

# **El soft law como caballo de Troya: el ingreso de los discursos expertos a la tutela jurídica del patrimonio cultural. Un estudio de caso.**

Norma Elizabeth Levrاند.

Cita:

Norma Elizabeth Levrاند (2013). *El soft law como caballo de Troya: el ingreso de los discursos expertos a la tutela jurídica del patrimonio cultural. Un estudio de caso.* X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/682>

X Jornadas de Sociología de la UBA.  
20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI 1 a 6 de Julio de 2013  
Mesa: 73 Ciencias Sociales y Ambiente II: transformaciones del conflicto y la política ambiental en América Latina

**El soft law como caballo de Troya: el ingreso de los discursos expertos a la tutela jurídica del patrimonio cultural. Un estudio de caso.**

Norma Elizabeth Levrاند  
Centro de Investigaciones - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales - UNL

**RESUMEN**

A través del estudio de la documentación de nominación de la Manzana y Estancias Jesuíticas de Córdoba para su declaración como Patrimonio Mundial por parte de UNESCO se considerará la incidencia del discurso experto en la redacción de normas jurídicas que pueden calificarse como “soft law”. Surgidas como una novedad del derecho internacional del medio ambiente, pueden identificarse en el derecho internacional de la cultura como normas que tienen una textura flexible, que responden al desarrollo y progreso de este sector del ordenamiento. En su dimensión normativa, el carácter “soft” se manifiesta tanto en normas que se encuentran en gestación, como en normas formuladas en instrumentos que no poseen *per se* fuerza jurídica vinculante. En el ámbito de la Convención sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de UNESCO (Paris, 1972) se han adoptado por parte de esta organización internacional, de manera unilateral, las Directrices para la Aplicación de la Convención mencionada. Las mismas se pueden categorizar como normas de “soft law” que tienen la característica de reflejar criterios expertos que son, de esta manera, traducidos al campo jurídico. Este estudio pretende mostrar, como parte de una investigación más amplia, de qué manera se internaliza el discurso experto en el derecho y la eficacia del mismo.

**Palabras clave:** conocimiento experto – patrimonio cultural – soft law – derecho internacional – Manzana y Estancias Jesuíticas de Córdoba

**INTRODUCCIÓN**

El término “experto” reconoce su nacimiento en el siglo XX, aludiendo a técnicos, especialistas y académicos que trabajan para el Estado, las ONGs y los organismos internacionales. Los expertos caracterizan su acción política actuando “*en nombre de la técnica y de la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común*” (Altamirano et al., 2004). La actuación de éstos en los ámbitos mencionados se ha multiplicado y complejizado en virtud del avance de la posmodernidad. El despliegue de saberes no se reduce al ámbito estatal en los diversos niveles y organigramas, sino también al supra estatal (organizaciones internacionales) y extra-estatal (ONGs). Por otra parte, su legitimación proviene de producir una cientifización de sectores de la realidad que, hasta su surgimiento, eran gobernados por otros actores (intelectuales, políticos, etc.). Esta cientifización se ha dado por el enfoque y la inclusión de sus discursos en dichos ámbitos. Hay, en palabras de Esteve Pardo, “*una remisión o entrega a lo que en cada caso determinen los expertos*” (Esteve Pardo, 1999:22).

En el ámbito jurídico, desde antaño gobernado por políticos y juristas cuyos vectores eran los valores de justicia y equidad, esta recepción se ha dado a partir de incluir, poco a poco, criterios científicos en las normas jurídicas. Esta incorporación se da a través de los

conceptos propios que la legislación utiliza y a los que confiere una especial importancia. Estos conceptos, algunos de los cuales desarrollaremos en este trabajo se sitúan tanto en los principios inspiradores de la legislación como también en nociones indeterminadas, cuya interpretación es delegada en los expertos. Este trabajo pretende demostrar de qué manera esa inscripción se está desarrollando en un ámbito particular de la regulación jurídica: la protección del patrimonio cultural. En el mismo, principios rectores como “preservación del patrimonio cultural” y “valor universal excepcional” tienen un contenido dado fundamentalmente por el conocimiento experto. Por otra parte, las normas de las Convenciones, Leyes, Declaraciones, entre otras, tienen una indeterminación relevante, y su precisión está condicionada por la concreción que de aquellos conceptos se haga por los expertos y técnicos. Un ejemplo de esto último ocurre con las nociones de “zona de amortiguamiento” y de “autenticidad” de la Convención del Patrimonio Mundial, que serán tratados en el trabajo.

Dentro de este ámbito, la elección de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de UNESCO no es azarosa. Dicha Convención permite visualizar los diferentes ámbitos en que se mueven estos expertos: la organización Internacional UNESCO, las ONGs internacionales como ICOMOS e ICCROM, y los Estados nacionales. Entre estos últimos, se ha seleccionado un caso de estudio a fin de concretizar las observaciones. El caso en cuestión es la nominación de la Manzana y Estancias Jesuíticas ubicadas en la provincia de Córdoba, Argentina por parte de este país en el año 1999. Dicha nominación para integrar la Lista del Patrimonio Mundial se realizó conforme las pautas establecidas por la Convención antes mencionada, y siguiendo detenidamente los criterios expertos existentes en las normas que “reglamentan” la Convención.

