

El impacto del terrorismo internacional en el patrimonio cultural: control de riesgos y protección

María Cristina Fernández Laso*

Universidad Rey Juan Carlos (España)

Resumen: en el presente artículo se analiza el trinomio patrimonio cultural, turismo y terrorismo islámico en el escenario político actual. Los recientes ataques terroristas islámicos en ciudades patrimoniales con elevada presencia de turistas lleva a plantearnos sí las distintas Convenciones, Recomendaciones y Resoluciones aprobadas por la UNESCO, el Consejo de Europa, etc., y el Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural en España son suficientes para prevenir y controlar los posibles ataques o atentados terroristas. En España la legislación establece un marco territorial en el que las competencias en materia de patrimonio cultural quedan divididas y repartidas entre el Estado, las autonomías y diputaciones, y los municipios. Esto obliga a realizar un ingente esfuerzo para establecer vínculos factibles estables, de cooperación y coordinación de profesionales y especialistas que permita garantizar la seguridad de la ciudadanía y mantener la integridad y preservación del patrimonio.

Palabras Clave: Patrimonio cultural; Turismo; Terrorismo internacional; Terrorismo islámico; Protección patrimonio; Destrucción patrimonio.

The impact of international terrorism on cultural heritage in Spain

Abstract: This article analyzes the cultural heritage, tourism and Islamic terrorism trinomial in the current political scenario. Recent Islamic terrorist attacks in heritage cities with high tourist presence lead to consider whether the different Conventions, Recommendations and Resolutions approved by UNESCO, the Council of Europe, etc., and the National Plan for Emergencies and Risk Management in Cultural Heritage in Spain are sufficient to prevent and control possible assaults or terrorist attacks. In Spain, legislation establishes a territorial framework in which cultural heritage competences are divided between the State, regional autonomies and county councils, and municipalities. This implies a huge effort to establish stable feasible links, cooperation and coordination of professionals and specialists to guarantee the safety of citizens and keep heritage intact and well-preserved.

Keywords: Heritage; Tourism; International terrorism; Islamic terrorism; Heritage protection; Heritage destruction.

1. Introducción

En la actualidad terrorismo, patrimonio y turismo son conceptos que aparecen lamentablemente vinculados en el escenario político mundial. Hoy en día, entendemos por terrorismo la amenaza o uso premeditado de la violencia brutal por parte de grupos subnacionales para obtener un objetivo político, ideológico o religioso a través de la intimidación de la población (Enders y Sandler, 2002). Sin embargo, el terrorismo no es un acto novedoso. El término aparece por primera vez, en el panorama político, asociado al reinado francés tras la Revolución francesa, entre 1972-1974, cuando Edmund Burke, en su crítica al gobierno durante este periodo, utilizó terrorismo para referirse al terror llevado a cabo para detener o aniquilar a sus enemigos (Schlagheck, 1988 en Romagnoli, 2016). Históricamente, se remonta al siglo VI d.C., cuando Zelote, movimiento político en el judaísmo del segundo templo del siglo I, que buscaba incitar a la gente de la provincia de Judea a rebelarse contra el Imperio Romano y expulsarlo

* Universidad Rey Juan Carlos (España); E-mail: cristina.fernandez@urjc.es; <https://orcid.org/0000-0001-5719-8888>

de la Tierra Santa por la fuerza de las armas, lanzó una “campaña terrorista” para presionar al gobierno romano en Palestina, tratando de expulsarlos del territorio (Poland, 1988).

El patrimonio, por su parte, es definido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1972) como: “nuestro legado del pasado, lo que vivimos hoy y lo que transmitimos a las generaciones futuras. El patrimonio cultural y natural son fuentes insustituibles de vida e inspiración”. Por tanto, el patrimonio es seña de identidad de una sociedad, una representación material e inmaterial de su pasado, de su historia. En consecuencia, un pueblo sin patrimonio es un pueblo que no existe (Sánchez, 2015). El binomio terrorismo y patrimonio también puede rastrearse históricamente, datándose del siglo I a.C., el incendio de la biblioteca de Alejandría por parte de las tropas de Julio Cesar (Fernández y Rodríguez, 2006).

Por el contrario, la relación entre terrorismo y turismo si es un hecho actual (Romagnoli, 2016; Moral, 2016). El turismo como concepto vinculado al ocio es un fenómeno social reciente relacionado con economías globalizadas con necesidad de tiempo libre (Calabuig y Ministrál, 1999; Fernández-Laso, Barceló y Fanjul, 2017).

Hoy en día, lamentablemente estos tres términos están estrechamente relacionados. Se trata de un nuevo modelo de terrorismo que busca generar inseguridad, crisis mundial, y cuestionar la superioridad occidental; y al mismo tiempo atacar y destruir símbolos patrimoniales y lugares de mayor interés turístico. El terrorismo, patrimonio y turismo se manifiesta deliberadamente en el siglo XXI con objetivos políticos claros, y ofreciendo una realidad difícil de combatir y erradicar por parte de los organismos supranacionales, nacionales y los distintos actores políticos.

