

# De Conventie ter bescherming van het Cultureel en Natuurlijk Erfgoed van de Wereld

SABINE GIMBRÈRE

De internationale solidariteit na de Tweede Wereldoorlog kwam vooral tot uiting op het vlak van onderwijs en cultuur. In het kader van de UNESCO kwam onder meer in 1972 de Werelderfgoedconventie tot stand die betrekking heeft op cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke universele waarde.

**U**NESCO, de VN-organisatie voor onderwijs, cultuur en wetenschappen, vierde in november 1995 haar vijftigjarig bestaan. De internationale solidariteit, zo tekenend voor het tijdperk na de Tweede Wereldoorlog, was niet louter op politiek terrein aanleiding voor internationale samenwerking. Ook, of misschien wel juist, op het gebied van onderwijs en cultuur was behoefte aan samenwerking en uitwisseling van ideeën. De oprichting van UNESCO was één van de concrete stappen die werd gezet.

Binnen de culturele samenwerking heeft het behoud van het culturele erfgoed altijd een prominente plaats ingenomen. Drie in het kader van UNESCO tot stand gekomen verdragen leveren een bijdrage aan de bescherming van het culturele erfgoed in de wereld: de uit 1954 daterende conventie die het culturele erfgoed in oorlogstijd beschermt<sup>1</sup>, de uit 1970 daterende conventie die de illegale handel in cultuurgoeederen poogt te bestrijden<sup>2</sup> en de in 1972 tot stand gekomen Conventie ter bescherming van het Cultureel en Natuurlijk Erfgoed van de Wereld. Op het laatstgenoemde verdrag, ook wel de Werelderfgoedconventie genaamd, wordt in dit artikel nader ingegaan.

De Werelderfgoedconventie is zonder twijfel de meest succesvolle van de drie culturele conventies. Succesvol in de zin dat het verdrag vrijwel universeel aanvaard is: van de 185 landen die lid zijn van UNESCO hebben er 145 zich gebonden aan de Werelderfgoedconventie. De conventie gaat uit van de gedachte dat delen van het culturele en natuurlijke erfgoed op deze wereld van bijzonder belang zijn en om die reden behouden dienen te blijven als onderdeel van het werelderfgoed van de gehele mensheid.

Zoals de preambule van het verdrag het formuleert: *sommige delen van het cultureel en natuurlijk erfgoed (zijn) van uitzonderlijk belang, hetgeen hun behoud als onderdeel van het erfgoed der gehele mensheid noodzakelijk maakt*. De gedachte was dat de gevaren die het erfgoed loopt, zowel natuurlijk verval als sociale en economische bedreigingen, slechts het hoofd geboden kunnen worden door de gezamenlijke internationale gemeenschap. Het erfgoed waarop de conventie betrekking heeft is cultureel en natuurlijk erfgoed van uitzonderlijke universele waarde.

Bij het culturele erfgoed gaat het in deze conventie louter om onroerende zaken: monumenten, groepen van gebouwen en streken (een gebrekkige vertaling van het woord 'sites'). Ter bescherming van het werelderfgoed scheidt het verdrag een kader, juridisch, bestuurlijk en financieel. Bij de bescherming wordt uitgegaan van twee basisprincipes. Enerzijds neemt een staat die partij is bij het verdrag de verplichting op zich die objecten die behoren tot het werelderfgoed en die zich op zijn grondgebied bevinden, te identificeren en te conserveren alsmede toegankelijk te maken. Daarnaast erkennen de partijen bij de conventie dat ook de internationale gemeenschap een taak en plicht heeft in het beschermen van het werelderfgoed. Er is dus sprake van zowel nationale als internationale 'bescherming'.

Welke maatregelen een staat op nationaal niveau moet nemen wordt in het verdrag omschreven. Een staat wordt geacht:

– een integraal beleid te ontwikkelen waarin is opgenomen de bescherming van het erfgoed van universele waarde: daaronder valt ook het opstellen van wet- en regelgeving;

– diensten in te stellen belast met het daadwerkelijke behoud van het erfgoed en met het doen van wetenschappelijk onderzoek;  
 – voor zover mogelijk materiële en financiële middelen te verstrekken.

Het klinkt misschien wat onwaarschijnlijk in dit deel van de wereld, maar voor een groot aantal landen vormden de bovengenoemde vereisten een obstakel op de weg naar ratificatie van het verdrag. Dit heeft ertoe geleid dat vanuit UNESCO in de loop der jaren steun is verleend op nationaal niveau, met name bij het opzetten van wet- en regelgeving.