En este punto, es necesario aclarar que la Convención Internacional configura un Tratado multilateral que exige, para tener fuerza jurídica vinculante, la observancia de ciertas reglas que garantizan la soberanía de los Estados y su consentimiento al momento de ratificarla. Pero al momento de su aplicación, las normas contenidas en éste suelen ser generales y requieren una concretización a través de la reglamentación. Aquí entra a jugar un nuevo procedimiento de creación de normas jurídicas, de carácter no vinculante *ex profeso* pero sí aplicadas de manera estricta por parte de los organismos ejecutivos de la Convención. Esta dualidad permite, por un lado la inserción de discursos y criterios expertos en las mismas, en tanto estas normas son originadas en diversos ámbitos que no necesariamente coinciden con el de discusión de un tratado. Por otra parte, si bien no tienen fuerza jurídica, al ser seguidos por la autoridad de aplicación, se vuelven virtualmente obligatorios para los Estados que desean ampararse en la Convención.

En los apartados subsiguientes se intentará demostrar de qué manera estos discursos y criterios expertos se internalizan en el derecho y se vuelven aplicables obligatoriamente, aún sin seguir el procedimiento democrático de adopción de normas.

Este estudio se enmarca en una tesis doctoral en curso, entre cuyos objetivos se encuentra determinar el tipo de relación entre el discurso jurídico y el discurso experto para fundamentar la declaración de sitios como patrimonio cultural de la humanidad en Argentina.

## **EL SOFT LAW COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO**

Los procedimientos de creación de normas jurídicas son estudiados por la teoría jurídica bajo el acápite de las fuentes del derecho. Entre ellas se diferencian dos clases: fuentes materiales y fuentes formales del derecho. Las primeras son aquellas que otorgan un contenido a las normas jurídicas, ya se trate de contenidos políticos, económicos, sociales, culturales o morales. Las fuentes formales, por el contrario, son aquellas normas que tienen fuerza jurídica, pues han sido adoptadas conforme un procedimiento que sirve para identificarlas como pertenecientes a un ordenamiento jurídico específico.

En el ámbito del derecho internacional público<sup>1</sup>, las fuentes formales clásicas son la costumbre internacional y los tratados internacionales. En el primer caso, se trata de la fuente más antigua del derecho internacional público y se conceptualiza como la “prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho” (artículo 38,1,b del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia). La doctrina referencia dos elementos que tradicionalmente se asignan a la costumbre: el elemento material, es decir la práctica o conducta de los Estados de manera uniforme en ciertas situaciones y el elemento “psicológico” u *opinio juris*, que consiste en la convicción de que dicha práctica es obligatoria por la existencia de una regla de derecho. Hasta hace poco tiempo se requirió que la costumbre se mantuviera desde “tiempo inmemorial”, expresión que aludía a un *“período de tiempo necesario para que la práctica adquiriera el carácter general, o uniforme o constante necesario para que la práctica sea suficientemente madura”* (Barboza, 2008:98). Actualmente, la conjunción de una serie de decisiones de la Corte Internacional de Justicia y las circunstancias actuales de movilidad, comunicación e interrelación entre los Estados ha llevado a adoptar la llamada “nueva costumbre”. Esta última se diferencia de la costumbre clásica en cuanto a las fuentes materiales de la misma; ya no se limita a las prácticas de un Estado, sino que se desprende del seguimiento de tratados internacionales que no han sido ratificados por el Estado, por resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas u otros textos que no tienen la jerarquía de tratados. De esta manera la nueva costumbre no se instaura a partir de prácticas estatales de las cuales se deduce una regla de derecho, sino de una regla que se encuentra previamente expresada en un texto y que es seguida por los Estados.

En el caso de los tratados, en Argentina serán válidos luego de la firma del Poder Ejecutivo y el envío del mismo al Congreso para su aprobación. Una vez aprobado por el Congreso, pasa de nuevo al Poder Ejecutivo para que éste lo ratifique. El tratado sólo adquiere fuerza jurídica luego de su vigencia internacional por la ratificación por el Ejecutivo y el canje o depósito de los instrumentos según el caso.

En los últimos años, el proceso de globalización ha acentuado la interrelación entre los países, y ha favorecido el incremento de regulaciones en el ámbito internacional a fin de atender problemas de carácter global. Estas regulaciones surgen de las organizaciones internacionales (tanto de su órgano legislativo como de los organismos dependientes de ellas), de las organizaciones no gubernamentales de carácter global, de los consensos generados entre distintos sujetos (públicos y privados) en el plano global y de las redes transgubernamentales. Este conjunto de normas jurídicas sin fuerza jurídica es denominado por la doctrina “soft law” o derecho flexible. Conceptualizado como *“preceptos que emanan de instituciones internacionales que consisten, en cierta forma, en expectativas de conductas pero que no son de aplicación obligatoria por los Estados”* (Ratner, 1998).

El soft law se configura, entonces, en un derecho abierto, flexible, con más de un creador, y que se reputará obligatorio en tanto sea seguido por la práctica de los Estados, es decir, en cuanto se convierta en costumbre internacional. Pero antes de ello, en el proceso de creación, se ejercen influencias, se negocia, se otorga y se recibe, en fin, estos actores acuerdan los textos que conformarán la nueva costumbre sin existir el consentimiento expreso de los Estados, como exige el trámite de aprobación de un tratado internacional.