Desde el inicio de la guerra de Siria, en 2011, la intervención de coaliciones europeas y la dominación del territorio por el llamado Estado Islámico DAESH (Organización Terrorista del Estado Islámico) trasladan la situación de inestabilidad que se vivía en el Próximo Oriente al resto del mundo, a través de la llamada Yihad Islámica promulgada por el DAESH. Este nuevo modelo de terrorismo, no institucionalizado, actúa mediante las llamadas “células dormidas” y “lobos solitarios” en las principales capitales y ciudades europeas (París, Londres, Berlín, Barcelona, etc.). Estos generan, entre otros, una inseguridad que es muy difícil de controlar con los medios convencionales de seguridad.

En España en 2017 el último atentado de las Ramblas de Barcelona y Cambrils (Tarragona), acto reivindicado por el Estado Islámico con un balance total de 16 fallecidos y cerca de 140 heridos (Reinares y García-Calvo, 2018), provocó una alerta social que hace que se demande una mayor seguridad institucional en España, así como en el resto de Europa; especialmente cuando se informó que el objetivo inicial era el ataque simultáneo a dos símbolos patrimoniales europeos: la Sagrada Familia y la Torre Eiffel. Estos bienes fueron declarados Patrimonio de la Humanidad en 1991 y 2005 respectivamente, y ambos son dos elementos de relevante interés patrimonial y turístico; alcanzando en 2017 los 6.207.303 y los 4.527.427 de visitantes respectivamente (Société d'exploitation de la Tour Eiffel, 1 de enero de 2018; El Periódico, 3 de enero de 2018). Cabe recordar, además, que ese mismo año Francia con 86,9 y España con 81,8 millones de turistas fueron los dos países más visitados del continente europeo y mundialmente (OMT, 2018). El terrorismo islámico pone en serio peligro el patrimonio cultural y el turismo –y ciudadanía–, y además daña a las economías de estos países.

El orden mundial establecido tras la II Guerra Mundial, y consolidado en la mayor parte del mundo desde la década de los 80 del siglo XX, se está tambaleando ante la amenaza de un nuevo modelo de guerra impulsado por el DAESH y la guerra yihadista. Los conflictos del Próximo Oriente se han convertido en algo más que una guerra de control de territorios o de oleoductos, internacionalizándose como una guerra de religiones y de enfrentamientos entre culturas. Estos impulsan una guerra psicológica con el ataque a la ciudadanía y al patrimonio cultural: primero, en los territorios por el conflicto militar, con 148 bienes culturales destruidos y alrededor de 953 dañados en Próximo Oriente desde 2011 (Arcos, 2017), y segundo en otros continentes como Europa.

Estos atentados cumplen deliberadamente diversos cometidos: 1) la destrucción de símbolos de su legado cultural, aniquilando su historia; 2) el ataque a lugares patrimoniales comúnmente masificados de turistas, dañando a la población civil y al Producto Interior Bruto (PIB) que genera el turismo en sus economías (Romagnoli, 2016; Moral, 2016); 3) y la capacidad de sembrar el terror y generar mundialmente una crisis, cuestionando la superioridad de Occidente.

El patrimonio cultural a lo largo de la historia ha sido la máxima expresión de las sociedades y de las religiones, representando su grandeza, belleza y su poder ante otras culturas; pero al mismo tiempo se ha convertido, en numerosas ocasiones, en objetivos políticos premeditados en conflictos armados y en terrorismo. Este trabajo pretende analizar el trinomio terrorismo, patrimonio y turismo en la actualidad con el objetivo de evaluar las medidas de control de riesgos y protección que ejercen las distintas organizaciones internacionales (la UNESCO, la Unión Europea (UE) y el Consejo de Europa) en los lugares patrimoniales de especial interés turístico; así como valorar la viabilidad de las distintas

convenciones, resoluciones y directrices surgidas para tal efecto, y su grado de aplicabilidad en los diferentes Estados miembro. También analiza la legislación, y planes de emergencia y gestión de riesgos vigentes en España en materia de patrimonio cultural en caso de catástrofes antrópicas intencionadas.

2. Los nuevos modelos de terrorismo y el Patrimonio Cultural en el siglo XXI

La situación actual en relación con el terrorismo ha modificado las medidas de protección de las ciudades y del patrimonio cultural. En las dos últimas décadas se ha incrementado exponencialmente los riesgos de protección del patrimonio cultural mundial. Estos riesgos se traducen en ataques directos a espacios culturales de relevante interés turístico, y comúnmente masificados de turistas y ciudadanos. Estos ataques han obligado a los distintos Estados a buscar nuevas fórmulas para garantizar su seguridad y su protección. Al mismo tiempo que les ha llevado, a los organismos supranacionales y nacionales, a coordinar acciones conjuntas (convenciones y reuniones) con el fin de crear protocolos y normativas que logren un mayor control de estas amenazas; y así evitar la destrucción y/o el tráfico ilícito de los bienes patrimoniales.

