



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**Striking a balance between local and global interests:
communities and cultural heritage protection in
public international law**

Starrenburg, S.H.

Citation

Starrenburg, S. H. (2024, May 2). *Striking a balance between local and global interests: communities and cultural heritage protection in public international law*. Meijers-reeks. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3750283>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3750283>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting (Dutch summary)

EEN BALANS TUSSEN LOKALE EN MONDIALE BELANGEN

Gemeenschappen en de bescherming van cultureel erfgoed in het internationaal publiekrecht

In de twintigste en eenentwintigste eeuw is de reikwijdte van het internationaal recht met betrekking tot de bescherming van cultureel erfgoed aanzienlijk verbreed. Daardoor beschermen Unesco-verdragen tegenwoordig een breed scala aan cultureel erfgoed, variërend van individuele objecten tot monumenten en van culturele landschappen tot immaterieel erfgoed. Dit proefschrift neemt het internationaal erfgoedrecht als uitgangspunt en onderzoekt hoe de belangen van de individuen en lokale gemeenschappen die het nauwst verbonden zijn met bepaalde vormen van cultureel erfgoed moeten worden beschermd binnen dit rechtsgebied.

Internationale erfgoedverdragen verhullen vaak wat de gevolgen zijn van hun uitvoering op individuen en lokale gemeenschappen. Dit proefschrift stelt dat dit het gevolg is van het 'universaliserend' taalgebruik van deze verdragen, met name de manier waarop zij bepaalde vormen van erfgoed aanduiden als het 'cultureel erfgoed der gehele mensheid' (*cultural heritage of mankind*). Staten rechtvaardigen hun acties met betrekking tot het erfgoed binnen hun landsgrenzen vaak door te verwijzen naar het belang om dit erfgoed te beschermen voor de internationale gemeenschap. Ironisch genoeg gebeurt deze bescherming vaak op een manier die juist afbreuk doet aan de 'levende' waarde van het erfgoed (*living heritage value*): datgene wat het erfgoed juist zo bijzonder maakt in de ogen van specifieke individuen en lokale gemeenschappen. Dit komt doordat dergelijke universalistische concepten staatsactoren de autoriteit geven om te stellen dat bepaalde 'universele' of 'gemeenschappelijke' belangen de belangen van de lokale gemeenschap overstijgen.

Dit proefschrift plaatst het internationaal erfgoedrecht in de context van een bredere trend binnen het internationaal publiekrecht om zich te beroepen op universalistische concepten zoals het 'gemeenschappelijk belang' van de internationale gemeenschap of het 'gemeenschappelijk erfgoed der mensheid' (Hoofdstuk 2). Hoewel deze concepten een belangrijke rol hebben gespeeld bij het tot stand brengen van de internationale rechtsorde zoals we die nu kennen, blijft staatssoevereiniteit desondanks een belangrijk basisbeginsel, zo niet de ruggengraat, van deze rechtsorde. Dit heeft als gevolg dat deelgebieden

van het internationaal recht die zich beroepen op het gemeenschappelijke belang kampen met de voortdurende spanning tussen hun doelen en de ontoereikendheid van de juridische instrumenten waarmee ze deze doelen dienen te bereiken, aangezien deze instrumenten vaak nog berusten op staatssoevereiniteit.

Zo beschikken internationale organisaties, die een centrale rol vervullen in de handhaving van gemeenschappelijke belangen, vaak niet over de juiste middelen om de individuele belangen van hun lidstaten te overstijgen. Bovendien zijn veel besluitvormingsprocessen binnen deze organisaties ontoegankelijk voor degenen die er direct door worden geraakt. Als gevolg hiervan kunnen staten gretig gebruikmaken van universalistische retoriek zonder dat dit daadwerkelijk voordelen oplevert op lokaal niveau voor specifieke individuen en gemeenschappen. De manier waarop het hedendaags internationaal publiekrecht zich beroept op het gemeenschappelijk belang versterkt dus de kernpositie van de staat in de internationale rechtsorde op nieuwe en onverwachte manieren, in plaats van ruimte te maken voor andere actoren, zoals dikwijls wordt verondersteld.

Dit proefschrift beargumenteert dat het internationaal erfgoedrecht deel uitmaakt van deze trends, niet alleen vanwege de manier waarop het zich beroept op het gemeenschappelijk belang, maar ook juist omdat het wordt omringd door vergelijkbare spanningen met betrekking tot de uitvoering van zijn rechtsregels (Hoofdstuk 3). Hierbij wordt gesteld dat het beroep op universalistische concepten, zoals het 'cultureel erfgoed der gehele mensheid', geen teken is dat het internationaal erfgoedrecht leidt tot een beperking van staatssoevereiniteit, maar dat het deze soevereiniteit juist verder onderstreept. Hierbij veronderstelt het erfgoedrecht dat de staat namens de internationale gemeenschap zal waken over het gemeenschappelijk belang met betrekking tot cultureel erfgoed dat zich binnen zijn grondgebied bevindt.

