

Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en **peligro**¹

La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 15.ª reunión celebrada en París del 15 de octubre al 20 de noviembre de 1968: *Considerando* que la civilización contemporánea y su evolución futura reposa sobre la tradición cultural de los pueblos y las fuerzas creadoras de la humanidad, así como sobre su desarrollo social y económico,

Considerando que los bienes culturales son producto y testimonio de las diferentes tradiciones y realizaciones espirituales de lo pasado, y constituyen así el elemento fundamental de la personalidad de los pueblos,

Considerando que es indispensable conservarlos --en la medida de lo posible y según su importancia histórica y artística- y presentarlos de modo que los pueblos se compenentren de su significado y mensaje y así fortalezcan la conciencia de su propia dignidad,

Considerando que esta conservación y presentación de los bienes culturales, dentro del espíritu de la Declaración de Principios de la Cooperación Cultural Internacional, adoptada el 4 de noviembre de 1966 durante la 14.ª reunión, favorece la mejor comprensión entre los pueblos y de esta manera sirve a la causa de la paz,

Considerando también que el bienestar de la población depende entre otros de que su vida se desenvuelva dentro de un medio favorable y estimulante y que la preservación de los bienes culturales de los periodos pasados de su historia contribuye directamente a ello,

Reconociendo, por otra parte, el papel que juega la industrialización hacia la cual avanza la civilización mundial, en el desarrollo de los pueblos y en su completa realización espiritual y nacional,

Considerando sin embargo que los monumentos, testimonios y vestigios del pasado prehistórico, protohistórico e histórico, así como muchas construcciones recientes que poseen una importancia artística, histórica o científica están cada vez más amenazados por los trabajos públicos y privados que resultan del desenvolvimiento de la industria y la urbanización,

Considerando que es deber de los gobiernos de asegurar la protección y la conservación de la herencia cultural de la humanidad tanto como de promover el desarrollo social y económico,

Considerando que, en consecuencia, urge armonizar la conservación de la herencia cultural con las transformaciones que reclama el desarrollo social y económico, y que es necesario hacer los mayores esfuerzos para que ambos requerimientos se cumplan dentro de una amplia y constructiva comprensión y con referencia a una planificación apropiada,

Considerando igualmente que la adecuada preservación y presentación de los bienes culturales

1. Esta recomendación fue aprobada en la 41.ª sesión plenaria, el 19 de noviembre de 1968.

Recomendación

contribuyen poderosamente al desarrollo social y económico de países y regiones poseedores de esta clase de tesoros de la humanidad mediante el estímulo del turismo nacional e internacional,

Considerando en fin que en materia de preservación de bienes culturales, la garantía más segura está constituida por el respeto y vinculación que la propia población siente por estos bienes, y que los Estados Miembros pueden contribuir a fortalecer tales sentimientos por medio de medidas adecuadas,

Vistas las propuestas relativas a la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro, propuestas que constituyen el punto 16 del Orden del Día de la reunión,

Habiendo decidido en su 13.a reunión que las propuestas sobre este asunto serían objeto de un instrumento internacional en forma de recomendación a los Estados Miembros,

Aprueba en el día de hoy, diecinueve de noviembre de 1968, la presente recomendación:

La Conferencia General recomienda a los Estados Miembros que apliquen las siguientes disposiciones, adoptando las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para poner en práctica en sus respectivos territorios las normas y los principios formulados en la presente recomendación;

La Conferencia General recomienda a los Estados Miembros que pongan la presente recomendación en conocimiento de las autoridades y órganos encargados de las obras públicas o privadas así como los órganos encargados de la conservación y de la protección de los monumentos históricos, artísticos, arqueológicos y científicos. Recomienda que igualmente se informe a las autoridades y organismos que se ocupan de planear los programas de educación y del desarrollo del turismo ;

La Conferencia General recomienda a los Estados Miembros que la informen, en fechas y formas que habrá que determinar, de las medidas que hayan tomado para aplicar la presente recomendación.

1. Definición

1. Para los efectos de la presente recomendación, la expresión "bienes culturales" se aplicará a:
 - a) Inmuebles, como los sitios arqueológicos, históricos o científicos, los edificios u otras construcciones de valor histórico, científico, artístico o arquitectónico, religiosos o seculares, incluso los conjuntos de edificios tradicionales, los barrios históricos de zonas urbanas y rurales urbanizadas y los vestigios de culturas pretéritas que tengan valor etnológico. Se aplicará tanto a los inmuebles del mismo carácter que constituyan ruinas sobre el nivel del suelo como a los vestigios arqueológicos o históricos que se encuentren bajo la superficie de la tierra. El término "bienes culturales" también incluye el marco circundante de dichos bienes;
 - b) Los bienes muebles de importancia cultural, incluso los que se encuentran dentro de bienes inmuebles o se hayan recobrado de ellos, y los que están enterrados y que puedan hallarse en lugares de interés arqueológico o histórico o en otras partes.
2. La expresión "bienes culturales" abarca, no sólo los lugares y monumentos de carácter arquitectónico, arqueológico o histórico reconocidos y registrados como tales, sino también los vestigios del pasado no reconocidos ni registrados, así como los lugares y monumentos recientes de importancia artística o histórica.