En la actualidad, existen tres organismos de ámbito internacional reguladores del patrimonio cultural (Fernández-Laso, Fanjul y Barceló, 2018): la UNESCO, la UE, y el Consejo de Europa que generan tres tipos de normativas: 1) las Cartas o Recomendaciones, cuya finalidad es aconsejar a los gobiernos en las medidas que deberían tomar para la protección y conservación de los bienes; 2) los Convenios o Convenciones, que persiguen convertirse en normativa para todos los países. Ambos, con carácter no vinculante, son aprobados por la UNESCO y el Consejo de Europa; 3) y las Directivas Comunitarias, normativas vinculantes aprobadas por el parlamento europeo, es decir que todos los países de la UE deben asumir y cumplir.

Las distintas normativas aprobadas, desde un inicio, adquirieron dos directrices: por un lado, la defensa del patrimonio en caso de conflicto armado y, por otro, la protección ante el tráfico ilícito de bienes patrimoniales. En este sentido, el primer tratado de alcance mundial sobre la protección del patrimonio cultural en caso de conflicto armado fue la Convención de la Haya de 1954 (Tabla 1). En esta convención se enunciaban las medidas de protección y la obligación de aplicar protocolos de prevención en tiempos de paz. También se creó el Escudo Azul como emblema para aquellos bienes que requieren de una especial protección. Esta organización, formada por profesionales y organizaciones internacionales, se dedica a la protección y la conservación del patrimonio; así como a promover a los Estados miembros a ratificar y aplicar los acuerdos recogidos en la Convención de la Haya. Este distintivo posteriormente fue adoptado por el Comité Internacional del Escudo Azul (ICBS).

Desde entonces han sido numerosos los documentos oficiales generados (convenciones, tratados, resoluciones, etc.). Entre estos destaca la preocupación de la UNESCO por el tráfico ilícito de bienes patrimoniales, sobre todo desde la década de los años 60 y 70 del siglo XX, en aquellas regiones en las que se percibía cierta indefensión. Esto llevó a crear varios acuerdos para la protección y la prohibición del tráfico ilícito de bienes culturales, como la Declaración de la Tercera Reunión de los Estados partes en la Convención de 1970, y la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, contra la importación, exportación y transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales (ONU, 22 de septiembre de 2016) (Tabla 1).

En esta misma línea, Italia ante el elevado índice de tráfico ilícito de bienes culturales impulsó medidas de retorno, restitución y de cooperación internacional. Estas medidas fueron adoptadas por la UNESCO y reforzadas en el Convenio de UNIDROIT en 1995. En continuidad con estas directrices, en 1999 se redacta el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo. En el 2000 se aprueba la Resolución de Vantaa, “Hacia una Estrategia Europea sobre conservación preventiva”, por la necesidad de implementar medidas de prevención, planes y equipos, que pudieran hacer frente a las situaciones de emergencias, entre ellas los conflictos armados o las catástrofes de origen antrópico intencionado. Con posterioridad, en el 2003 se adopta la Declaración de la UNESCO sobre la Destrucción intencional del Patrimonio Cultural y, más recientemente, en el 2015 se elaboran y aprueban distintas resoluciones y recomendaciones en materia de protección, represión financiera del terrorismo y diversidad cultural. En los últimos años, especialmente desde el 2011, esta situación de amenaza e intimidación ha obligado llevar a cabo distintas resoluciones para la defensa, y el robo y el saqueo de bienes patrimoniales (ONU, 22 de septiembre de 2016) (Tabla 1).

La UNESCO ejerce un continuo proceso de control en aquellos ámbitos de riesgo de protección del patrimonio cultural que, en general, hoy en día se relacionan con el control de las dictaduras, los gobiernos corruptos, las zonas con riesgo de exclusión, el terrorismo internacional o el conflicto armado. Sin embargo las distintas medidas aprobadas, desde la II Guerra Mundial, no ha evitado la destrucción, el saqueo y el tráfico de bienes. Esto cuestiona, sin duda, la efectividad de los acuerdos y, como consecuencia, la necesidad de actualizar o continuar aprobando nuevas resoluciones ante por ejemplo la actual amenaza terrorista internacional. Sin

embargo, la realidad muestra una cierta ineficacia a la hora de hacer efectivos estos acuerdos, y esto en parte se debe a las escasas sanciones que se conocen por sus incumplimientos (Velasco, 2012). Es decir a las frágiles políticas ejercidas en esta materia desde algunos Estados y, en consecuencia, a la impunidad de los autores.

Tabla 1: Principales tratados, resoluciones, y recomendaciones de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural en caso de amenazas y riesgos por conflicto armado, atentados y tráfico ilícito de bienes culturales.