## **EL SOFT LAW EN EL DERECHO CULTURAL**

En el ámbito del derecho cultural, esta situación es relevante y patente en el caso de la Convención sobre Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de UNESCO. Esta convención,

---

<sup>1</sup> Entendemos por Derecho Internacional Público aquel conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional. Julio Barboza agrega que *“de ahí que sus normas sean creadas por procedimientos propios y bendecidos por dicha comunidad internacional, o sea a través de las fuentes propias de un orden descentralizado (básicamente costumbres y tratados)”* (Barboza, 2008:13).

firmada en París, en 1972, ha sido ratificada por 190 Estados. La convención define, en sus artículos 1 y 2 el patrimonio cultural y natural respectivamente. Respecto del primero, establece tres categorías: monumentos, conjuntos y lugares<sup>2</sup>. Esta definición amplia y abarcativa de distintas manifestaciones será posteriormente desarrollada por las “Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención” (Directrices, en lo futuro).

La Convención optó por establecer en su articulado principios generales sin dotarlos de un carácter compulsivo. A pesar de que en su estructura la Convención contiene obligaciones legales, su contenido sigue un modelo de soft law, teniendo como objetivo la valoración y preservación voluntaria del patrimonio. Para ello, la Convención establece una Lista del Patrimonio Mundial, que delimita los bienes alcanzados por la misma al tiempo que los jerarquiza. El procedimiento para la inclusión de un bien en la Lista del Patrimonio Mundial implica un reconocimiento, por parte del Estado en el cual el bien se encuentra, del valor patrimonial del mismo y una solicitud de inclusión realizada por el mismo Estado. De esta manera la Convención organiza una protección que recae, en primer lugar, en el Estado de situación del bien, pero al mismo tiempo establece que la comunidad internacional cooperará y asistirá a los Estados, secundándolos en la protección. Los Estados, al proponer un bien para su inscripción en la Lista asumen la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras ese patrimonio. De esta manera se establece un complejo sistema de tutela que resguarda las soberanías nacionales al tiempo que establece obligaciones internacionales para los Estados y aporta la cooperación de la comunidad internacional.

Esta petición estatal es evaluada por organismos expertos<sup>3</sup>, designados en las Directrices (párr. 143 y 144). En el caso del patrimonio cultural, el organismo designado para evaluar los bienes propuestos para su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial es ICOMOS. El ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios) es una organización no gubernamental con sede en Francia. Fundado en 1965, tiene como objetivo la aplicación de teorías y métodos científicos en la conservación del patrimonio arquitectónico y arqueológico. Basa su trabajo en los principios de la Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia) de 1964.

Finalmente, la propuesta será aprobada o rechazada por el Comité del Patrimonio Mundial. Este organismo intergubernamental creado por la Convención es el encargado de establecer y mantener al día la “Lista del Patrimonio Mundial” y la “Lista del Patrimonio Mundial en Peligro”, de definir los criterios que servirán para incluir bienes en cada una de las listas y resolver sobre las peticiones de ayuda internacional. Los criterios mencionados precedentemente han sido aprobados por el Comité del Patrimonio Mundial bajo la denominación de “Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio

---

2 Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO, Paris, 1972), Artículo 1: “A los efectos de la presente Convención se considerará *“patrimonio cultural”*:

*los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,*

*los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,*

*los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.”*

3 En el texto de la Convención se identifican tres organismos internacionales que actúan como organismos consultivos dentro de la Convención. Ellos son el Centro Internacional de estudios para la conservación y restauración de los bienes culturales (Centro de Roma), el Consejo internacional de monumentos y lugares de interés artístico e histórico (ICOMOS) y la Unión internacional para la conservación de la naturaleza y sus recursos (UICN). Conforme los artículos 8, 13 y 14 de la Convención asisten a las sesiones del Comité del Patrimonio Mundial con voz consultiva, colaboran en la elaboración de programas y ejecución de proyectos del Comité como así también en la elaboración del orden del día de sus reuniones.

Mundial". La primer versión de las Directrices fue aprobada en junio de 1977 y desde entonces ha sido revisada más de una veintena de veces por el Comité<sup>4</sup>.

Estas Directrices configuran el derecho al cual se sujeta el Comité como también los Estados Parte que desean postular un sitio para su inclusión en las listas y también las Organizaciones No Gubernamentales que son organismos consultivos del Comité. Configuran el documento más importante, después de la Convención, en la tutela del patrimonio mundial y se constituyen como norma de soft law en tanto han sido aprobadas en el seno de un organismo intergubernamental pero no requirieron su ratificación por los Estados Parte<sup>5</sup>.

Las mismas establecen procedimientos reglados, como así también principios a los cuales los Estados, las organizaciones consultivas y el Comité deben sujetarse para actuar en el ámbito de la Convención. La legitimidad de estos procedimientos reglados puede presumirse al seguirse "*los procedimientos jurídicamente institucionalizados de formación de la opinión y la voluntad comunes*" (Habermas, 2010:197). En el caso de los principios, nos encontramos ante una serie de elementos que se traducen al discurso jurídico desde otras ciencias.

Por ejemplo, principios como la autenticidad e integridad de los bienes se han incluido en las Directrices luego de sendas reuniones de expertos que han debatido en sus ámbitos y desarrollado el texto que configuran los párrafos 79 a 94 de las mismas. Respecto de la autenticidad, el párrafo 79 reenvía al Documento de Nara sobre Autenticidad, que "*constituye la base práctica para examinar la autenticidad de estos bienes y se resume a continuación*" (párrafo 79, Directrices). Dicho Documento, fue producto de la Conferencia de Nara, a la cual asistieron cuarenta y cinco expertos provenientes de veintiocho países, convocados por ICOMOS e ICCROM.

