Secrétaire général des Nations Unies.

Responsabilité particulière des États qui composent ce système multilatéral. Parce que la condition première du multilatéralisme, c'est l'unité. Cette unité, nous avons essayé de la préserver, de la favoriser ici au cours de ces derniers mois par des missions de bons offices pour réduire les tensions qui traversent l'institution, lorsque les États de bonne volonté l'ont souhaité, et grâce à l'action de ce Conseil et du Comité du patrimoine mondial.

Ces fractures ont pesé d'un poids lourd au cours des dernières années à l'UNESCO et il me semble indispensable de poursuivre sur le chemin de la négociation, du respect mutuel, et donc du compromis, si nous voulons éviter de retomber dans les mêmes impasses.

Chaque fois qu'un membre d'une institution multilatérale s'en désengage, c'est la vocation universelle de cette institution qui est mise à mal ; c'est l'intérêt général qu'elle incarne, et produit, qui se fissure. Aussi, je ne peux que regretter que cette unité si essentielle souffre bientôt du départ, annoncé il y a désormais un an, de deux États membres, les États-Unis et Israël, qui en ont fait le choix souverain. Je reste convaincue de l'intérêt qu'ils auront à revenir au sein de la communauté des nations ici réunie, et à y jouer le rôle qui leur revient en s'engageant avec nous sur nos champs de compétence.

Responsabilité, enfin, de chacune des institutions de ce système ; et en particulier la nôtre. Parce que les grands défis contemporains relèvent pour l'essentiel de notre mandat : la fracture des inégalités, qui commence par l'éducation —notamment les inégalités entre les femmes et les hommes—; le défi écologique, la disruption technologique que représente l'intelligence artificielle, la préservation

des productions intellectuelles et artistiques de l'esprit humain, la défense de la liberté d'expression et de la presse.

Certes, jamais notre mandat n'aura revêtu une telle pertinence. Mais de cela, je suis sûre que nul ne doute sérieusement. Ce dont nous devons faire la preuve, en revanche, c'est notre capacité à être au rendez-vous que l'histoire nous a donné.

D'abord, en revitalisant l'ensemble de notre action, dans tous les secteurs, en portant cette action sur les défis d'aujourd'hui, au plus près des besoins des États membres. Ensuite, en réformant notre fonctionnement et en préparant l'avenir : c'est toute l'ambition de la transformation stratégique. Enfin et peut-être d'abord, en restaurant la confiance, autour de cette nouvelle ambition, avec les États membres, entre les États membres, mais avec la société civile. C'est sur ce chemin que notre Organisation est désormais engagée. Grâce au travail que nous conduisons ensemble, à l'engagement de tous les membres du personnel, avec fierté, avec résilience dans les difficultés, et avec la volonté obstinée de servir le mandat, au Siège et hors Siège. C'est de cette vision que nous devons, ensemble, faire une réalité.

Mesdames et Messieurs,

Quand les inégalités se creusent, quand le numérique, les *big data* et l'intelligence artificielle ouvrent de nouvelles perspectives, quand les sciences cognitives bouleversent nos approches de l'apprentissage, quand enfin plus de 600 millions d'enfants et d'adolescents n'atteignent pas le seuil minimal d'une éducation de base, et que près de la moitié d'entre eux ne peuvent aller à l'école, alors nous devons repenser les politiques éducatives.

Cette situation, le monde entier en a pris conscience, au moins dans les mots: nous assistons aujourd'hui à une reconnaissance de l'éducation, de l'éducation de qualité, pour tous et tout au long de la vie, comme une question essentielle dans la construction du monde de demain.

Cet élan international, il faut bien sûr s'en féliciter. Il se manifeste par la multiplication d'initiatives de tous ordres autour de cette thématique. Il y a deux semaines à New York pour la semaine d'ouverture de l'Assemblée Générale des Nations Unies, une quinzaine d'événements sur l'éducation se sont tenus, dont deux que nous avons portés, sur l'éducation des filles d'une part, et sur la lutte

contre les discriminations et l'antisémitisme par l'éducation d'autre part. Un peu plus tôt, je participais à la première réunion du G20 consacrée à l'éducation, sur l'initiative remarquable de la présidence argentine du G20. Les organisateurs de cette réunion se sont tournés vers l'UNESCO pour accompagner leur travail sur le financement de l'éducation, et sur les compétences pour la vie et l'emploi dans le monde contemporain.

Nous devons être le centre névralgique de ce système d'acteurs internationaux qui œuvrent à l'éducation dans le monde, en jouant un rôle d'éclairage, de coordination, de production de normes, de doctrine, en nous fondant sur notre valeur ajoutée.

Cette valeur ajoutée, c'est d'abord la coordination et le suivi. En décembre, l'UNESCO organisera à Bruxelles la Réunion mondiale sur l'éducation, en préparation du Forum politique de haut niveau qui, en juillet prochain, portera particulièrement son attention sur l'objectif de développement durable consacré à l'éducation.

Ce rôle de centre névralgique, il signifie aussi approfondir notre dialogue avec les autres institutions qui s'occupent, différemment de nous, de l'éducation. Il signifie enfin être actifs dans tous les forums internationaux qui sont amenés à traiter de ces questions, et avec les prochaines présidences du G7 et du G20.

Mais sur le fond, surtout, au-delà des mécaniques institutionnelles, deux grands axes doivent, je crois, orienter notre action : guider les politiques sur la base de données fiables, et tracer les grandes orientations pour adapter nos systèmes éducatifs aux enjeux contemporains.

Notre doctrine, notre appui technique auprès des ministères de l'Éducation, notre expertise statistique, notre vocation normative et notre vision globale des défis éducatifs sont attendus, et sont nécessaires au pilotage des politiques éducatives dans le monde nouveau qui est le nôtre : celui du numérique, des neurosciences, celui d'une planète où vivront près de 10 milliards d'individus en 2050. C'est sur le fond que l'UNESCO est attendue, pour cette fonction d'éclairage qui se nourrit de notre expérience internationale et de notre expertise technique.