II. Principios generales

3. Las medidas de conservación de los bienes culturales deberían extenderse no solamente a determinados monumentos o lugares, sino a todo el territorio del Estado.
4. Deberían llevarse inventarios para la protección de los bienes culturales importantes, registrados o no como tales. Cuando no existan esos inventarios deberá darse prioridad, al establecerlos, al examen detallado y completo de los bienes culturales en las zonas en que tales bienes están en peligro como consecuencia de la ejecución de obras públicas o privadas.
5. Debería tenerse debidamente en cuenta la importancia relativa de los bienes culturales de que se trate al determinar las medidas necesarias:
 - a) Para conservar el conjunto de un lugar arqueológico, de un monumento o de otros tipos de bienes culturales inmuebles contra las consecuencias de obras públicas o privadas ;
 - b) Para salvar los bienes culturales cuando la zona en que están situados haya de ser transformada para la ejecución de obras públicas o privadas y cuando tales bienes o parte de ellos hayan de ser conservados y trasladados.
6. Las disposiciones que han de tomarse variarán según el carácter, las dimensiones y la situación de los bienes culturales, y según la índole de los peligros que les amenacen.
7. Las disposiciones encaminadas a conservar o salvar los bienes culturales deberían ser preventivas y correctivas.
8. Las disposiciones preventivas y correctivas deberían tener por finalidad proteger o salvar los bienes culturales puestos en peligro por obras públicas o privadas que puedan deteriorarlos o destruirlos, por ejemplo:
 - a) Obras de expansión y renovación urbanísticas, en las cuales aunque se respeten monumentos registrados se modifiquen estructuras menos importantes, destruyendo con ello las vinculaciones y el marco histórico que rodea a los monumentos en los barrios históricos;
 - b) Obras similares en zonas en las que conjuntos tradicionales de valor cultural puedan correr peligro de destrucción por no existir en ellos un monumento registrado;
 - c) Modificaciones o reparaciones inoportunas de edificios históricos;
 - d) La construcción o modificación de carreteras que constituyan un grave peligro para lugares, monumentos o conjuntos de monumentos de importancia histórica;
 - e) La construcción de embalses con fines de riego, producción de energía eléctrica y prevención de las inundaciones;
 - f) La construcción de oleoductos y de líneas de transmisión de energía eléctrica;
 - g) Los trabajos agrícolas como el arado profundo de la tierra, los de avenamiento y riegos, la roturación y nivelación del terreno y de repoblación forestal;
 - h) Los trabajos que exige el desarrollo de la industria y el progreso técnico de las sociedades industrializadas, como la construcción de aeródromos, la explotación de minas y canteras y el dragado y mejoramiento de canales y puertos, etc.
9. Los Estados Miembros deberían dar prioridad a las medidas necesarias para la conservación *in situ* de los bienes culturales que corran peligro como consecuencia de obras públicas o privadas, para mantener así la continuidad y las vinculaciones históricas de tales bienes. Cuando las circunstancias económicas o sociales impongan el traslado, el abandono o la destrucción de los bienes culturales, los trabajos encaminados a salvarlos deberían siempre comprender un estudio detenido de los bienes culturales de que se trate y el registro completo de los datos de interés.
10. Los resultados de los estudios de interés científico o histórico que se hayan realizado en relación con trabajos destinados a salvar bienes culturales, en especial cuando todos o gran

Recomendación

parte de los bienes culturales inmuebles hayan sido abandonados o destruidos, deberían publicarse o ponerse de algún otro modo a disposición de los investigadores futuros.

- II. Los edificios y demás monumentos culturales importantes que hayan sido trasladados con objeto de evitar su destrucción como consecuencia de obras públicas o privadas deberían quedar en lugares o conjuntos que asemejen su ubicación primitiva y sus vinculaciones naturales, históricas o artísticas.
12. Los bienes culturales muebles que presenten gran interés y entre ellos los espécimen representativos de objetos procedentes de excavaciones arqueológicas o encontrados en trabajos destinados a salvar bienes culturales, deberían conservarse para su estudio o exponerse en instituciones tales como museos, comprendiendo museos en los sitios o universidades.