Onder 'internationale bescherming' verstaat het verdrag het instellen van een systeem voor internationale samenwerking en bijstand gericht op het *geven van steun aan Staten die partij zijn bij de conventie in hun pogingen tot behoud en identificatie van dat erfgoed*. In de praktijk komt het erop neer dat landen internationale assistentie vragen bijvoorbeeld in de vorm van geld, training en technische hulp.

Het geld dat hiermee gemoeid is, is afkomstig uit het Werelderfgoedfonds, een fonds dat gevuld wordt door verplichte en vrijwillige bijdragen van de staten die partij zijn bij het verdrag. Het bedrag dat per biënnium beschikbaar is bedraagt rond de twee en een half miljoen dollar. Inmiddels is uit de reserves van het Werelderfgoedfonds een Emergency Fund opgericht zodat in noodgevallen snel hulp geboden kan worden.

De vraag of de internationale gemeenschap een taak heeft op het gebied van het monitoren van het werelderfgoed is momenteel onderwerp van zeer heftige discussies. Voorstanders van monitoring zijn van mening dat de monitoring een noodzakelijk complement is van alle hierboven genoemde activiteiten. De tegenstanders, vooral landen die bang zijn voor inmenging in hun interne (cultuur-)politiek, verzetten zich hiertegen. Zijn er nu vermoedens dat werelderfgoed wordt bedreigd dan rest de internationale gemeenschap niet meer dan politieke druk uit te oefenen, vaak heel effectief overigens.

Ter ondersteuning van de uitvoering van de conventie is een intergouvernementeel comité in het leven geroepen bestaand uit landen die partij zijn bij het verdrag. Dit Werelderfgoedcomité is in de loop van de ruim 20 jaar dat de conventie bestaat een steeds prominentere rol gaan vervullen. Het comité, dat bestaat uit 21 leden – een fel begeerd lidmaatschap –, is verantwoordelijk voor het opstellen van de Werelderfgoedlijst en de Lijst van Werelderfgoed in Gevaar. De eerstgenoemde lijst, waarop nu 469 objecten voorkomen (350 cultureel, 102 natuurlijk en 17 gemengd), is opgesteld aan de hand van voordrachten van aangesloten landen. Het comité heeft uitdrukkelijk niet de bevoegdheid om eigenhandig tot plaatsing op de lijst over te gaan. Uit eigen ervaring weet ik dat het comité minstens bij één gelegenheid de hand heeft gelicht met deze regels. Dit alles natuurlijk alleen maar vanwege 'the good cause'. Dit betrof de plaatsing van het tempelcomplex 'Angkor' in Cambodja. De politieke situatie daar, het ontbreken van een regering, maakte het indertijd onmogelijk langs reguliere weg 'Angkor' de internationale erkenning en daarmee ook bescherming toe te kennen die het zo bitter nodig had.

De vrijheid om te plaatsen heeft het comité wel, althans wel genomen, ten aanzien van de plaatsing van objecten op de Lijst van Werelderfgoed in Gevaar. Voor die plaatsing komen in aanmerking zaken die al voorkomen op de werelderfgoedlijst en die tevens worden bedreigd door *ernstige en duidelijk omschreven gevaren*: natuurrampen maar ook door de mens veroorzaakte rampen. Zo'n inschrijving ligt politiek vaak zeer gevoelig. En de bijna vijftig objecten die momenteel bedreigd worden zijn zeker niet allemaal Timboektoe's (dat overigens echt op de werelderfgoedlijst in gevaar staat). Zeer tot ongenoegen van de Verenigde Staten is na Everglades National Park vorig jaar ook Yellowstone National Park op de gevaarlijst geplaatst. De argumenten die het Werelderfgoedcomité daarvoor aanvoerde waren ondermeer

de grote druk van het toerisme, een mijnvergunning die was afgegeven, vervuiling van het water en het verdwijnen van allerlei diersoorten.

Ik ken weinig verdragen die bij lezing van de tekst zo weinig blootgeven van hoe de zaken er werkelijk aan toe gaan als de Werelderfgoedconventie. In de criteria die het comité hanteert voor inschrijving op de beide lijsten geeft de conventie slechts summier inzicht en zelfs dat is eigenlijke een overstatement. Wat verstaan moet worden onder 'erfgoed van uitzonderlijke universele waarde' en dus voor bescherming van de conventie in aanmerking komt is uitgewerkt in de zogenaamde 'operational guidelines'. In deze 'guidelines' wordt uitvoerig omschreven wat de inhoudelijke zowel als procedurele voorwaarden zijn waaraan voldaan moet worden, wil het comité een voordracht van een land honoreren. Zonder bestudering van deze 'guidelines' valt het systeem van de conventie niet te doorgronden. Ik zal dit dan ook nader toelichten.