Ce rôle central, il doit aussi s'exprimer dans un appui adapté aux politiques publiques sur les grands enjeux contemporains de l'éducation, sur lesquels nous devons être à l'initiative.

D'abord, l'urgence de l'éducation des filles et des femmes : un droit fondamental encore entravé par des barrières de tous genres, et qui pourtant constitue le levier le plus puissant que nous puissions actionner pour vaincre la pauvreté et transformer le monde.

L'UNESCO doit s'engager fortement dans cet enjeu. Nous proposerons une grande initiative :

- d'abord, pour renforcer notre capacité à dire l'état des lieux et à établir les besoins. C'est la raison pour laquelle nous renforcerons nos données, à partir de 2019, en montant en puissance si, comme je l'espère, nous en avons les moyens, grâce à notre Institut de statistiques et au Rapport mondial sur l'éducation. À ce propos, je veux dire toute notre gratitude au Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni, ainsi qu'à la Fondation Bill et Melinda Gates, pour le soutien qu'ils viennent d'annoncer à notre Institut de statistiques.
- Notre initiative sera aussi fondée sur un travail normatif, qui est au cœur de notre action, pour inciter à mettre en place les politiques et le cadre juridique pour garantir douze années d'éducation pour toutes les filles.
- Enfin, nous œuvrerons à améliorer la qualité de l'éducation pour donner les moyens aux jeunes filles de se réaliser pleinement. Nous travaillerons sur la formation des enseignants aux questions de genre et leur traitement dans les programmes. Sur l'éducation à la santé, notamment à la sexualité, élément essentiel à l'âge critique de l'adolescence. Nous devons aussi poursuivre nos efforts pour une meilleure intégration des jeunes filles dans les filières scientifiques.

Deuxième enjeu et défi contemporain, nécessitant et justifiant une initiative : nous engager davantage aux côtés des États membres pour l'éducation des populations déplacées à la suite de conflits et de crises. Ce sera le thème du prochain Rapport mondial sur l'éducation, qui paraîtra le 20 novembre avec un lancement en parallèle à Berlin, Nairobi, Bangkok et Londres. L'UNESCO agit déjà sur le terrain, notamment à travers notre bureau de Beyrouth. Mais nous pouvons aller plus loin, notamment dans l'adaptation des politiques publiques. Dans le champ normatif, nous œuvrons ainsi à appliquer aux personnes réfugiées et déplacées la reconnaissance des qualifications de l'enseignement supérieur.

Je sais que de nombreux États déploient, et certains sont autour de cette table, d'immenses efforts pour venir en aide aux millions de personnes déplacées dans le monde. Cette question est un enjeu majeur pour de très nombreux pays, et en réalité pour le monde entier. L'UNESCO est dans l'obligation d'y prendre toute sa part.

Ladies and Gentlemen,

Implementing our mandate and applying it to the modern world is of course especially relevant for the field of the natural sciences. I would like you to highlight three key issues.

Because it is the continent with the greatest development potential, we must **focus our efforts on promoting research in Africa**, in line with our global priority.

We propose a strategy that will contribute to strengthening Africa's science structures, while increasing capacities for training and scientific research, and dissemination. We hope that the Board will consider positively the funding of this initiative for the continent through the carry-forward from the last biennium.

In today's world, the sciences are a vehicle for bringing peoples closer together. This is the very essence of **science diplomacy** that we should deploy whenever the opportunity arises, and which we are developing as well in regard to the issue of water. It is also the spirit of SESAME, the particle accelerator which is not only a significant boost for science in the Middle East, but also a success story for science diplomacy.

It is because this is a visionary project and an element of hope for science and peace that I have proposed that the next meeting of the Council of SESAME take place at UNESCO Headquarters in December 2018.

**Water is a key issue**, and it is the third theme I would like to mention for the Natural Sciences Sector.

The first water science-policy interface colloquium was organized by the International Hydrological Programme at the request of Member States.

Concerning the ocean, the Intergovernmental Oceanographic Commission (IOC) is actively preparing the United Nations Decade of Ocean Science for Sustainable Development, which will start in two years' time.

It is in this context that the IOC and the Ocean and Climate Platform held a joint conference this last September, at UNESCO, to provide a synthesis of recent scientific progress on the interaction between ocean and climate, and to reflect on the links between science and policy.

The first-ever joint tsunami early warning training programme was held in August in Chile with experts from various ocean basins. The tragic events that have recently hit Indonesia in a zone that is unfortunately not covered by the IOC international tsunami warning system because of its specific geography—show us just how crucial this is. IOC will provide a professional briefing on this tragic case as a part of a side event to the Executive Board on 16 October. The strategic nature of ocean science requires stronger support for the IOC, enabling it to better prepare the upcoming Decade while going on with the regular programme of work. IOC has to diversify external sources of funding, which remains, unfortunately, very limited.

Excelencias, Señoras y señores,

La UNESCO tiene una **misión de mediación clave respecto de las cuestiones delicadas en la esfera de la cultura**. Es por eso que la Organización ha propuesto, estos últimos meses, espacios de diálogo para la comunidad internacional que permiten abordar los principales problemas contemporáneos de manera constructiva.

Este es el caso de la restitución de bienes culturales, en el que la UNESCO desempeña una función primordial desde hace casi 50 años.

Las cuestiones relativas a la propiedad o la restitución se rigen por un marco jurídico al cual hemos contribuido de manera significativa a forjar.

Sin embargo, las sociedades civiles y las generaciones jóvenes abordan la cuestión con ideas nuevas y con nuevas reivindicaciones. Necesitamos otros foros para el diálogo, que complementen a los ya existentes.

Tal fue la ambición de la conferencia que la UNESCO organizó en su Sede el primero de junio, para hablar hoy sobre esta cuestión.