Tratados y declaraciones	
1954	Convención de la Haya.
1995	Convenio de UNIDROIT.
1964	Carta de Venecia.
1970	Convención de la UNESCO para sobre medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir importación, exportación y transferencia de Propiedad ilícitas de bienes culturales.
1972	Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
1999	Convención de la Haya, segundo protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.
1999	Convenio Internacional para la represión de la financiación del Terrorismo.
2003	Declaración de la UNESCO sobre la Destrucción intencional del Patrimonio Cultural.
2015	Declaración de la Tercera Reunión de los Estados partes en la convención de 1970 para “poner fin al tráfico ilícito de los bienes culturales”.
Resoluciones	
2012	Resolución 66/180 “Fortalecimiento de las respuestas de prevención del delito y justicia penal para proteger los bienes culturales, en particular con respecto a su tráfico”.
2013	Resolución 68/186 “Fortalecimiento de las respuestas de prevención del delito y justicia penal para proteger los bienes culturales, en particular con respecto a su tráfico”.
2014	Resolución 69/196 “Directrices Internacionales sobre las Respuestas de Prevención del Delito y Justicia Penal al Tráfico de Bienes Culturales y Otros Delitos Conexos”.
2015	Resolución 69/281 “Salvar el Patrimonio cultural del Iraq”.
2015	Resolución 70/178 “Fortalecimiento del programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, en particular de su capacidad de cooperación técnica”.
2015	Resolución 70/76 “Devolución o restitución de bienes culturales a sus países de origen”.
Resoluciones del Consejo de Seguridad	
2003	Resolución 1483, “Situación entre el Iraq y Kuwait, Amenazas a la paz y seguridad internacionales causadas por actos terroristas”.
2012	Resolución 2056, “Paz y seguridad en África”.
2012	Resolución 2100, “La situación en Malí”.
2015	Resolución 2199, “Amenazas a la paz y seguridad internacionales causadas por actos terroristas”.
2015	Resolución 2253, “Represión financiera del terrorismo”.
Resoluciones del Consejo económico y social	
2004	Resolución 2004/34, “Protección contra el tráfico de bienes culturales”.
2008	Resolución 2008/23, “Protección contra el tráfico de bienes culturales”.
2010	Resolución 2010/19, “Respuestas de prevención del delito y justicia penal para proteger los bienes culturales, en particular con respecto a su tráfico”.
Recomendaciones	
1964	Recomendación sobre las medidas encaminadas a prohibir e impedir la exportación, importación y transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales 19 de noviembre.
1972	Recomendación sobre la protección, en el ámbito nacional, del patrimonio cultural y natural.
2015	Estrategia para el Refuerzo de la labor de la UNESCO en materia de protección de la cultura y promoción del pluralismo cultural en caso de conflicto armado.
2015	Resolución 3.MSP 11, “Directrices operativas para la aplicación de la Convención de 1970”.
2015	Resolución 3.MSP 9, “Medidas de emergencia”.

Fuente: elaboración propia a partir de ONU (22 de septiembre de 2016).

Se hace necesario, por tanto, que los Estados modernos incorporen en sus propias normativas jurídicas las medidas de protección aprobadas por los organismos internacionales y hagan efectivo su cumplimiento (Fernández y Prieto de Pedro, 2009; Velasco, 2009). En la actualidad, estos organismos muestran una importante preocupación por la destrucción internacional de las ciudades y los elementos patrimoniales, especialmente desde la segunda guerra de Irak en Oriente Medio y, con ello, la escala sin precedentes del saqueo y el tráfico organizado (Arcos, 2017; ONU, 22 de septiembre de 2016; Velasco, 2012).

Hoy en día, los distintos organismos internacionales se enfrentan básicamente a dos problemas en relación con el patrimonio cultural: 1) los atentados terroristas, y 2) la financiación a través del tráfico ilícito de bienes patrimoniales. En septiembre de 2016, la ONU inició un proceso de nuevas medidas preventivas entre las que cabe señalar (ONU, 22 de septiembre de 2016): 1) la recomendación a los Estados de adhesión a las Convenciones de la UNESCO (1954, 1970 y 1972), a los Protocolos de 1954 y 1999, al Convenio de UNIDROIT de 1995, al Convenio Internacional para la represión de la financiación del Terrorismo (Tablas 1); y la ratificación del Estatuto de Roma con el fin de facilitar el enjuiciamiento de los delitos contra el patrimonio cultural, y así combatir la impunidad de los autores; 2) La sugerencia de que los Estados elaboren sus propias disposiciones o las amplíen para facilitar las investigaciones, actuaciones judiciales, sanciones, etc., en los casos de bienes culturales traficados para la financiación del terrorismo; 3) La petición de cooperación entre los Estados miembros para ampliar las bases de datos y disponer de más información sobre las rutas, los patrones de conducta, las medidas operativas, etc., 4) y la recomendación de fomentar el trabajo colaborativo entre los Estados para compartir información, bases de datos, fuentes de inteligencia, etc., entre las distintas organizaciones internacionales y los Estados miembros.