III. Medidas de conservación y salvación

13. Para conservar o salvar bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro debería recurrirse a medios que correspondan a las siguientes medidas precisas, de conformidad con el sistema jurídico y de organización de cada Estado: a) legislación, b) financiamiento, c) medidas administrativas, d) métodos de conservación y salvación de los bienes culturales, e) sanciones, f) reparaciones, g) recompensas, h) asesoramiento, i) programas educativos.

Legislación

14. Los Estados Miembros deberían promulgar o mantener en vigor en los planos nacional y local las medidas legislativas necesarias para conservar o salvar los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro, de conformidad con las normas y los principios contenidos en esta recomendación.

Financiamiento

15. Los Estados Miembros deberían prever la consignación de los fondos necesarios para conservar o salvar los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro. Aunque las diferencias entre las tradiciones y entre los sistemas jurídicos, así como la desigualdad de los recursos, impidan la adopción de medidas uniformes, deberían tomarse en consideración las posibilidades siguientes:
 - a) Las autoridades nacionales o locales encargadas de la protección de los bienes culturales deberían disponer de presupuestos adecuados para conservar o salvar los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro, o bien,
 - b) Deberían figurar en el presupuesto de las nuevas construcciones públicas o privadas los gastos necesarios para conservar o salvar los bienes culturales que tales obras puedan poner en peligro, inclusive las relativas a investigaciones arqueológicas preliminares, o bien,
 - c) Debería proveerse la posibilidad de la combinación de los métodos enunciados en los apartados a y b.
16. Cuando los costos fuesen excepcionalmente elevados, por la magnitud y la complejidad de los trabajos necesarios, debería haber posibilidades de obtener fondos suplementarios en virtud de leyes adecuadas, mediante subvenciones especiales, con un fondo nacional pro monumentos u otros medios apropiados. Los servicios encargados de la protección de los bienes culturales deberían estar facultados para administrar o utilizar los créditos extrapre-

- supuestarios necesarios para conservar o salvar los bienes culturales puestos en peligro por la realización de obras públicas o privadas.
17. Los Estados Miembros deberían estimular a los propietarios de edificios de importancia artística o histórica, incluyendo los edificios que formen parte de un conjunto tradicional, así como a las personas que habiten en un barrio histórico de zonas urbanas y rurales urbanizadas para que protejan el carácter y la belleza de los bienes culturales de que disponen y que puedan sufrir daños como consecuencia de obras públicas o privadas, mediante:
 - a) Disminución de impuestos; o bien,
 - b) El establecimiento, mediante una legislación adecuada, de un presupuesto para ayudar mediante subvenciones o préstamos u otras medidas a las autoridades locales, instituciones y propietarios de edificios de importancia artística, arquitectónica, científica o histórica, incluyendo los conjuntos de edificios tradicionales para mantener o adaptarlos en forma adecuada a las necesidades de la sociedad contemporánea, o bien,
 - c) Debería preverse la posibilidad de la combinación de los métodos enunciados en los apartados *a* y *b*.
 18. Si los bienes culturales no están registrados o protegidos de otra manera, el propietario debería tener la posibilidad de recabar la ayuda que precise de las autoridades competentes.
 19. Las autoridades nacionales o locales, así como los propietarios privados, deberían tener en cuenta, al consignar fondos para la conservación de los bienes culturales puestos en peligro por la ejecución de obras públicas o privadas, el valor intrínseco de dichos bienes, así como la contribución que pueden aportar a la economía como atracción turística.

Medidas administrativas

20. Debería encomendarse a organismos oficiales adecuados la tarea de conservar o salvar los bienes culturales que puedan poner en peligro obras públicas o privadas. Cuando existan ya organismos o servicios oficiales de protección de los bienes culturales, deberían dárseles atribuciones para la conservación de los bienes culturales puestos en peligro por obras públicas o privadas. De no existir servicios de esa índole, deberían crearse organismos o servicios especiales para la conservación de los bienes culturales amenazados por la realización de obras públicas o privadas. Aunque las divergencias entre las disposiciones constitucionales y las tradicionales de los diversos países impiden la aplicación de un sistema uniforme, deberían adoptarse ciertos principios comunes:
 - a) Un organismo consultivo de coordinación compuesto de representantes de las autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales, de las empresas de obras públicas o privadas, del planeamiento del desarrollo urbano, y de las instituciones de investigación y educación, debería ser competente para asesorar en materia de conservación de los bienes culturales amenazados por la ejecución de obras públicas o privadas, y, en especial, sobre conflictos entre las necesidades de la ejecución de obras públicas o privadas y las de los trabajos para conservar o salvar los bienes culturales;
 - b) Las autoridades locales o provinciales, municipales o de otra índole deberían disponer también de servicios encargados de conservar o salvar los bienes culturales que pueda poner en peligro la realización de obras públicas o privadas. Estos servicios deberían tener la posibilidad de recabar la asistencia de los servicios nacionales o de otros organismos adecuados, según sus atribuciones y necesidades;
 - c) Los servicios encargados de la protección de los bienes culturales deberían estar convenientemente dotados del personal especializado necesario para conservar o salvar los bienes culturales puestos en peligro por la realización de obras públicas o privadas: arquitectos, urbanistas, arqueólogos, historiadores, inspectores y otros especialistas y técnicos.