Si queremos garantizar la credibilidad de nuestras acciones, hemos de velar por que todas las regiones del mundo estén representadas equitativamente, tanto en el ámbito de la cultura como en otros. Debemos redoblar nuestros esfuerzos para que el patrimonio de África sea más valorado y esté mejor protegido. A este

respecto, celebro que la firma de acuerdos de asociación recientes se centre específicamente en el fortalecimiento de la cooperación en beneficio del patrimonio en África.

Por último, con ese mismo objetivo de reorientar la posición de la UNESCO en el debate mundial sobre los grandes desafíos contemporáneos, deseamos reactivar la red internacional de ministros de Cultura. Al respecto, organizaremos en el otoño de dos mil diecinueve, con motivo de la reunión de la Conferencia General, un foro de ministros y altas autoridades de la cultura, con el propósito de alentar los intercambios sobre cuestiones fundamentales relativas a la elaboración y aplicación de políticas culturales y planes nacionales.

Deseamos igualmente fortalecer la Red de Ciudades Creativas, que ofrece grandes posibilidades. La 12.º reunión anual de la Red celebrada el pasado mes de junio en Cracovia y Katowice (Polonia) congregó a más de trecientos cincuenta participantes, entre los que había más de cincuenta alcaldes y tenientes de alcalde de todas partes del mundo.

La UNESCO cuenta también con una considerable experiencia histórica para contribuir a las economías creativas en nuestros países.

De forma paralela a estas iniciativas, proseguimos la labor de movilización de nuestros asociados con miras a prestar apoyo a los Estados Miembros que se enfrentan a situaciones de emergencia para proteger su patrimonio cultural.

Lamentablemente, esas situaciones de emergencia van en aumento. A lo largo de los años, la UNESCO ha logrado establecer instrumentos específicos. El Fondo de Emergencia para el Patrimonio ha permitido intervenir en treinta y dos países de todo el mundo: desde su puesta en marcha en 2015, se han destinado tres millones de dólares a mejorar nuestra capacidad de respuesta para poder intervenir en el momento inmediatamente posterior a que se produzca un conflicto o una catástrofe.

El Fondo se ha convertido en un instrumento flexible, que puede ser movilizad de inmediato: de esta manera hemos logrado desplegar con rapidez misiones de expertos de la UNESCO después de tragedias como el incendio del Museo Nacional de Río de Janeiro o las inundaciones en Kerala en India para apoyar a las autoridades en sus primeras medidas de gestión y salvaguardia de emergencia.

Aprovecho esta oportunidad para dar las gracias al Gobierno del Brasil por haber facilitado la misión de la UNESCO en Río y por su propuesta de que en

esta reunión del Consejo se examine un punto relativo a la gestión de los museos y la prevención de riesgos. No puedo sino renovar nuestros llamamientos a todos los donantes y a todos nuestros asociados para que se sumen a los contribuyentes de este Fondo con miras a mantener y aumentar esta singular capacidad de intervención.

Nuestra respuesta a la tragedia del Museo de Río no hubiera tampoco podido ser tan eficaz sin la solidaridad de numerosos Estados Miembros: estoy pensando en los once Estados que participaron en la coordinación que organizamos *in situ*; pienso también en las autoridades alemanas y en el ICCROM, que enviaron expertos para unirse a nuestra misión. Deseo igualmente dar las gracias a la Red Mundial de Geoparques, que ha demostrado su solidaridad proponiendo a cada uno de ellos que done al Museo Nacional del Brasil una muestra de su patrimonio geológico.

Excellences,  
Mesdames et Messieurs,

Ce dont cet incendie nous a fait brutalement prendre conscience, c'est aussi la fragilité du **patrimoine documentaire**. L'histoire de sociétés entières ne subsiste aujourd'hui que grâce aux manuscrits qui nous font connaître leurs cultures et leurs langues—je pense notamment aux langues amérindiennes dont beaucoup des dernières traces ont été réduites en cendres à Rio.

Cette question du patrimoine documentaire est au cœur du programme **Mémoire du monde**, dont le processus d'examen approfondi a connu d'importants développements. Je voudrais remercier les États membres d'avoir participé activement aux deux réunions d'information, en juillet et en septembre, qui ont permis d'actualiser le plan d'action présenté au Conseil exécutif et de répondre aux souhaits de certains États membres, notamment sur leur implication et sur le calendrier de l'examen.

La perte tragique des traces de ces langues autochtones rappelle aussi l'importance de la préservation et de la valorisation de la grande diversité des langues de l'humanité, non seulement dans les institutions culturelles ou politiques, mais aussi dans la vie quotidienne des communautés autour du monde. La proclamation de **2019 Année internationale des langues autochtones**, dont l'UNESCO

est chef de file, est précisément l'occasion d'une ambition renouvelée, avant qu'il ne soit trop tard.

Cet impératif relève de la même urgence pour toutes les sociétés, dans un monde profondément transformé par les technologies numériques, où nos manières **d'accéder à l'information**, de nous exprimer, d'interagir avec le monde, sont radicalement transformées.

Internet nous a apporté la promesse d'un monde plus ouvert, plus engagé. Cependant, de très grandes disparités subsistent en termes d'accessibilité, mais aussi de contenu diffusé dans les langues locales.

L'éducation aux médias, la liberté d'expression et de la presse doivent être défendues dans ce cadre nouveau. La désinformation, les «**fake news**» qui visent à discréditer le travail des journalistes, représentent un défi majeur pour les démocraties et la liberté d'expression.

S'agissant de la liberté de la presse et de la sécurité des journalistes, l'activité du Secrétariat est soutenue. La **Journée mondiale de la liberté de la presse**, début 2018, dont la principale célébration a eu lieu à Accra au Ghana, a été un succès, avec des activités innovantes et une forte visibilité.