En el caso de la integridad, fue tratada especialmente por la Carta de Venecia (arts. 6 a 14), documento emanado del Segundo Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos (1964) y también ha sido una preocupación de las teorías de la restauración<sup>6</sup>. Las Directrices traducen los criterios tempranamente enunciados en la Carta de Venecia: conservación del entorno de los bienes, preservación de la materialidad del bien y de las relaciones entre cambios históricos y funciones actuales.

La Convención requiere, asimismo, que los bienes posean un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia si se trata de monumentos o grupos de monumentos y desde el punto de vista de la historia, estética, etnología o antropología si se trata de sitios (art. 1 Convención). En el párrafo 77 de las Directrices se establecen diez criterios a través de los cuales se determina el valor universal excepcional en cada caso<sup>7</sup>. Al respecto, la Reunión de Expertos para una Estrategia

---

4 Excepto que se indique lo contrario, para la elaboración de este texto trabajamos con la versión WHC. 08/01 de Enero de 2008 de las Directrices.

5 El Comité del Patrimonio Mundial está compuesto por representantes de 21 Estados parte en la Convención, y su elección debe garantizar la representación equitativa de las diferentes regiones del mundo (art. 8 de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural). Al aprobar las Directrices, dicho Comité establece un derecho interno para su funcionamiento que, al mismo tiempo, vincula a los Estados parte sin requerir su ratificación (como se exige en el caso de un tratado) en caso de que quieran postular un bien para integrar alguna de las dos Listas establecidas en la Convención. El consentimiento de los Estados parte se verifica como una norma general de la Convención que habilita al Comité a aprobar su reglamento (art. 10) y a establecer los criterios para llevar la Lista del Patrimonio Mundial y del Patrimonio Mundial en Peligro (art. 11). Pero en ambos casos la libertad de acción del Comité es amplia.

6 Entre los exponentes más destacados podemos citar a Cesare Brandi y Paul Coremans.

7 Es de destacar que el concepto de valor universal excepcional ha sido motivo de propuestas de definición desde 1976, y la bibliografía generada en torno del mismo (tanto desde la doctrina como desde las organizaciones consultivas de UNESCO) es amplísima. En la ponencia nos centramos en las últimas disputas en torno del concepto, atento que no nuestro objetivo un estudio de la evolución de este concepto. Al respecto, puede verse Martínez Yañez, Celia "La redefinición del valor universal excepcional y el futuro de la Lista del Patrimonio Mundial", Revista E-rph, N° 6, junio 2010, pp. 1-22.

Global del Patrimonio Natural y Cultural, celebrada en Amsterdam en 1998, definió el valor universal excepcional como “...una respuesta excepcional a cuestiones de carácter universal común o tratadas por todas las culturas humanas. (...) En relación con la cultura [estas cuestiones se traducen] en la creatividad humana y el resultado de procesos culturales.” (Jokilehto, 2006). A fin de facilitar una clara comprensión de estos conceptos, el Comité organizó la Reunión Especial de Expertos en la ciudad de Kazán, Federación Rusa en 2005. La misma reunió a más de 30 expertos de distintos continentes, con la finalidad de mejorar el proceso de identificación de bienes de Patrimonio Natural, Cultural y Mixto, en donde se incluya el concepto de Valor Universal Excepcional. Si bien los expertos estuvieron de acuerdo en que la definición de valor universal excepcional contenida en el párrafo 49 de las Directrices es adecuada, agregaron algunos acuerdos propios de la reunión, relativos por ejemplo a la posibilidad de permitir la evolución del concepto con el tiempo; a la aplicación rigurosa y estricta de los criterios de integridad y autenticidad, gestión y protección legal; la necesidad de estudios temáticos comparativos, tanto regionales como globales (Comité del Patrimonio Mundial, 2005). A ello, los organismos consultivos plantearon un manejo en términos más prácticos, solicitando se desarrollen guías prácticas sobre los procesos para identificar bienes con potencial valor universal excepcional (ICOMOS & UICN, 2006).

De esta manera, a través de UNESCO y los organismos consultivos se están creando símbolos de una comunidad abarcativa de toda la humanidad. En esta comunidad global, los símbolos nacionales son re-significados a partir de una “gramática” global que permite su apropiación y la creación de un sentido compartido. La impronta de UNESCO y de los organismos consultivos es muy poderosa en este sentido, y la elección de los bienes que integrarán la Lista del Patrimonio Mundial a partir de la adjudicación a éstos de los conceptos antes mencionados, es el elemento clave en este juego de poder (Turtinen, 2000).

El soft law se configura como una herramienta a partir de la cual los conceptos provenientes de los expertos que participan de las Reuniones organizadas por UNESCO como así también de ICOMOS se traducen al campo jurídico haciéndose aplicables, en tanto conforman la nueva costumbre internacional, a los Estados que desean inscribir un bien en la Lista del Patrimonio Mundial. A continuación se tratará de verificar esta tesis en el caso de la Manzana y Estancias Jesuíticas de Córdoba.