Estas nuevas medidas recomendadas por la ONU deberían ser asumidas y desarrolladas por los distintos Estados y, además, por su parte, les convendría: 1) actualizar su legislación acorde con las internacionales, y revisar y ampliar las normas en relación con delitos contra el patrimonio cultural conforme al artículo 2 de la UNESCO sobre CNUDOT (Delincuencia Organizada Transnacional), reforzar los controles de las exportaciones, las importaciones, las aduanas, así como establecer medidas preventivas para el control del acopio indebido de bienes culturales; 2) fortalecer las autoridades judiciales, y crear o reforzar los cuerpos de profesionales especializados en la protección del patrimonio cultural; así como facilitar el acceso a las bases de datos a la INTERPOL, la UNESCO, la plataforma de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), las listas rojas del Consejo Internacional de Museos (ICOM), el portal SHERLOC, una iniciativa encaminada a facilitar la divulgación de información relativa a la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la CNUDOT, y disponer de inventarios nacionales y registros de bienes muebles e inmuebles actualizados. 3) Promover los procesos de repatriación y de devolución de los objetos patrimoniales a sus propietarios legítimos. 4) Incrementar el control sobre el sector privado, las instituciones financieras, las casas de subastas, los proveedores de internet, etc. 5) Dotar de recursos económicos y financieros a los organismos e instituciones, y a los cuerpos profesionales especializados; 6) y concienciar a la ciudadanía mediante la formación en educación patrimonial, tanto en el ámbito formal como no formal, para fomentar el respeto al pluralismo cultural y poner en valor los bienes patrimoniales.

3. Espacios patrimoniales culturales y turísticos en España: medidas de control y prevención de riesgos

España es el tercer país del mundo con más bienes declarados Patrimonio de la Humanidad, con 46 bienes inscritos (UNESCO, *s.f.*), y se sitúa en el segundo puesto mundialmente en recepción de turistas (OMT, 2018). Estos datos junto con los últimos atentados terroristas acaecidos en Cataluña ha llevado al gobierno a activar la alerta 4, y a replantearse como han de actuar ante estas nuevas amenazas.

En España existen por orden de prioridad tres tipos de legislación (Fernández-Laso, Barceló y Fanjul, 2018): 1) la Constitución Española de 1978, el artículo 46, donde se dispone que (CE, 1978):

los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio, histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico o titularidad. (art.46)

2) la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español (LPHE 16/1985, de 29 de junio), desarrollada a su vez por Reales Decretos (Tabla 2); 3) y las leyes de las comunidades autónomas, que regulan su

patrimonio en virtud del artículo 148 de la Constitución (CE, 1978), a través de leyes y reales decretos que tienden a emular la normativa estatal, incorporando la definición y regulación de otras categorías de patrimonio cultural (Tabla 3).

Sin embargo, en la revisión de la legislación vigente en el Estado español, en materia de protección del patrimonio cultural, se observa que no existe, tanto a nivel estatal como autonómico, alusión alguna a situaciones en caso de emergencias, a excepción de las vinculadas con instrumentos administrativos para regular la declaración e inventariado de los bienes declarados como Bienes de Interés Cultural y los Bienes de Especial Protección. Tanto la ley estatal (LPHE 16/1985, de 29 de junio) y sus disposiciones agregadas (RDL 111/1986, de 25 de junio; RDL 64/1994, de 2 de marzo; RDL 620/1987, de 13 de mayo; RDL 582/1989, de 31 de mayo; RDL 1708/2011, de 25 de noviembre) como las normativas autonómicas (Tabla 2 y 3) sólo mencionan los casos de amenaza por estado de ruina de los bienes.

Tabla 2: Reales Decretos que amplían y desarrollan la Ley 16/1985, de 25 de junio, sobre Patrimonio Histórico Español.

Reales Decretos Ley que amplían la Ley 16/1985
Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español, de 13 de mayo de 1987.
Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema español de Bibliotecas, de 31 de mayo de 1989.
Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismo público y su régimen de acceso, de 25 de noviembre de 2011.

Fuente: elaboración propia a partir de Carrión (2015).

Tabla 3: Leyes de las comunidades autónomas que regulan su Patrimonio en virtud del artículo 148 de la constitución española (CE, 1978).

Leyes autonómicas que regulan el Patrimonio en España
Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco.
Ley 9/1993, de 30 septiembre 1993. Regula el Patrimonio Cultural Catalán.
Ley 4/1998, de 11 junio 1998. Ley del Patrimonio Cultural Valencia.
Ley 11/1998, de 13 octubre 1998. Ley del Patrimonio Cultural de Cantabria.
Ley 12/1998, de 21 diciembre 1998. Ley del Patrimonio Histórico de Islas Baleares.
Ley 3/1999, de 10 marzo. Ley del Patrimonio Cultural de Aragón.
Ley 4/1999, de 15 marzo 1999. Ley del Patrimonio Histórico de Canarias.
Ley 2/1999, de 29 marzo 1999. Ley del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.
Ley 1/2001, de 6 marzo 2001. Normas reguladoras del Patrimonio Cultural del Principado de Asturias.
Ley 12/2002, de 11 julio 2002. Patrimonio Cultural de Castilla y León.
Ley 7/2004, de 18 octubre 2004. Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.
Ley 14/ 2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.
Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Región de Murcia.
Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra.
Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.
Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.
Ley 5/2016, de 4 de mayo. Regula Patrimonio Cultural de Galicia.

Fuente: elaboración propia.

Existen sólo algunas referencias en los Planes territoriales o Planes directores de emergencias de las comunidades autónomas, en relación con la necesidad de proteger el patrimonio cultural en casos de emergencia, pero todo este peso recae en los municipios, es decir la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece (LRBRL 16/1985, de 29 de junio):

el municipio ejercerá las competencias, en términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, en materia de urbanismo, planeamiento, gestión y disciplina urbanista, y proyección y gestión del patrimonio, así como la conservación y la rehabilitación de la edificación.