L'UNESCO continuera d'animer le débat mondial sur ces enjeux. C'est aussi la raison pour laquelle nous nous félicitons d'accueillir bientôt la 13.<sup>e</sup> édition du **Forum sur la Gouvernance de l'Internet** à l'UNESCO du 12 au 14 novembre, avec la France comme pays hôte : un rendez-vous mondial de premier plan pour ces enjeux liés à la gouvernance du numérique.

Mesdames et Messieurs,

Repositionner l'UNESCO au service de la réflexion et de l'action sur les grandes questions du monde contemporain, c'est aussi miser sur la jeunesse et répondre aux défis éthiques qui sont au cœur de notre raison d'être.

**La jeunesse: travailler avec et pour les jeunes**, c'est créer les conditions pour qu'ils deviennent de véritables acteurs du changement.

Les idéologies de haine, nous le savons, sont avant tout dirigées vers la jeunesse. C'est donc à la jeunesse que nous devons prioritairement nous adresser, pour lui fournir les outils qui lui permettent de combattre ces discours. Parce que le combat contre les idéologies de haine ne se gagnera que dans les esprits,

notre action pour prévenir l'extrémisme mobilise l'UNESCO dans toutes ses dimensions.

Le projet NET-MED Youth, financé par l'Union européenne, a pleinement répondu, je crois, à ces objectifs. Nous devons multiplier ces initiatives concrètes, à l'instar du projet ciblé sur la jeunesse en Jordanie, en Libye, au Maroc, en Tunisie, que nous avons lancé en avril dernier avec la coopération du Bureau de la lutte contre le terrorisme des Nations Unies et le Canada, que je remercie pour son soutien.

Je pense également au projet que nos bureaux hors Siège mettent en œuvre en Amérique du Sud, grâce au financement de l'Agence espagnole pour la Coopération internationale au développement, pour réduire la violence chez les jeunes, au Salvador, au Guatemala et au Honduras.

C'est aussi l'ambition de la contribution de l'UNESCO à la Stratégie Jeunesse 2030 des Nations unies, insistant sur l'éducation et la participation des jeunes à la prise de décision, lancée lors la dernière Assemblée générale des Nations Unies.

**Nous devons aussi mobiliser les savoirs, les humanités et la recherche pour mieux comprendre le monde complexe qui est le nôtre** et nous guider vers les meilleures réponses à y apporter. C'est le sens notamment du programme MOST.

Dans cet esprit, nous poursuivrons résolument notre engagement en faveur des humanités. L'UNESCO prend toute sa part dans les travaux menés par la Conférence mondiale des humanités, et soutiendra la mise en place d'un Forum des humanités africaines, en cohérence avec notre priorité Afrique. Je me réjouis également que nous accueillions la Nuit de la Philosophie, le 16 novembre prochain au Siège de l'UNESCO, en partenariat avec le Collège International de la Philosophie.

**S'agissant des défis éthiques**, nous pouvons nous appuyer sur une légitimité forte liée à notre mandat et sur une expertise accumulée pendant près de 20 ans en la matière. Nous venons de célébrer le 25.<sup>e</sup> anniversaire du Comité international de bioéthique et le 20.<sup>e</sup> anniversaire de la Commission mondiale d'éthique des connaissances scientifiques et des technologies, qui ont récemment produit des travaux d'une très grande qualité sur l'éthique de l'eau et l'Internet des objets.

Je veux remercier le Japon pour sa contribution qui a permis de tenir, en septembre dernier, deux tables rondes sur l'intelligence artificielle et sur l'édition du génome, qui ont connu un vif succès; et tous les États membres, nombreux, qui se sont déjà mobilisés autour de ces initiatives.

La question de l'intelligence artificielle est l'une des questions les plus centrales dans le monde en train d'advenir.

Il n'est pas un domaine de notre mandat qui ne se trouvera transformé par l'utilisation de ces technologies. En premier lieu, l'éducation.

L'intelligence artificielle pose aussi des questions éthiques majeures, sur les biais incorporés aux algorithmes, notamment les biais de genre, sur la protection de notre vie privée et de nos données personnelles. L'UNESCO, par sa vocation universelle et par son expertise en matière d'éthique, est le forum de prédilection pour éclairer ce débat, voire produire des principes directeurs, en s'appuyant sur le travail de nos organes consultatifs en matière de sciences et de nouvelles technologies. Parce qu'une éthique à la carte, fragmentée selon les régions du monde, serait risquée pour tous.

Pour donner corps à ce dialogue mondial, une série de rencontres sera organisée.

La première aura lieu au Maroc, en décembre prochain, et portera sur l'intelligence artificielle et l'Afrique. Une conférence suivra au Siège de l'UNESCO, à Paris, début 2019.

Après ce temps dévolu à notre rôle de laboratoire d'idées, viendra celui de s'engager, si les États membres le souhaitent, dans la définition de grands principes éthiques qui pourraient accompagner les développements de l'intelligence artificielle.

Mesdames et Messieurs,

Répondre aux défis du monde contemporain, c'est aussi prendre l'initiative sur le terrain face à des situations qui nécessitent d'allier nos différents domaines de compétence.

Nous avons aujourd'hui l'opportunité de **repenser notre présence en Afrique**, nos stratégies au Sahel, au Lac Tchad, dans la région des grands lacs et de renforcer notre coopération avec les organisations régionales et continentales. J'ai demandé au département Afrique de réactiver la commission mixte UNESCO-

Union africaine afin d'assurer un alignement plus efficace de nos programmes aux objectifs des Agendas 2063 et 2030.

Dans le cadre de la répartition des ressources à redéployer, nous avons veillé à ce que les nouvelles allocations budgétaires accordent une attention particulière aux programmes destinés à la Priorité Afrique. Et nous nous mobilisons pour un accroissement des financements extrabudgétaires pour la région Afrique.