Recomendacion

- d) Deberían tomarse medidas administrativas para coordinar la labor de los diversos servicios encargados de la protección de los bienes culturales con las actividades de otros servicios que se ocupen de obras públicas y privadas y de los demás departamentos o servicios cuyas funciones guarden relación con el problema de conservar o salvar los bienes culturales que pueda poner en peligro la realización de obras públicas o privadas.
 - e) Deberían tomarse medidas administrativas para designar una autoridad o crear una comisión, encargada de los programas de desarrollo urbano en todas las ciudades que poseen barrios históricos, lugares y monumentos de interés, registrados o no, que hayan de ser protegidos contra la realización de obras públicas o privadas.
21. Cuando se realicen estudios preliminares sobre proyectos de construcción en una localidad de interés cultural reconocido, o en la cual es probable que se encuentren objetos de valor arqueológico o histórico, convendría que antes de tomarse una decisión se elaboraran diversas variantes de tales proyectos, a escala regional o urbana. La elección entre esas variantes debería basarse en un análisis comparativo de todos los elementos, a fin de escoger la solución más ventajosa, tanto desde el punto de vista económico como en lo que atañe a la conservación o salvación de los bienes culturales.

Métodos de conservación y salvación de los bienes culturales

22. Con la suficiente anticipación a la realización de obras públicas o privadas que puedan poner en peligro bienes culturales, deberían realizarse detenidos estudios para determinar:
- a) Las medidas que hayan de tomarse para conservar los bienes culturales importantes *in situ*;
 - b) La magnitud de los trabajos de salvación necesarios, como la selección de los yacimientos arqueológicos en que hayan de practicarse excavaciones, los edificios que hayan de trasladarse y los bienes culturales muebles que deban salvarse, etc.
23. Las medidas encaminadas a conservar o salvar los bienes culturales deberían tomarse con la suficiente anticipación a las obras públicas o privadas. En las zonas importantes desde el punto de vista arqueológico o cultural en las cuales haya monumentos importantes, tales como ciudades, pueblos, lugares o barrios de valor histórico, que deberían estar protegidos por la legislación de todos los países, toda nueva construcción debería estar sujeta a excavaciones preliminares obligatorias de carácter arqueológico. En caso necesario, debería aplazarse la construcción para dar tiempo a que se tomen las medidas destinadas a conservar o salvar los bienes culturales de que se trate.
24. Deberían protegerse, mediante su clasificación en zonas o su registro, los yacimientos arqueológicos importantes, teniendo en cuenta los lugares prehistóricos puesto que son difíciles de reconocer, los barrios históricos de las zonas urbanas o rurales urbanizadas, los conjuntos tradicionales, los vestigios etnológicos de culturas pretéritas y otros bienes culturales inmuebles que de otro modo pudieran correr peligro como consecuencia de obras públicas o privadas:
- a) Las reservas arqueológicas deberían ser incluidas en zonas o registradas y, en su caso, dar lugar a adquisiciones inmobiliarias para permitir las excavaciones profundas o la conservación de los vestigios descubiertos;
 - b) Los barrios históricos de los centros urbanos o rurales y los conjuntos tradicionales deberían quedar registrados como zonas de interés, y para proteger el marco circundante y su carácter, deberían dictarse disposiciones adecuadas que permitieran, por ejemplo, determinar y decidir en qué medida podrían ser reformados los edificios de importancia histórica o artística y la indole y el estilo de las nuevas construcciones. La conservación

de los monumentos debería ser una condición esencial en cualquier plan de urbanización, especialmente si se trata de ciudades o distritos históricos. Deberían dictarse disposiciones análogas relativas a los alrededores y al marco circundante de los monumentos y de los lugares registrados, con objeto de conservar el conjunto de que forman parte. Deberían permitirse modificaciones de las reglas y normas relativas a las nuevas construcciones, que podrían quedar en suspenso cuando se tratase de edificaciones en una zona de interés histórico. Debería prohibirse la publicidad comercial por medio de carteles y anuncios luminosos, aunque podría autorizarse a los establecimientos comerciales a darse a conocer por medio de muestras presentadas de manera razonable.