## **ESTUDIO DE CASO: LA MANZANA Y ESTANCIAS JESUÍTICAS DE CÓRDOBA**

En junio de 1999 se envió al Director del Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO el formulario para la nominación de la Manzana de la Universidad y Estancias Jesuíticas de Córdoba como Patrimonio de la Humanidad. La nominación comprende la mitad de una de las manzanas de la cuadrícula de la ciudad de Córdoba, en la que se encuentra el noviciado, el Colegio Máximo y la Universidad; y cinco estancias en la provincia de Córdoba: Santa Catalina, La Candelaria, Alta Gracia, Jesús María y Caroya.

El documento fue elaborado por un grupo convocado ad hoc, compuesto por un 40% de arquitectos, un 20% de historiadores y un 40% de otras disciplinas, entre las que pueden mencionarse arqueólogos, integrantes de la Orden Jesuítica, políticos, entre otros. En la composición del grupo encargado de redactar la nominación prevalecen notoriamente los expertos.

Como se explicó más arriba, el Estado interesado en nominar un bien a la lista del Patrimonio Mundial debe seguir las Directrices en cuanto a la forma de nominación y los criterios que el bien debe cumplimentar. En este sentido, la nominación siguió la versión WHC-99-2 de las Directrices, de marzo de 1999 aprobadas en diciembre de 1998. En dicha versión no existía aún el formulario que hoy conforma el Anexo 5 de las Directrices y que establece el formato de la presentación. No obstante, un desarrollo muy detallado del mismo se encontraba en el párrafo 64 de las Directrices, y el mismo conforma el índice

de la presentación de la Manzana y las Estancias Jesuíticas.

Los 7 apartados que contiene el documento son: 1) identificación del bien; 2) justificación para su inscripción; 3) descripción; 4) gestión; 5) factores que afectan la conservación del bien; 6) monitoreo; 7) documentación. En cada uno de ellos, el conocimiento experto se filtra en las normas que el Estado debe seguir a fin de obtener la inscripción. Por su parte, la evaluación que de este documento realiza el ICOMOS, es consecuente con dicho conocimiento. En el análisis que se realiza sobre dos de los apartados del documento, se pretende mostrar de qué manera, en los institutos jurídicos analizados, esta traducción se hace posible.

#### Identificación del bien

En la identificación del bien, además de los datos de ubicación geográfica del mismo, se debe identificar el área de amortiguación. Ésta representa una zona que, por sí, no contiene un valor universal excepcional, pero que puede influir en la conservación de un sitio del patrimonio mundial. En las Directrices de 1999 no estaba descripta, pero en las Directrices de 2008 se conceptúa como *“un área alrededor del bien cuyo uso y desarrollo están restringidos jurídica y/o consuetudinariamente a fin de reforzar su protección”* (Directrices, parágrafo 104). La inclusión de la protección de un área adyacente al bien es una novedad en el ámbito de la tutela del patrimonio cultural. Históricamente desarrollada en la protección de monumentos y sitios históricos o de valor científico, las herramientas jurídicas para la protección se concretaban en la tutela del bien en sí. Particularmente importante fue la utilización de la declaración de interés público de los bienes y su expropiación por parte del Estado en la protección del patrimonio cultural. Esta herramienta jurídica implica, para un Estado con erogaciones siempre limitadas, la estricta delimitación del bien y de su valor pecuniario. Por otra parte, herramientas provenientes del derecho urbanístico, como la zonificación de áreas de patrimonio cultural, parecen ser el germen de este tipo de normas. Casualmente, en el derecho urbanístico prevalecieron notablemente los conocimientos de arquitectos y urbanistas<sup>8</sup>.

En el caso de la ciudad de Córdoba, la regulación urbanística está compuesta por una ordenanza del patrimonio cultural arquitectónico urbanístico<sup>9</sup> que establece dos tipos de protección: bienes de interés municipal y componentes del patrimonio arquitectónico urbanístico. Dejando a salvo la aplicación concurrente de esta ordenanza junto a normas de carácter nacional o provincial en aquellos bienes que gocen de declaratorias en dichos ámbitos, la ordenanza establece limitaciones y requisitos que se deben cumplir en la preservación del bien en sí. Es decir que no regula la zona de amortiguación de los bienes. Es necesario adentrarnos en la ordenanza 8256/86 que regula la ocupación del suelo y la ordenanza 8057/85 que tiene por objeto la regulación de la ocupación del suelo y preservación de ámbitos históricos, arquitectónicos y paisajísticos dentro del Área Central de la ciudad. Ambas normas son eminentemente técnicas, desarrolladas dentro del *expertise* de los arquitectos y urbanistas, y regulan cuestiones como: factor de ocupación, líneas de edificación y retiro, alturas permitidas, centros de manzana, zonificación, abundando los gráficos y planos de la ciudad. Este es un caso ejemplar en el cual el derecho ha cedido ante conceptos provenientes de expertos y técnicos, que se vierten en normas jurídicas sin traducción y requiriendo, en cada caso, la determinación de los mismos a partir de este conocimiento.

Esto implica que al momento de construirse una protección jurídica sobre la zona de amortiguación de la Manzana Jesuítica, la misma se realizó en base a un conocimiento experto proveniente fundamentalmente de arquitectos y urbanistas, a través de

---

8 En varios relatos de la historia del urbanismo se da cuenta de esta prevalencia de los arquitectos, e incluso de su disputa con los urbanistas o con la formación de un experto urbanista que prescindiera de los conocimientos de la arquitectura como grado de base. Al respecto, Rigotti, Ana María “Las promesas del urbanismo como alternativa tecnocrática de gestión (1928/1958)” en Plotkin, Ben y Zimmermann, Eduardo “Los saberes del Estado”, Ed. Edhasa, 2012, Buenos Aires.