**Autre initiative intersectorielle, le projet «Faire revivre l'esprit de Mossoul».** Avec cette initiative, nous poursuivons dans la lignée des plus grandes réalisations de l'UNESCO, comme le sauvetage des temples nubiens en Égypte, dont nous venons de fêter les 50 ans, ou la préservation du parc archéologique d'Angkor, dont nous fêtons les 25 ans du mécanisme de coordination mis en place par l'UNESCO.

À Mossoul, il s'agit ici non seulement de reconstruire un patrimoine historique, mais de contribuer au relèvement du système éducatif et à la revitalisation de la vie culturelle, et, *in fine*, à consolider la paix.

Je souhaite adresser mes plus sincères remerciements à tous ceux qui ont répondu à l'appel lancé par l'UNESCO aux côtés des autorités irakiennes le 10 septembre dernier avec un peu plus de 100 millions de dollars de financements annoncés. La mise en œuvre de ces chantiers prendra du temps. Mais le projet de reconstruction de la mosquée al-Nouri est déjà lancé, avec la tenue du premier comité de pilotage aux Émirats arabes unis. Des dispositifs de formation technique et professionnelle, qui s'inscrivent dans notre mission à la fois d'éducation et de prévention de l'extrémisme, sont d'ores et déjà mis en place.

Bien entendu, plusieurs projets attendent encore des financements, et nous sommes à la disposition des États membres qui le souhaiteraient pour avancer avec eux dans ce sens.

Monsieur le Président du Comité exécutif,  
Madame la Présidente de la Conférence générale,  
Mesdames et Messieurs,

Cette ambition, ces programmes, ces projets, nous ne pouvons en faire des réalités concrètes que si nous en avons les moyens.

**Nous donner les moyens de nos ambitions, c'est d'abord moderniser notre Organisation.** C'est le processus dans lequel nous sommes désormais engagés dans le cadre de la transformation stratégique.

D'abord, la réorganisation de la fonction de management et d'administration au sein du secrétariat, qui constitue une impulsion importante pour mieux gérer le fonctionnement et répondre aux attentes légitimes de transparence, de suivi et d'évaluation de notre action.

Ensuite, l'amélioration de notre efficacité, en travaillant sur la question opérationnelle, notre communication, nos partenariats stratégiques, et la présence de l'UNESCO dans le monde. Après un appel à manifestation d'intérêt auprès du personnel de l'UNESCO, qui a d'ailleurs rencontré un grand succès, quatre groupes thématiques ont été mis en place au mois de juin et ont commencé à travailler.

Les États membres seront bien entendu tenus informés par le comité de pilotage que préside le DDG au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

Le troisième volet de la transformation concerne la réflexion globale que nous devons mener pour faire en sorte que nos programmes évoluent en fonction des enjeux de notre monde. Une réflexion menée dans le cadre de notre stratégie à moyen terme, soit huit années qui constituent une belle fenêtre pour converger vers les objectifs de l'Agenda 2030.

Les États membres doivent être pleinement parties prenantes à cet examen, à travers notamment des consultations régulières qui devront être mises en place pour chaque secteur mais aussi, sans doute, pour un certain nombre de questions transversales. Bien entendu, cette réflexion stratégique sera construite avec les personnels de l'UNESCO, et notamment les bureaux hors Siège, qui ont beaucoup à nous dire. Nous associerons aussi les commissions nationales, ainsi qu'un panel de personnalités extérieures. Ces échanges nourriront des propositions qui seront discutées avec vous, États membres, dans les instances de gouvernance appropriées, et qui décideront de la stratégie.

Mesdames et Messieurs,

La capacité à agir de l'UNESCO repose sur le pacte de confiance qui est passé avec les États membres.

**De ce point de vue, les décisions budgétaires qui sont les vôtres sont importantes.**

Parce que l'UNESCO a perdu en termes réels près de 40% de son budget ordinaire en 17 ans, et plus de 30% depuis fin 2011.

Parce que le budget pour 2018-2019 a été construit avec une ressource ponctuelle de 11 millions de dollars non incluse dans les contributions récurrentes, qu'il faut maintenant reconstituer en 2020.

Et parce que le Secrétariat a été contraint de geler ses dépenses à la fin de l'année 2017 du fait du retard de paiement des contributions obligatoires de ses États membres.

Je voudrais m'arrêter un instant sur cette question des contributions obligatoires, qui sont les fondations du pacte de confiance qui unit l'Organisation à ses membres. Bien sûr, nous sommes engagés dans la recherche de fonds extrabudgétaires. Mais nous devons, pour le bon fonctionnement de l'UNESCO et du système multilatéral, maintenir le socle sur lequel notre Organisation est bâtie.

Les autres ressources viennent consolider ces fondations. Mais elles ne sauraient les remplacer sauf à tordre ce pacte dans un sens différent de celui incarné par notre mandat, qui reflète l'intérêt général.

Nous pouvons nous réjouir de constater que le taux de recouvrement de ces contributions obligatoires s'est nettement amélioré, pour s'élever à 92%, puisque nous avons reçu la confirmation que le paiement de deux importants contributeurs attendus était lancé. Je les en remercie. Le progrès est réel : l'année dernière, notre équilibre de trésorerie était menacé jusqu'à la toute fin de l'année ; mais ce progrès doit être maintenu dans la durée, et le calendrier de versement normalisé. C'est la base d'une gestion saine.

**Mais sur ce socle budgétaire, la recherche de fonds extrabudgétaires nous mobilise.**

Sur ce sujet, nous pouvons nous réjouir de constater que nos partenariats stratégiques tendent plutôt à se renforcer et à se diversifier. Durant les 7 premiers mois de 2018, l'UNESCO a signé des accords pour un montant total de 266 millions de dollars, contre 246 millions pour les 12 mois de 2017. Je veux saluer le Royaume de Suède, qui a également apporté une contribution sans affectation particulière au secteur de l'Éducation —une grande marque de confiance—, ainsi que le ministère de la Culture des Émirats arabes unis et la Banque mondiale.