25. Los Estados Miembros deberían imponer a toda persona que encuentre vestigios arqueológicos con ocasión de obras públicas o privadas la obligación de declarar su hallazgo lo más pronto posible al servicio competente. Dicho servicio lo sometería a un detenido examen y, si el yacimiento arqueológico resultara importante, deberían suspenderse las obras de construcción para hacer posibles excavaciones completas, con la indemnización o compensación adecuada por el retraso así ocasionado.
26. Los Estados Miembros deberían dictar disposiciones que permitan a las autoridades nacionales o locales o a los organismos adecuados comprar los bienes culturales importantes que corran peligro como consecuencia de obras públicas o privadas. En caso necesario, debería ser posible recurrir a la expropiación.

Sanciones

27. Los Estados Miembros deberían tomar las disposiciones necesarias para que las infracciones por acción o por omisión de las disposiciones encaminadas a conservar o salvar los bienes culturales puestos en peligro por obras públicas o privadas sean severamente castigados por sus códigos penales, que deberían prever penas de multa o de prisión o ambas cosas. Podrían además aplicarse las siguientes medidas:
 - a) Cuando sea posible, restauración del lugar o del monumento a expensas de los responsables de los daños causados;
 - b) En caso de hallazgo arqueológico fortuito, indemnización por daños y perjuicios al Estado cuando hayan sido deteriorados, destruidos o abandonados bienes culturales inmuebles; confiscación sin indemnización cuando se hayan ocultado bienes muebles

Reparaciones

28. Los Estados Miembros deberían tomar, cuando el carácter de los bienes culturales lo permita, las disposiciones necesarias encaminadas a reparar, restaurar o reconstruir los bienes culturales deteriorados por obras públicas o privadas. Deberían prever también la posibilidad de obligar a las autoridades locales y a los propietarios particulares de bienes culturales importantes que los reparen o restauren, mediante ayuda técnica y económica en caso necesario.

Recompensas

29. Los Estados Miembros deberían incitar a los particulares, a las asociaciones y a los municipios a participar en los programas de protección o conservación de bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro. Entre otras medidas, podrían tomarse las siguientes:
 - a) Efectuar pago a título de gratificación a las personas que notifiquen hallazgos arqueológicos o entreguen los objetos descubiertos;
 - b) Expedición de certificados, concesión de medallas o formas de reconocimiento a las

Recomendación

personas, incluso a las que desempeñen funciones oficiales, asociaciones, instituciones o municipios que hayan aportado una contribución eminente para conservar o salvar bienes culturales puestos en peligro por la realización de obras públicas o privadas.

Asesoramiento

30. Los Estados Miembros deberían proporcionar a los particulares, asociaciones o municipios que carezcan de la experiencia o del personal necesarios, asesoramiento técnico o supervisión para que se realicen con arreglo a las normas debidas los trabajos encaminados a conservar o salvar los bienes culturales que ponga en peligro la ejecución de obras públicas o privadas.

Programas educativos

31. Con un espíritu de colaboración internacional, los Estados Miembros deberían tomar las medidas necesarias para estimular y fomentar entre sus nacionales el interés y el respeto por el patrimonio cultural del pasado y por las tradiciones propias y ajenas, con miras a conservar y salvar los bienes culturales que puedan poner en peligro obras públicas o privadas.
32. Deberían divulgarse mediante publicaciones especializadas, artículos en la prensa, emisiones de radio y televisión, la índole de los peligros que amenazan a los bienes culturales como consecuencia de obras públicas o privadas insuficientemente preparadas, así como ejemplos de casos en que hayan sido conservados o salvados bienes culturales.
33. Las instituciones de enseñanza, sociedades de historia y agrupaciones culturales, los organismos públicos que se interesan en el desarrollo del turismo y las asociaciones de educación popular deberían llevar a cabo programas encaminados a dar a conocer los peligros que pueden representar para los bienes culturales las obras públicas o privadas realizadas sin la debida preparación y subrayar que las actividades destinadas a proteger los bienes culturales contribuyen a la comprensión internacional
34. Los museos, las instituciones educativas y otras organizaciones interesadas deberían preparar exposiciones especiales sobre los peligros que las construcciones públicas o privadas no controladas representan para los bienes culturales y sobre las medidas que se hayan adoptado para conservar o salvar bienes culturales expuestos a tales peligros.