9 Ordenanza 8248/86

herramientas como la zonificación y el establecimiento de ciertas “reglas” para las intervenciones o nuevas construcciones en la zona.

También es relevante el ejemplo que provee la regulación en la ciudad de Alta Gracia. Esta ciudad nació al amparo de la Estancia Jesuítica homónima, y teniendo la misma como centro histórico-cultural de relevancia. No obstante, la regulación urbanística de la ciudad no preveía una tutela específica del entorno de la Estancia, la cual tenía su protección asegurada por la aplicación de la normativa nacional que la declaró “monumento histórico nacional” (Pesci y Medina; 2008). A instancias del proyecto de inscripción de la Manzana y Estancias Jesuíticas de Córdoba, el Equipo Técnico de la Dirección de Planeamiento desarrolló normas complementarias al Código de Edificación vigente por medio del Plan Estratégico de Ordenamiento Urbano. Luego de sancionarse una Ordenanza de Protección de Bienes Culturales<sup>10</sup>, se estableció, mediante reglamentación<sup>11</sup> la protección del Área de Primer Orden, referida a la zona de amortiguación de la Estancia. En el mismo se identifican los bienes patrimoniales y se establece que las intervenciones en el área deberán respetar la protección de las formas prioritarias del patrimonio jesuítico. Implicará, asimismo, la restricción en la alteración de las líneas de vista de las propiedades descriptas, si debe llegar a la construcción de edificio elevados o cualquier otro elemento urbano, como antenas, columnas, postes, etc. Las actividades que son llevadas fuera del área tendrán restricciones desde el plano ambiental y de impacto en los edificios protegidos, tendiendo a la reducción de la circulación vehicular, y en particular de vehículos pesados, así como el estacionamiento de los vehículos en espacios que no obstaculicen las vistas de las propiedades protegidas. En su art. 4 el decreto establece la aprobación del Manual de Actuaciones que es parte de la ordenanza y establece, posteriormente, que los elementos urbanos que no se conformen a esta regulación deberán ser modificados acorde los lineamientos de dicho Manual y en sus características.

En el documento de evaluación del organismo consultivo (ICOMOS, 2000) se revela una preocupación por la delimitación de los bienes integrantes de la nominación. Se observa una disparidad entre los bienes que conforman la nominación y la protección que los mismos revisten en la legislación nacional y provincial, siendo ésta menos abarcativa. Aquí cobra relevancia realizar una historiografía de dichas declaraciones.

Los bienes que componen la Manzana y Estancias Jesuíticas, fueron declarados Monumento Histórico Nacional entre los años 1938 y 1981<sup>12</sup>, en el marco de la Ley 12.665 que creó la Comisión de Museos, Monumentos y Lugares Históricos. Esta ley fue concebida a fin de proteger el patrimonio cultural en lo histórico exclusivamente y atendiendo a las tipologías enunciadas en su nombre (Bernard, 1964). De modo que la protección se ciñe al monumento en sí, y desatiende el entorno en el cual se encuentra como así también otras construcciones menores que pudieran ser relevantes para enmarcar la historia del bien. Ello da cuenta de una concepción jurídico-política que buscaba resguardar bienes que fuesen hitos de la historia política, religiosa o militar del país, dejando de lado el llamado “patrimonio modesto”. En las Estancias ello se hace evidente, pues bien señala la Evaluación de ICOMOS que no se encuentran declarados como “monumento histórico nacional” los tajamares, las acequias, las rancherías, molinos, etc.

---

10 Ordenanza 4368/99 que establecía la identificación y catalogación de los bienes conforme las siguientes categorías: Bienes Jesuíticos, Monumentos, Conjuntos y Lugares. Llamamos la atención sobre la inclusión de una categoría específica para los bienes que conforman el proyecto de inscripción ante UNESCO.

11 Ordenanza 4518/99.

12 Ley 12.365 para el Colegio Nacional de Montserrat, Decreto 80.860/1940 para la Iglesia y Colegio de la Compañía de Jesús, Decreto 1.455 / 1981 para el Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba, Decreto 106.845 / 1941 para la Estancia La Candelaria, Decreto 90.732 / 1941 para las Estancias de Alta Gracia, Caroya, Santa Catalina y Jesús María.

La observación realizada por el organismo consultivo proviene, evidentemente, de un saber científico que exige un contexto para desarrollar la investigación y para el cual tanto los bienes modestos como aquellos monumentales revisten igual importancia para determinar las formas de vida y sociedad en un momento determinado.

En el ámbito jurídico, esto plantea una problemática específica, en tanto la extensión de estos bienes como así también su régimen jurídico de propiedad es variado. En algunos casos la propiedad de las Estancias fue dividida luego de la expulsión de la Orden en 1767. La declaración como “monumento histórico nacional” implica una serie de limitaciones al dominio que, en algunos casos, debían ser indemnizadas por el Estado atento que nuestra legislación no receptaba<sup>13</sup> la función social de la propiedad. Es decir, que la inclusión de estas nociones provenientes del saber científico en la legislación no siempre es pacífica, y en este caso la declaración de los bienes como “monumento histórico nacional” en toda la extensión que tuvieron durante la estadía de los Jesuitas colisiona con una concepción moderna del derecho de propiedad imperante en nuestro ordenamiento<sup>14</sup>.