Allereerst over de procedure. Een land kan jaarlijks vóór 1 juli nominaties indienen bij het Werelderfgoed Centrum, dát deel van het secretariaat van UNESCO dat verantwoordelijk is voor deze conventie. In de praktijk wil dat zeggen dat het Werelderfgoed Centrum zowel verantwoordelijk is voor het bewaken van de procedure als voor de voorbereiding van comitévergaderingen, publiciteit en hulpverlening op nationaal niveau. Alvorens te kunnen nomineren moet een land een zogenaamde 'tentative list' opstellen en indienen. Deze 'tentative list' vormt als het ware de bron van waaruit een land put als het gaat nomineren. De bedoeling is dat het comité een nominatie kan vergelijken met gelijksoortige objecten op de tentatieve lijsten van andere landen. De eerste stap die het Werelderfgoed Centrum zet is dat een nominatie wordt voorgelegd aan de in de conventie als advieslichamen genoemde non-gouvernementele organisaties (NGO's), te weten ICOMOS, de International Council of Monuments and Sites en IUCN, de World Conservation Union.

Deze NGO's brengen na een eerste evaluatie van de aanvraag een advies uit aan het Bureau van het werelderfgoedcomité, dat wordt gevormd door de voorzitter en vice-voorzitters van het comité. Het bureau komt jaarlijks in juni bijeen. Het beoordeelt de adviezen van IUCN en ICOMOS en voegt daar voor het voltallige comité zijn eigen advies aan toe. Het comité vergadert jaarlijks in december en besluit dan, anderhalf jaar na de indiening van de nominatie, definitief over plaatsing op de Werelderfgoedlijst.

Niet alleen de procedurele maar ook de inhoudelijke criteria zijn in de 'guidelines' tot in detail uitgewerkt. Ik beperk me tot het culturele erfgoed. Authenticiteit geldt als het belangrijkste inhoudelijke criterium. Daarnaast moet het culturele erfgoed – vrij vertaald – aan een of meer van de volgende criteria voldoen. Het moet

- een unieke artistieke prestatie vormen;
- grote invloed uitgeoefend hebben in een bepaalde tijd of op bepaalde ontwikkelingen in de cultuur;
- de unieke of exceptionele nalatenschap vormen van een verdwenen beschaving;
- een uitzonderlijk voorbeeld zijn van een soort gebouw, architectonische eenheid of landschap uit een bepaalde historische periode;
- een uitzonderlijk voorbeeld zijn van een traditionele nederzetting die representatief is voor een bedreigde cultuur of
- direct geassocieerd kunnen worden met gebeurtenissen of ideeën van uitzonderlijke universele betekenis.

Naast deze inhoudelijke criteria gelden als dwingende voorwaarden dat er ten tijde van de nominatie sprake moet zijn van adequate juridische bescherming van het erfgoed en van 'management mechanisms' die het behoud van het genomineerde erfgoed moeten waarborgen.

Het voordeel van het hierboven beschreven systeem, een beknopte conventie met zeer uitgewerkte 'operational guidelines' is, dat het een dynamisch systeem is. De werking van de con-

ventie kan zonder ingewikkelde verdragswijzigingen worden aangepast aan de eisen van de praktijk. Volstaan kan worden met het aanpassen van de richtsnoeren voor implementatie.

De 'guidelines' zijn recentelijk ingrijpend gewijzigd als een gevolg van de evaluatie van de conventie ter gelegenheid van haar twintigjarig bestaan in 1992. Een van de belangrijkste conclusies van de evaluatie, die geresulteerd heeft in 'A Global Strategy for a more balanced and representative World Heritage List', was ongetwijfeld dat de Werelderfgoedlijst gekenmerkt wordt door een grote mate van onevenwichtigheid, die zowel tot uitdrukking komt in de óververtegenwoordiging van Europese objecten, als in de ondervertegenwoordiging van natuurlijk erfgoed. Dat laatste is mede een gevolg van de strenge criteria die gelden voor nominatie van natuurlijk erfgoed, criteria waaraan door dichtbevolkte landen nauwelijks kan worden voldaan.