Es decir los municipios son los encargados de aplicar los Planes de Emergencias y Gestión de Riesgos.

En lo que respecta a la protección del patrimonio cultural en su condición de lugares religiosos el artículo 16.3 de la constitución española (CE, 1978) incluye, en este caso, dentro de las relaciones de cooperación, la particular condición de los bienes culturales religiosos, estableciendo la colaboración de los poderes públicos con la iglesia católica y el resto de confesiones minoritarias, en orden al uso y mantenimiento que tienen dichos lugares, para sus actividades principalmente de culto. En referencia con la regulación específica cabe destacar el Acuerdo 1979 entre el Estado y la Santa Sede, que establece:

la Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes, con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas en el marco del art. 46 de la Constitución. A estos efectos, y a cualesquiera otros relacionados con dicho patrimonio, se creará una Comisión Mixta en el plazo máximo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor en España del presente Acuerdo. (art. XV)

En este precepto se reconoce adicionalmente: 1) la intención de la iglesia de poner al servicio de la sociedad el patrimonio cultural en posesión de la iglesia; 2) Facilitar su contemplación y estudio, y promover el valor e interés cultural; 3) se somete a Derecho común el patrimonio cultural de la iglesia católica.

Como consecuencia del desarrollo del articulado del Acuerdo se deriva otro documento firmado por la Comisión Mixta, formada por la Conferencia Episcopal y el Ministerio de Justicia, en concreto, el “Marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre Patrimonio Histórico Artístico” de 30 de octubre de 1980. Algunas de las medidas incluidas en el texto son: 1) es fundamental la realización del inventario de la totalidad de los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico-artístico y documental de la Iglesia; 2) el Estado reconoce la importancia del Patrimonio Histórico eclesiástico y la labor de la Iglesia en la promoción y conservación, reconociendo los derechos que tienen las personas jurídicas eclesiásticas sobre los mismos; 3) el reconocimiento de la función principal de culto y uso religioso; 4) la iglesia reconoce la importancia de estos bienes de Patrimonio, para ello se promueve una actuación conjunta con el Estado para favorecer la conservación y protección.

En relación a los bienes eclesiásticos, la única referencia expresa y sin hacer referencia a los Acuerdos con la Santa Sede, se lleva a cabo en el art. 28 de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español (LPHE 16/1985, de 29 de junio), disponiendo que:

los bienes muebles declarados de interés cultural y los incluidos en el Inventario General que estén en posesión de instituciones eclesiásticas, en cualquiera de sus establecimientos o dependencias, no podrán transmitirse por título oneroso o gratuito ni cederse a particulares ni a entidades mercantiles. Dichos bienes sólo podrán ser enajenados o cedidos al Estado, a entidades de Derecho Público o a otras instituciones eclesiásticas. (art. 28)

Las comunidades autónomas, por su parte, han aprobado en el margen de sus competencias, las leyes sobre patrimonio histórico-artístico mencionando debidamente las relaciones con la Iglesia católica.

La interrelación entre este Patrimonio Histórico, artístico y cultural y las antedichas relaciones de cooperación entre la Iglesia y el Estado, y en virtud de la creación del “Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales” por medio del RD 565/1985, de 24 de abril (RD 565/1985, de 24 de abril), por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus organismos autónomos, se ensalza la “elaboración de planes de conservación y restauración del Patrimonio Histórico Español”. Esta disposición tiene su traducción práctica en la elaboración de los llamados “Planes

Nacionales”, y el “Plan Nacional de Catedrales” de 1990 y el “Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos” de 2004.

Su contenido esencialmente está destinado a la colaboración con la Iglesia para el mantenimiento, conservación y restauración de los bienes. En la financiación entran en juego, por un lado, las comunidades autónomas, por otro, el Ministerio de Cultura y Deporte y, finalmente, la propia iglesia. Además, cabe la posibilidad de la financiación del mecenazgo privado a las Catedrales.

En cuanto al patrimonio de las confesiones minoritarias sobra decir que el rico patrimonio islámico y judío pasó a formar parte del Estado e incluso adjudicado a la Iglesia católica. No obstante, los Acuerdos firmados en 1992, incluyen de forma específica, la colaboración en la catalogación y conservación de dicho patrimonio.

4. Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural en España

España desde 2013 cuenta con un Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural (Carrión, 2015). Este se aprobó como consecuencia del terremoto acaecido en Lorca en 2011 y que causó, además de pérdidas humanas y numerosos heridos y desplazados, graves daños en su patrimonio cultural (Rodríguez-Pascua et al. 2012). Desde entonces, en el ámbito académico y profesional ha aumentado considerablemente el interés por la destrucción y catástrofes en el patrimonio cultural (Hispanianostra.org, 2018).

El Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural, publicado en 2015 con una validez de 10 años y revisión de sus objetivos cada 5 años, establece una categorización de cuatro tipos de eventos: 1) accidente menor, 2) desastre menor, 3) desastre mayor, y 4) catástrofe. En este último se incluye los atentados terroristas o conflictos bélicos, y prescribe la actuación según las normativas internacionales y estatales, en función de los escenarios, las causas, los siniestros y las situaciones contemplando, por primera vez, la destrucción, el daño o el robo de bienes culturales por acciones bélicas y el terrorismo (Carrión, 2015: 21).

Por tanto, España cuenta con medidas de carácter preventivo y paliativo en caso de fenómenos de origen natural o antrópico, y que estos puedan ocasionar daños inmediatos. El objetivo de este Plan es disponer de una respuesta inmediata y eficaz frente a las catástrofes, con programas preventivos y con mecanismos de colaboración y actuación entre los distintos niveles administrativos (estatal, autonómico y local), y los cuerpos de seguridad (protección civil, policía nacional, autonómica y local, la Unidad Militar de Emergencia (UME), los bomberos y la guardia civil).

Sin embargo, se hace necesario, dada la relevancia del patrimonio o recursos culturales en España, la masiva afluencia de turistas y la amenaza del terrorismo yihadista revisar y aprobar otros mecanismos preventivos de seguridad que refuercen los espacios patrimoniales, tales como: 1) la instalación de arcos de seguridad en la totalidad de accesos a los espacios turísticos como los museos, las catedrales, etc.; 2) la colocación de cámaras de seguridad en las inmediaciones y en el interior de los BIC y espacios de especial afluencia turística; 3) el control de aforo en relevantes espacios patrimoniales mediante el acceso sólo con venta anticipada por Internet, lo que permite la previa verificación de los datos personales; 4) la instalación en los accesos de dispositivos tecnológicos como la lectura de las huellas digitales o del iris; 5) y/o la disposición de personal de seguridad especializado con gafas de reconocimiento facial. Este tipo de dispositivos tecnológicos de seguridad son ya aplicados en importantes espacios aeroportuarios, como en las ciudades de Beijing y Shanghái, y en alojamientos turísticos (hoteles, hostales, apartamentos turísticos, etc.) (Montalvá, 2019); por tanto parece viable estudiar su extrapolación e implementación en los espacios patrimoniales de especial interés turístico y de culto, para garantizar la seguridad de las ciudades frente a posibles atentados terroristas.

En suma, para hacer frente a posibles ataques terroristas en espacios patrimoniales, de culto y de turismo es necesario que el Estado y las comunidades autónomas elaboren sus propios protocolos y planes de emergencias en colaboración con las distintas instituciones culturales competentes, y las diferentes autoridades y fuerzas y cuerpos de seguridad; así como aprobar nuevas normativas de seguridad, incorporando e implementando las tecnologías digitales en el acceso no sólo en la entrada a España a través de los aeropuertos, estaciones, etc., sino también en los alojamientos turísticos y lugares de especial interés turístico y habitualmente masificados con el fin de prevenir, controlar y actuar de forma inmediata para la protección de la ciudadanía, el turismo y el legado histórico-artístico.

5. Conclusiones

La concepción del patrimonio cultural como proceso de debilitamiento y guerra psicológica se ha instalado lamentablemente en las sociedades en pleno siglo XXI. El binomio terrorismo y patrimonio no se ha modificado desde sus orígenes hasta el momento actual su intencionalidad. Es decir históricamente se ha utilizado para aniquilar el pasado y legado cultural de los pueblos. Sin embargo, no es hasta el siglo XX que los gobiernos e instituciones muestran una verdadera preocupación por su pérdida, y ponen en valor su significado en la historia de la humanidad.

A lo largo del siglo XX asistimos a un proceso de construcción del concepto de patrimonio cultural, el cual ha ido acompañado de intermitentes aprobaciones de medidas de protección y conservación ante el terrorismo islámico y los conflictos bélicos, y su destrucción políticamente deliberada, su deterioro o desaparición, saqueo, tráfico ilegal organizado, etc. Todas estas actuaciones bienintencionadas partían de un principio mutuo entre los Estados: el respeto institucional y la valoración de las identidades de los pueblos, aunque lamentablemente en la práctica estas se incumplían, especialmente en la I y II Guerra Mundial.

Ahora bien, desde hace prácticamente dos décadas, al tradicional binomio terrorismo y patrimonio se ha unido otro concepto basado en una nueva forma de terrorismo. Así, asistimos al trinomio terrorismo, patrimonio y turismo impulsado y desarrollado por el DAESH y la guerra yihadista, primero en los territorios por el conflicto armado y, más tarde, en otros continentes como el europeo. Los objetivos de los terroristas son idénticos a los ejercidos históricamente por el binomio terrorismo-patrimonio: 1) destruir símbolos identitarios de otras culturas o pueblos, es decir eliminar su pasado e historia provocando un efecto psicológico mayor sobre la población; 2) usar como arma de propaganda de superioridad ante el enemigo; 3) y utilizar como herramienta para generar inseguridad.