### Justificación de Inscripción

En la justificación de inscripción también se evidencia la impronta de los expertos. En este ítem se aplican los conceptos de autenticidad e integridad y los criterios bajo los cuales se solicita la inscripción. En la nominación de la Manzana y Estancias Jesuíticas se sigue el criterio establecido por el Documento de Nara, que enuncia algunas fuentes que justifican los valores que serán atribuidos al patrimonio para evaluar su autenticidad. Entre ellos, el Documento menciona *“la forma y el diseño, los materiales y la sustancia, el uso y la función, la tradición y las técnicas, la ubicación y el escenario...”* (párr. 13). Concordantemente, el documento de nominación explica el atributo de autenticidad en cada uno de los bienes que componen la Manzana y las Estancias de modo separado. A su vez, en cada uno se justifica su ubicación y mantención de las condiciones externas de emplazamiento; el diseño y función y la subsistencia los materiales.

A modo de ejemplo es posible citar, respecto de la ubicación de la Manzana Jesuítica: *“La Universidad, el Colegio, la Iglesia y la Residencia mantienen su ubicación original y la relación de los bienes con su entorno (...) Parte del paisaje cultural e histórico del período inicial subsiste, así como la catedral, el ayuntamiento y las importantes iglesias y conventos construidos entre los siglos XVI y XVIII, el diseño urbano, la Plaza Mayor...”*. En algunos casos, esta justificación se asienta en la aplicación de normas jurídicas de tutela del bien, como en la Estancia de Jesús María, en la cual se indica que *“la magnitud de la oportuna declaración como monumento histórico nacional ha conservado un ambiente adecuado, que sin embargo sufre la presión del crecimiento urbano”*. En otros casos, la preservación de las condiciones del entorno provino de la ubicación alejada de centros urbanos, tal es el caso de la Estancia La Candelaria: *“La relación con el paisaje que la rodea no ha sido alterada. Una serie de construcciones precarias, una casa en ruinas y una escuela ubicada a más de cien metros de allí llaman para la limpieza, restauración, manejo de la vegetación y la continuidad de los antiguos muros de piedra en seco.”* De la misma manera puede encontrarse respecto de cada una de las Estancias que componen el conjunto.

---

13 Utilizamos el verbo en pasado, pues a partir de la reforma constitucional de 1994 algunos autores, a través de la concepción de la “función ambiental” de la propiedad, dan cuenta de la posibilidad de regular el ejercicio en miras a funciones propias de un Pos- Estado de Bienestar. (Lorenzetti, Ricardo L. “Teoría del Derecho Ambiental”, La Ley, Buenos Aires, 2008, pág. 5; Sozzo, Gonzalo “Pasado, presente y futuro del principio de orden público”, en Revista de Derecho Privado y Comunitario, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2007-3, p. 380).

14 Al respecto, Turtinen señala *“Resulta evidente que las restricciones al dominio en función social, como es el caso de conservación del patrimonio cultural, exceden las previsiones de la legislación de fondo y es por ello que el carácter y modo en que juegan esas restricciones no se percibe con claridad, lo que ha enervado, en la práctica, su aplicación”* (Bernard, 1964:22)

Para ejemplificar la justificación de la autenticidad del diseño y función, es posible tomar un pasaje de la nominación de la Estancia de Alta Gracia, la cual ha sido modificada: *“Antes de convertirse en un museo, se divide en dos residencias, y el acceso lateral del depósito se modificó de una manera neutral. En la actualidad, una escuela y una biblioteca operan en los viejos barrios obreros. Este uso ha permitido su conservación, sin embargo, excede las posibilidades del lugar y debe por lo tanto ser nuevamente discutido”* (el subrayado es nuestro). En este caso se entrevé la posibilidad de que la autenticidad se justifique aún sin mantener las condiciones de diseño estrictamente como fueron construidas por los Jesuitas, aclarándose que dicha modificación no implicó la inclusión de otra tradición arquitectónica (fue neutral) y que el fundamento de las modificaciones estuvieron dadas por un uso que permitió la conservación del sitio.

En otros casos, el diseño y la función están ligados a un valor que el sitio aún conserva, como en la Estancia de Santa Catalina *“El mensaje original afirmando los valores religiosos no ha sido distorsionado. La evolución, adaptándose a los cambios operativos se materializó con las mismas formas y características fundamentales: sistema de claustros y patios”*.

Finalmente, se realiza un análisis técnico de aquellos materiales utilizados en la construcción de los inmuebles (piedras, revestimientos, aberturas, etc.) como también de las tecnologías empleadas. A este respecto, en la justificación de la Estancia de Santa Catalina puede leerse *“Los sistemas constructivos y referencias de la mano de obra original, se mantienen dentro del grupo (...) Las adiciones hechas después de los siglos XIX y XX no los han cambiado, ya que se realizaron con las tecnologías tradicionales de la región. (...) Tecnologías actualizadas se utilizaron en algunas partes ocultas y en ciertas áreas secundarias, pero teniendo en cuenta su ubicación y la baja intensidad de la imagen, el monumento no se ve afectado en absoluto.”*

Llama la atención que este apartado dedicado a la autenticidad e integridad sólo se refiera a los bienes inmuebles, cuando en muchos de ellos se han mantenido los bienes muebles originales utilizados por la Orden Jesuita y ello constituye un elemento relevante en razón de la integridad de los bienes. Una hipótesis posible tiene que ver con la composición del grupo de autores de la nominación, en la cual predominaron los arquitectos y no hubo ningún Conservador o Restaurador de bienes muebles.