Door 'cultural landscapes' als aparte categorie cultureel erfgoed op te nemen in de 'guidelines' is gepoogd die landschappen onder de werking van de conventie te brengen die niet onder de criteria van natuurlijk erfgoed vallen – met name vanwege de hand die de mens heeft gehad in de totstandkoming ervan – maar wél van uitzonderlijke universele waarde zijn, juist als bewijs van de bijzondere relatie die de mens heeft met zijn natuurlijke omgeving. De 'cultural landscapes' vormen in feite de uitwerking van wat in artikel 1 van de conventie onder 'streken' wordt aangeduid als 'het samenspel van mens en natuur'. Of zoals het is verwoord in de guidelines: *Cultural landscapes are illustrative of the evolution of human society and settlement over time under the influence of the physical constraints and/or opportunities presented by their natural environment and of successive social, economic and cultural forces, both external and internal...* Deze interactie tussen mens en zijn natuurlijke omgeving kan vele verschijningsvormen aannemen. De 'guidelines' onderscheiden dan ook drie categorieën cultuurlandschappen. Deze zijn relevant voor de discussies van van-

daag aangezien te nomineren cultuurlandschappen binnen een van deze categorieën moeten vallen.

Als eerste wordt genoemd het landschap ontworpen en gecreëerd door de mens. Het betreft tuinen en parken aangelegd om esthetische redenen, meestal bij religieuze of monumentale gebouwen. Het in Portugal gelegen Sintra, in december 1995 op de Werelderfgoedlijst geplaatst, is een voorbeeld. De tweede categorie wordt gevormd door het organisch gegroeide landschap. Volgens de richtsnoeren van het comité gaat het hierbij om een landschap dat, *results from an initial social, economic, administrative, and/or religious imperative and has developed its present form by association with and in response to its natural environment*. Twee subcategorieën worden hier onderscheiden, fossiele landschappen en levende landschappen. Tot de fossiele landschappen worden zowel Stonehenge als oude industriële en mijnlandschappen gerekend. Voldaan moet slechts zijn aan de voorwaarde dat *an evolutionary process came to an end*. Van het levende of 'continuing landscape' is het agrarische landschap een voorbeeld. Hier geldt de eis dat *it retains an active social role in contemporary society*. Tot slot de derde categorie, die van de associatieve landschappen. *The inclusion of such landscapes on the World Heritage List is justifiable by virtue of the powerful religious, artistic or cultural associations of the natural element*. Ik kan me zo voorstellen dat met name de afbakening van deze laatste groep van cultuurlandschappen de gemoederen zal verhitte in het werelderfgoedcomité.

Over elk van de categorieën heeft al veel discussie plaatsgevonden. Zeer recent nog kwam dit aan de orde tijdens een bijeenkomst in Wenen, mede georganiseerd door UNESCO, gewijd aan Europese cultuurlandschappen van uitzonderlijke universele waarde. Juist omdat het werelderfgoed en de bescherming ervan geen statisch gegeven is, is de mening van de inhoudelijk deskundigen op dit terrein zo belangrijk.

De vraag die me het meest gesteld is toen ik me in 1990 ging bezig houden met de toetreding van Nederland tot de werelderfgoedconventie was: maar wat worden we daar nu beter van. Zo'n typisch hollands vraag doordrenkt van zuinigheid en koopmansgeest. Mijn antwoord was dan altijd heel ondiplomatiek dat de betekenis vooral daarin ligt dat het Nederland een mogelijkheid geeft om kennis die hier aanwezig is ten dienste te stellen van de internationale gemeenschap. Ik hoop dat u er net zo over denkt en de uitkomsten van deze dag niet slechts zult aanbieden aan de Nederlandse overheid maar ook gaat inbrengen in de internationale discussies.

De mooie woorden aan het begin van mijn verhaal over internationale samenwerking hebben wellicht de indruk gewekt dat landen die zich bij het verdrag aansluiten het lot van hun erfgoed in handen stellen van de internationale gemeenschap. Dat is maar zeer ten dele waar. De steun waarover zojuist werd gesproken wordt pas verleend als een land daar zelf om verzoekt.

### **The Convention for Protection of the Cultural and Natural Heritage of the World**

*After World War II the international solidarity was expressed not only in the field of politics but also in the field of education and culture. One of the treaties of UNESCO was the Convention for Protection of the Cultural and Natural Heritage of the World (Paris, 1972). Purpose of this Convention is the protection of cultural and natural heritage of universal value: monuments, groups of buildings and sites. These sites, in the form of cultural landscapes, can be nominated by countries to be included on the World Heritage List.*

#### **NOTEN**

- 1 Conventie ter bescherming van cultureel erfgoed ten tijde van gewapend conflict, Den Haag, 14 mei 1954.
- 2 Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen, Parijs, 14 november 1970.