Het erfgoedrecht stelt echter geen noemenswaardige grenzen aan de bevoegdheden van staten, noch voorziet het in gepaste sancties voor gevallen waarin staten hun verplichtingen verzuimen (Hoofdstuk 4). Enerzijds hebben internationale erfgoedverdragen in de afgelopen twee decennia een opmerkelijke transformatie ondergaan, waarbij nieuwe toezichtprocedures zijn ontstaan en bestaande verdragsverplichtingen zijn herijkt. Anderzijds blijft de mate van toezicht op staten binnen het erfgoedrecht onevenredig verdeeld, zowel tussen staten onderling, maar ook tussen verschillende erfgoederen binnen de grenzen van één staat die op dezelfde internationale erfgoedlijst zijn bijgeschreven, en zelfs met betrekking tot hetzelfde erfgoed door de tijd heen. Bovendien zien veel staten het erfgoedrecht nog grotendeels als een rechtsgebied waarin hun soevereiniteit centraal staat, onder andere door het samenspel tussen erfgoedbescherming en mensenrechten te ontkennen. Tot slot hebben de meeste erfgoedverdragen nog geen concrete stappen genomen om de deelname te vergemakkelijken van individuen en lokale gemeenschappen in besluitvormingsprocessen met betrekking tot erfgoedbescherming.

Dergelijke participatie is dringend nodig. Wanneer men naar de praktijk kijkt, blijkt namelijk dat de uitvoering van internationale erfgoedverdragen vaak leidt tot nadelige gevolgen voor individuen en lokale gemeenschappen, met name in het geval van erfgoederen op de Werelderfgoedlijst en de Representatieve Lijst van Immaterieel Erfgoed van Unesco (Hoofdstuk 5). In het geval van materieel erfgoed worden lokale gemeenschappen bijvoorbeeld dikwijls beschouwd als 'indringers' die afbreuk doen aan de bescherming van het erfgoed; als gevolg hiervan worden bewoners van erfgoedlocaties vaak door overheden uit hun huizen gezet of onderworpen aan gedwongen verplaatsing. Op vergelijkbare wijze gebruiken staten vaak de voordracht van immaterieel erfgoed op internationale lijsten als een kans om macht uit te oefenen over gemarginaliseerde gemeenschappen binnen hun grenzen, onder andere door het desbetreffende erfgoed dusdanig te beschermen dat deze bescherming niet aansluit bij de leefwereld van de lokale gemeenschap. Dit proefschrift benadrukt hierbij dat in veel gevallen de individuen en gemeenschappen die direct geraakt worden door besluiten die voortvloeien uit het internationaal recht en die betrekking hebben op de bescherming van cultureel erfgoed, geen mogelijkheid hebben om invloed uit te oefenen op deze besluitvorming, ondanks de vergaande gevolgen voor hun dagelijks leven.

Dit proefschrift betoogt dat het internationaal erfgoedrecht lering moet trekken uit het internationaal milieurecht en de rechten van de mens (Hoofdstuk 6). Beide rechtsgebieden benadrukken het belang van deelname van individuen en lokale gemeenschappen aan besluitvormingsprocessen die hen aangaan. Hierbij stellen deze rechtsgebieden voorop dat deze groepen door hun deelname aan deze processen ook daadwerkelijk invloed moeten kunnen uitoefenen op de totstandkoming van het uiteindelijke besluit. Hoewel zij niet noodzakelijkerwijs een veto moeten kunnen uitoefenen op het besluit, wordt hun instemming doorslaggevend voor de rechtmatigheid van het besluit naarmate de kans groter wordt dat het serieuze negatieve gevolgen zal hebben voor hun fundamentele rechten. Bovendien gelden er in beide rechtsgebieden striktere verplichtingen met betrekking tot het raadplegen van inheemse volkeren, met name in het geval van besluiten die zouden kunnen leiden tot hun verplaatsing uit hun traditionele gebieden.

Dit proefschrift biedt concrete handvaten voor de verbetering van de deelname van individuen en lokale gemeenschappen aan besluitvorming met betrekking tot internationale erfgoedbescherming (Hoofdstuk 7). Hoewel het internationaal erfgoedrecht al een aantal waarborgen bevat met betrekking tot de participatie van deze groepen, zijn deze vaak niet-bindend en worden ze slechts gebrekkig geïmplementeerd. De belangrijkste aanbeveling van dit proefschrift is dan ook om de samenhang te waarborgen van besluitvormingsprocessen binnen Unesco en bestaande handhavingsmechanismes te versterken. Hierbij wordt benadrukt dat de participatie van deze groepen niet alleen van belang is op lokaal niveau; lokale belanghebbenden zouden bijvoorbeeld ook inspraak moeten kunnen leveren op *internationale* besluiten die hen raken. Dit

proefschrift onderstreept dat dergelijke participatie bovendien niet effectief is indien getroffen individuen en gemeenschappen geen toegang hebben tot informatie omtrent het besluit en er geen recht op beroep bestaat.

Tot slot roept dit proefschrift op tot een herziening van het begrip 'universeel belang', waarbij het internationaal erfgoedrecht beter rekening dient te houden met de belangen van individuen en lokale gemeenschappen. Dit vereist onder andere een herijking van de rol van de staat, waarbij wordt erkend dat individuen en lokale gemeenschappen de kernsubjecten zijn van het internationaal erfgoedrecht. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het afschaffen van het gebruik van universalistische concepten zoals 'universeel belang' in het erfgoedrecht maar slechts tot het creëren van mogelijkheden waarbij ook andere actoren dan enkel de staat zich kunnen beroepen op deze concepten. Door individuen en lokale gemeenschappen op hun éigen manier als rechtsdeelnemers gebruik te laten maken van dit universalistische gedachtegoed ontstaan er kansen om de kloof tussen lokale en mondiale belangen in het internationaal erfgoedrecht te overbruggen.