Le premier Forum des partenaires de l'UNESCO, organisé avec le soutien de la Suède en septembre, a réuni des centaines de partenaires, actuels ou potentiels, des représentants des États membres, du secteur privé, et de la société civile.

Cette première édition a permis de mieux faire connaître nos programmes et d'ouvrir un peu plus les portes de notre institution.

Conséquence directe du Forum, des discussions exploratoires ont été lancées avec de nouveaux partenaires du secteur privé, quand d'autres ont manifesté leur intérêt pour étendre la portée de leur coopération déjà en cours.

C'est un modèle que nous devons reconduire, que nous devons bien sûr améliorer en ciblant plus de potentiels partenaires encore absents – et nous comptons sur les États membres pour nous y aider. Une réunion d'information pour en tirer le bilan, en connaître l'impact, et faire des propositions pour l'avenir sera organisée. Il conviendra, au cours des prochains mois, de systématiser cette politique de partenariats et, je crois, de renforcer les moyens qui y sont dédiés. C'est l'objet de l'un des groupes de travail sur la transformation stratégique.

Élargir nos partenariats, ce n'est pas qu'une question de financements. Nous devons, plus encore, nous ouvrir à la société civile. Nous devons aussi davantage solliciter le réseau UNESCO dans son ensemble, que ce soit les chaires UNESCO ou les commissions nationales qui sont un élément fondamental dans la vie et le rayonnement de notre Organisation. Tout cela pour enrichir et faire vivre le débat en étant aux prises avec les enjeux du monde d'aujourd'hui.

Cette ouverture, c'est aussi celle de nos bâtiments ; et je suis particulièrement heureuse du succès rencontré par la première participation de l'UNESCO aux Journées européennes du Patrimoine, début septembre, puisque l'UNESCO, avec 11.500 visiteurs, a été 13.<sup>e</sup> monument le plus visité d'Île-de-France pendant ce week-end.

Mesdames et Messieurs,

Le monde où nous vivons est en pleine reformulation de ses modèles politiques et sociaux, sous le coup nous d'une disruption technologique qui impose de revoir nos façons d'agir.

Les défis qui se trouvent devant nous sont complexes et pressants. Ils pèsent dans notre capacité à défendre et préserver nos valeurs fondatrices. Ils mettent à l'épreuve notre capacité à défendre et préserver nos valeurs fondatrices,

ancrées dans l'éthique et le respect des droits de l'homme, de sa dignité. Nous devons redoubler d'engagement face à ces défis. Être innovants, à l'écoute du monde, et surtout unis.

Car sans unité, sans coopération, sans engagement de tous, du Secrétariat mais aussi des États membres, c'est un cercle vicieux qui s'enclenche. Le passé a montré combien notre institution peut alors être fragilisée car, c'est son honneur, la voix de chacun doit être écoutée avec la même attention. Ma conviction, celle de tous ceux qui s'engagent dans cette maison, est que nous pouvons ensemble être à la hauteur de cette exigence de dialogue et d'action collective.

C'est la responsabilité que nous confie le mandat de l'UNESCO, et je ne doute pas un instant qu'en suivant ce chemin que nous avons commencé à tracer, nous parviendrons à honorer pleinement ce qu'il faut bien appeler, et nous le revendiquons là où d'autres voudraient y renoncer, un idéal.

Tout ce que nous avons engagé depuis quelques mois ne fait que me conforter dans cette conviction.

C'est par la force d'un idéal que nous parvenons à avancer, et même à nous arracher aux situations les plus noires. Et je voudrais conclure avec ces mots de de Nadia Mourad, cette jeune femme qui vient d'obtenir le Prix Nobel de la Paix: «Je veux être la dernière fille au monde avec une histoire comme la mienne».

Je vous remercie.



**29. Discurso de la Directora General  
de la UNESCO Audrey Azoulay,  
motivo del acto organizado  
por Nueva Economía Fórum**

Audrey Azoulay  
Directora General de la UNESCO



Señoras y señores:

Quiero empezar agradeciéndoles por su invitación a hablar en este fórum, que se sitúa en el corazón del debate de ideas. Es una gran satisfacción para mí tener la ocasión de hablarles de la institución, la UNESCO, que tengo el honor de dirigir desde hace poco más de un año.

La UNESCO nació al término de la Segunda Guerra Mundial a partir de una idea humilde, pero fuerte y verdadera: «Puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres y las mujeres, es en esas mismas mentes donde deben erigirse en los baluartes de la paz».

Esta idea fue consagrada en el Preámbulo de la Constitución de la UNESCO.

Al respecto, es interesante recordar hoy, ahora que los Estados Unidos de América se han retirado de nuestra Organización a principios de este mes, que debemos esa frase a Clement Attlee, Primer Ministro británico en aquella época, y al gran poeta estadounidense Archibald MacLeish, quien la completó.

Para erigir esos baluartes, para desarrollar esa cultura de la paz, para asentar firmemente en la mente de las personas los valores universales y humanistas que acababan de ser pisoteados durante la guerra, los fundadores de la UNESCO apostaron por la educación, las ciencias, la cultura, y la información. Y esto, por considerarlas fuerzas de cohesión y de progreso – a condición, claro está, de que se pusieran al servicio de los derechos y la dignidad humana. Sobre todo porque el nazismo había demostrado que la cultura y la educación podían, por desgracia, ser instrumentalizadas al servicio del mal.

Estos cuatro grandes ámbitos constituyen los pilares de nuestra Organización. Pilares que han permitido construir una solidaridad cultural, intelectual y científica. Y esta solidaridad, a lo largo de las décadas, ha contribuido a mejorar el intercambio de conocimientos y a reducir las desigualdades.

El mundo de hoy es muy diferente al que existía en la era de la posguerra. Las urgencias y los desafíos han cambiado. Pero son, ciertamente, igualmente numerosos y apremiantes.