Al momento de evaluar la integridad y autenticidad del bien, ICOMOS resalta que *“Teniendo en cuenta las diferentes cartas de ICOMOS y los documentos doctrinales, y con especial atención a la Documento de Nara, la Carta de Brasilia, y la Recomendaciones de San Antonio, hay un alto nivel de autenticidad en todos los sitios, pero cada uno de un tipo diferente”* (ICOMOS, 2000:18). En este párrafo se revela la importancia de los documentos de soft law en la nominación y la necesidad de una coherencia entre los criterios demostrados por la presentación del Estado y aquellos vertidos por los expertos en los documentos aludidos. Finalmente, ICOMOS evaluará el sitio conforme los criterios expertos filtrados en estos documentos. Prueba de ello es la alusión a *“componentes funcionales que explican y documentan la estética original”, “las cualidades espaciales”* y otras expresiones semejantes que revelan en el documento preparado por el organismo consultivo, la mano del experto.

## **ALGUNAS CONCLUSIONES**

Del breve estudio realizado pueden extraerse algunas conclusiones preliminares que, en el curso de nuestra investigación de doctorado, deberán ser ratificadas o rectificadas con el estudio profundizado de las otras nominaciones.

El mayor problema detectado se reduce a una falta de referencias seguras, la incerteza. Esta incerteza se da en el ordenamiento jurídico ante un desarrollo considerable de la ciencia que se traduce al mismo a través de normas técnicas y estándares fijados por expertos. La aplicación de estas normas plantea dos problemáticas distintas: por un lado

la traducción de criterios expertos en normas jurídicas genera una distorsión del sistema al no encuadrarse en el paradigma existente. El caso estudiado respecto de la declaración de los bienes como “monumento histórico nacional” y las limitaciones al derecho de dominio que ello implica demuestran que la traducción señalada debe estar mediada por una clave que la haga coherente con el sistema.

Por otra parte, la introducción de criterios expertos no implica la inexistencia de dudas. Ante ellas, se recurre a lo que establezca la comunidad científica, pero en muchos casos tampoco se despejan las dudas, existiendo criterios que no siempre son unánimemente aceptados. Al respecto, la discusión sobre el criterio de “autenticidad” o de “valor excepcional para la humanidad” da cuenta de una evolución en los criterios científicos que no siempre es lineal, y tampoco aplicada directamente.

En ambos casos, la discusión democrática de los criterios expertos y de su inclusión en el ordenamiento jurídico aparece subestimada frente a la omnipotencia de la ciencia. El resquicio que permite la inclusión de estos criterios sin discusión previa es la aplicación de normas de soft law, que configuran una fuente del derecho internacional público en tanto son seguidas como “nueva costumbre” por los Estados. Paradójicamente, aquellos Estados interesados en la inscripción de bienes en la Lista del Patrimonio Mundial deben seguir la reglamentación de la Convención (es decir, las Directrices) bajo amenaza de que la evaluación por el organismo experto malogre sus ambiciones.

Como se ha indicado ya, este trabajo es incipiente y forma parte de una investigación más amplia. No obstante, estimamos relevante someter a discusión estas consideraciones que se reducen a la inquietud sobre el sostenimiento de un sistema democrático de adopción de normas en el ámbito internacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Altamirano, C., Myers, J., Safta, S., Podgorny, I., Pantaleón, J., Lazzari, A., ... Blanco. (2004). *Intelectuales y expertos. la constitución del conocimiento social en la Argentina*. (F. Neiburg & M. Plotkin, Eds.) (1a. ed.). Buenos Aires: Paidós.

Barboza, J. (2008). *Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Víctor P. de Zavalía.

Bernard, T. D. (h). (1964). *Museos y monumentos* (1a. ed.). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina S.R.L.

Comité del Patrimonio Mundial. (2005). Special expert meeting of the World Heritage Convention: The concept of outstanding universal value.

Esteve Pardo, J. (1999). *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*. Barcelona: Ariel.

Habermas, J. (2010). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.

ICOMOS. (2000, September). Evaluación del Órgano Consultivo sobre La Manzana Jesuítica y las Estancias de Córdoba (Argentina) N° 997.

ICOMOS, & UICN. (2006). INF.9: Joint ICOMOS-UICN paper and papers by

ICOMOS and UICN on the application of the concept of outstanding universal value.

Jokilehto, J. (2006). World Heritage: Defining the outstanding universal value. *City & Time* 2, 2, 1–10.

Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental* Buenos Aires: La Ley.

Martinez Yañez, C. (2010). La redefinición del valor universal excepcional y el futuro de la Lista del Patrimonio Mundial. *Revista E-rph* 6, 2010, 1-22.

Ratner, S. (1998). International Law: the trials of global norms. *Foreign Policy*, 110, 65.

Rigotti, A. (2012) Las promesas del urbanismo como alternativa tecnocrática de gestión (1928/1958). En *Los saberes del Estado* (pp. 159-184). Buenos Aires: Edhasa.

Sozzo, G. (2007) Pasado, presente y futuro del principio de orden público. *Revista de Derecho Privado y Comunitario* 2007,3, 369-395.

Turtinen, J. (2000). Globalising Heritage – On UNESCO and the Transnational Construction of a World Heritage. *SCORE Rapportserie*, 2000, 12–37.