La solidaridad internacional sigue siendo, igual que ayer, indispensable para enfrentarlos

El cambio climático, la revolución tecnológica, la educación de millones de niños en todo el mundo, la reducción de las desigualdades sociales y de género, la lucha contra el extremismo... Ningún país y ninguna organización, por poderoso o importante que sea, puede enfrentarse sólo a esos desafíos.

Esto se puede ver hoy: **las crisis parecen multiplicarse y llegar a un punto de cristalización muy inquietante**: la disrupción tecnológica, la crisis ecológica, las desigualdades que aumentan, la crisis del sistema multilateral...

Estos desafíos, estas crisis generan una enorme ansiedad que es alimento para los mensajes simplistas, regresivos y, en ocasiones, incluso de odio.

**El multilateralismo es precisamente la apuesta por el diálogo**, un diálogo complejo y en ocasiones discordante. Por esa razón se vuelve objeto de numerosas críticas en la actualidad. A menudo, se utiliza como chivo expiatorio en los discursos demagógicos y populistas. Sin embargo, el multilateralismo no es el problema. Al contrario, el multilateralismo es parte de la solución.

Pero no basta con una declaración de intenciones. Es responsabilidad de los organismos internacionales modernizar su funcionamiento y poner de manifiesto su valor añadido e impacto. Con el apoyo de sus Estados Miembros, los organismos internacionales tienen que estar a la altura de lo que la historia les exige.

Entre sus ámbitos esta la educación. La educación es un reto fundamental, quizá el más importante del siglo XXI. Es el pilar de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, sin el cual todo el edificio se derrumbaría. La agenda 2030 busca proporcionar una educación de calidad a lo largo de toda la vida, para todas y todos.

Quisiera citar algunas cifras para darles una idea precisa de la amplitud y de la urgencia de esta tarea:

- en el plano mundial, más de 260 millones de niños y adolescentes no están escolarizados;

- seis niños y adolescentes de cada diez —esto es, un total de 617 millones—, aun estando escolarizados, no adquieren las competencias mínimas en lectura y cálculo;
- 750 millones de jóvenes y adultos no saben leer ni escribir. De ellos, dos tercios son mujeres, lo que mantiene la espiral de desigualdad entre hombres y mujeres.

La cuestión de la desigualdad de género, especialmente en el acceso a la educación, es una de las prioridades de la UNESCO. Todos los estudios muestran que la escolarización de las niñas es un factor de paz y de desarrollo social y económico.

Por ese motivo, nos esforzamos para apoyar la promulgación de legislaciones para lograr que todas las niñas puedan beneficiarse de 12 años de educación básica gratuita.

Trabajamos también para que las niñas tengan su lugar en los ámbitos tecnológicos y científicos, y aumentar el porcentaje de mujeres científicas, hoy son solo 30%.

Hemos desarrollado, asimismo, una alianza con L’Oreal para promover el papel de las mujeres en el mundo de la ciencia.

La educación es también un soporte fundamental para prevenir el extremismo, el racismo, el antisemitismo. Por ejemplo, junto a la OSCE, hemos elaborado y publicado el año pasado una guía para profesores sobre la prevención del antisemitismo a través de la educación.

Cabe mencionar de igual manera que llevamos a cabo diversos proyectos especialmente para prevenir el discurso de odio en Internet a través de la educación a los medios.

A propósito de Medios permítanme un segundo para mencionar el arduo trabajo que llevamos a cabo en torno a la libertad de expresión y de la seguridad de los periodistas. Este es un tema cada vez más preocupante incluso en grandes democracias.

Volviendo al tema sobre la educación, la disrupción tecnológica, los nuevos retos del mundo actual, y las insuficiencias de la educación impartida hoy nos obliga a repensar de manera global lo que tiene que ser la educación del futuro.

Desde este modo iniciaremos este año un pensamiento importante de reflexión internacional sobre «El futuro de la educación». En un mundo transformado por la inteligencia artificial, y ante la incertidumbre que ocasiona en los empleos y competencias laborales del futuro, nos interrogaremos, por ejemplo, sobre el rol de las humanidades en la educación.

Unos de los grandes desafíos del mundo contemporáneo sobre los cuales trabajamos también es el desafío ecológico, con nuestro mandato científico. Desafío ecológico que no sólo afecta al patrimonio natural y a la biodiversidad, sino que también amenaza el patrimonio cultural.

La UNESCO tiene un firme compromiso en este sentido. Mediante sus sitios del patrimonio mundial, sus reservas de la biosfera y sus geoparques mundiales. Puedo aquí añadir que España es el primer país en el mundo por su número de reservas de la biosfera. También es importante señalar que vuestro país acoge un centro mediterráneo de sobre este tema, en cooperación con la empresa Abertis. Es una muestra más de la importancia de la asociación de la UNESCO con el sector privado.

Los sitios naturales protegidos por la UNESCO constituyen auténticos observatorios del cambio climático, con todas sus repercusiones: humanas, ecológicas, del patrimonio... Permiten llevar a cabo experimentos innovadores, desarrollar una economía verde y circular. Permiten asimismo sensibilizar a la opinión pública sobre las consecuencias del cambio climático.

También hemos desarrollados grandes programas en torno a la cooperación científica sobre las aguas dulces y los océanos que son metas estratégicas para el futuro común de nuestro planeta.

En nuestra organización no podemos trabajar en ciencias sin integrar los asuntos éticos y de la dignidad humana. Es lo que hemos hecho en el pasado en torno a la bioética, y hoy se nos impone un nuevo desafío: lo relacionado con la ética de la inteligencia artificial.

Este trabajo científico en UNESCO no puede ser llevado a cabo sin reflexión sobre los contornos éticos. Luego del trabajo realizado en el pasado sobre la ética de los genomas: queda claro que hoy el desafío mayor es lo de la ética de la inteligencia artificial. La inteligencia artificial está transformando radicalmente el mundo. Necesitamos, ya sin espera, un diálogo global para definir principios

compartidos. Este es un tema universal, y no hay un escenario más adecuado para tener este diálogo que la UNESCO de hoy.

Después de una primera reunión sostenida en Marruecos sobre la inteligencia artificial en África, organizaremos un gran encuentro en París en marzo. Nuestro deseo es desarrollar esta reflexión común y, por qué no, proponer un conjunto común de normas éticas compartidas por todos.

Quisiera dar un último ejemplo del tipo de acción que llevamos a cabo en un ámbito que es especialmente apreciado aquí en España, el del patrimonio cultural. Estamos convencidos de que el patrimonio cultural es un importante factor de cohesión social. El patrimonio también contribuye a la reconciliación de comunidades desgarradas por las guerras y los conflictos.

Es por eso que hemos lanzado una gran iniciativa para revivir el espíritu de Mosul, en Irak, donde coordinamos los esfuerzos de reconstrucción de la ciudad vieja, devastada tras tres años de guerra. Anteriormente a la ocupación por Isis, esta ciudad era un símbolo de diversidad religiosa y cultural, una ciudad universitaria y de libros. Al rehabilitar los monumentos no sólo recuperamos piedras antiguas, sino que ayudamos a reconstruir identidades, a restablecer la confianza entre las comunidades y a recuperar la autoestima de los habitantes. El patrimonio cultural es un elemento clave de la resiliencia de una sociedad.

Recientemente estuve en Angkor, en Camboya, para celebrar los 25 años del Comité Internacional de Coordinación de la Salvaguardia y el Desarrollo del Sitio. Angkor constituye un modelo claro de éxito, a la vez humano, científico y del patrimonio, y demuestra que la valorización del patrimonio puede contribuir a la reconciliación en un país asolado por las guerras civiles.

Es también mediante la cooperación cultural y educativa que acompañamos actualmente el proceso de reconciliación entre las dos Coreas. A finales de noviembre, a instancias de la UNESCO, ambos países presentaron una candidatura conjunta para la inscripción de la lucha coreana tradicional en la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial.

Esta inscripción conjunta fue un momento muy especial, inédito, de los que nos confortan en nuestro compromiso en favor de la diplomacia cultural.

El conocimiento de su propia historia y patrimonio, así como el de los demás, es un elemento esencial para la prevención del extremismo.

Pero el patrimonio, no solo constituye un factor de cohesión social en casos de situaciones de crisis o de catástrofes naturales. Sino que también logra un impacto favorable creando las condiciones para un crecimiento económico durable.

Es por ello que el patrimonio debe estar al centro de la reflexión y de la acción en pro de un turismo sostenible: un turismo que genere crecimiento en un marco de respeto y protección de las comunidades locales, su medio ambiente, su cultura y su historia y de diálogo con ellas.

El sector del turismo representa casi un puesto de trabajo de cada diez en el mundo y en torno al 10% del producto mundial bruto. Es una actividad que está aumentando de manera significativa. Es así como el turismo de masas plantea verdaderos riesgos tanto para los sitios como para las comunidades y su identidad.

Por todo ello, la UNESCO, en colaboración con la Unión Europea y National Geographic, puso en marcha en noviembre la primera plataforma digital dedicada a los «viajes sostenibles» en Europa, con el nombre «Viajes del Patrimonio Mundial en la Unión Europea».

El objetivo es contribuir a desconcentrar los flujos turísticos y a repartir más equitativamente los beneficios económicos del turismo, al tiempo que se disminuyen los efectos negativos sobre el medio ambiente.

De todo eso, de todas las facetas del patrimonio, hablamos ampliamente ayer en Córdoba, donde tuve el placer de participar en una jornada excepcional con el tema «El patrimonio como recurso» y donde visité el sitio de Medina Azahara. Sitio que en 2018 se incorporó a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

De hecho, España es uno de los países más representados en la Lista del Patrimonio Mundial, con 47 sitios inscritos. Ello da testimonio de la contribución de España al patrimonio de la humanidad y de los recursos con los que cuenta para el futuro.

Como pueden ver, el mandato de la UNESCO no ha envejecido. 70 años después sigue adoptando iniciativas muy concretas, en temas contemporáneos y adaptándose a nuevos contextos sociales, culturales y geopolíticos. El sistema multilateral sigue estando más vigente que nunca;

Pero, para mantener vigente, es necesario innovar y reinventarse. Y eso es lo que hace la UNESCO. Hace un año iniciamos una amplia reflexión sobre nues-

tros medios de acción y emprendimos una reforma de nuestras estructuras que deberá permitirnos ser más eficaces, más ágiles y más efectivos.

Deseamos a su vez abrir nuestra institución a la sociedad civil y forjar nuevas alianzas con el sector privado, ya que tenemos una responsabilidad compartida.

Excelencias,

Señoras y señores:

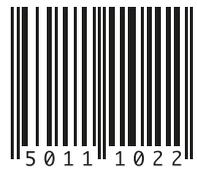
El mundo está inmerso en un proceso de reformulación de sus modelos sociales y políticos, en el marco de una disrupción tecnológica que nos obliga a reexaminar nuestra manera de actuar.

Los retos que tenemos ante nosotros son complejos y apremiantes, ponen a prueba nuestra capacidad de defender y preservar nuestros valores fundamentales, anclados en la ética y el respeto de los derechos humanos y de la dignidad de las personas. Debemos redoblar nuestro compromiso frente a esos retos, ser innovadores y permanecer a la escucha del mundo y, sobre todo, unidos.

Hemos de creer en la fuerza de nuestro compromiso y no flaquear ante la inmensidad de la tarea y la incertidumbre de los resultados, ya que, como dijo Calderón de la Barca, «dichas que se pierden son desdichas más grandes».

Muchas gracias por su atención.

ISSN: 0464-3755



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA  
Y COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA  
GENERAL TÉCNICA

ESCUELA  
DIPLOMÁTICA  
ESPAÑA 