El terrorismo islámico, además, lo utiliza como generador de crisis mundial, para fracturar a Occidente y a las principales organizaciones supranacionales. Sus atentados generan un cuestionamiento de la superioridad occidental, provocan inseguridad en la ciudadanía y en el turismo; y este último modifica las tendencias de los destinos turísticos preferentes. En consecuencia dañan al mismo tiempo sus economías. A todo ello se debe añadir el uso del patrimonio como fuente de financiación y de blanqueo de dinero, generando mundialmente un elevado tráfico ilegal de bienes culturales.

Todo esto ha generado que los organismos e instituciones internacionales y nacionales aprueben nuevas convenciones, recomendaciones, resoluciones, etc., con el fin de controlar y garantizar la seguridad de sus ciudades. Estas han generado nuevas directrices para los Estados miembros, pero aun así se cuestiona si las distintas normativas aprobadas hasta el momento son suficientes para la prevención y el control de riesgos de posibles atentados terroristas en Europa u otros continentes, y para la protección del patrimonio y el turismo.

En el caso de España, la legislación en materia de patrimonio cultural establece un marco territorial en el que las competencias quedan divididas y repartidas entre el Estado, las autonomías y las diputaciones, y los municipios; siendo en esta última en la que recae la mayor responsabilidad. Esto obliga a los actores políticos a realizar un ingente esfuerzo para establecer vínculos estables de cooperación y coordinación entre las distintas autoridades, los profesionales y los especialistas que permitan poder garantizar la seguridad de la ciudadanía y mantener la integridad del patrimonio, preservando así la diversidad cultural. Esto se hace patente en el actual Plan de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural publicado en 2015.

El terrorismo islámico requiere, en definitiva, del esfuerzo común de todos los sujetos sociales implicados en la protección del patrimonio cultural y la ciudadanía; sólo la conciencia social y la educación en estas materias permitirá poder seguir escalando a España en cifras en el turismo y lograr una adecuada preservación y conservación de su riqueza patrimonial.

Bibliografía

- Arcos, M. 2017. *Patrimonio en Guerra: entre el Daño Colateral y el Objetivo Bélico. Siria, escenario central de la barbarie cultural*. Madrid, España: JAS Arqueología.
- Calabuig, J., y Ministrál, M. 1999. *Manual de Geografía Turística de España*. Madrid, España: Síntesis. 2ª Ed. revisada.
- Carrión, A. (coord.) 2015. *Plan Nacional de Emergencias y Gestión de Riesgos en Patrimonio Cultural*. Madrid, España: Secretaría General Técnica. Subdirección General de Documentación y Publicaciones. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

- El Periódico (Edición Cataluñá) 3 de enero de 2018. Sagrada Familia recibió 4.527.427 visitantes en 2017, 34.000 menos que 2016. Recuperado en: goo.gl/HVveppx
- Enders, W. y Sandler, T. 2002. Patterns of transnational terrorism, 1970-99: alternative time series estimates. *International Studies Quarterly* 46: 145-165.
- Fernández, C. R. y Prieto de Pedro, J. 2009 (Dir.). Vacas, F. y Zapatero, P (Coord.): *La Protección jurídico internacional del patrimonio Cultural. Especial Referencia a España*. Madrid. España: Colex.
- Fernández-Laso, M.C., Fanjul, M. L. y Barceló, A. 2018. *Bienvenido al mundo de la cultural patrimonial. Una Guía para entender el Patrimonio cultural*. Madrid, España: AMEC.
- Fernández-Laso, M.C., Barceló, A. y Fanjul, M. L. 2017. *De la definición de Turismo a los diferentes tipos de desplazamiento. Un guía para entender qué es el turismo*. Madrid: AMEC.
- Fernández Uriel, P. y Rodríguez Valcárcel, J.A. 2006. Julio César y la idea de biblioteca pública en la Roma Antigua. *Espacio y Tiempo en la percepción de la Antigüedad Tardía. Antig. Crist.* (Murcia) XXIII, 965-979.
- Hispanianostra.org 2018. Congreso Internacional patrimonio y catástrofes: Lorca como referencia. Lorca, 3, 4 y 5 de octubre de 2018. Recuperado en: <https://cutt.ly/myylj9d>
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Boletín Oficial del Estado, de 29 de junio de 1985, núm. 155, 20342-20352. Recuperado en: goo.gl/viWHui
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Boletín Oficial del Estado, de 3 de abril de 1985, núm. 80, 8945 a 8964. Recuperado en: goo.gl/MGoEUK
- Montalvá, E. 2019. El uso de las TIC de aplicación turística en la prevención y reacción ante amenazas terroristas. En Fernández-Laso, M.C.; Amores, A., y Aparicio-Ordás, L.A. (Coords.). *Amenazas terroristas, seguridad y concienciación social. Libro de Actas*. Madrid: España, 22.
- Moral, P. 2016. El impacto del terrorismo internacional en la industria del turismo: balance y perspectivas en el Mediterráneo. *Instituto Español de Estudios Estratégicos* 76: 349-364.
- OMT 2018. Panorama OMT de turismo internacional. Edición 2018. Recuperado en: goo.gl/Ht8qTa
- OMT 2017. Panorama OMT de turismo internacional. Edición 2016. Recuperado en: goo.gl/8khuoT
- ONU 22 de septiembre de 2016. *Protección del Patrimonio Cultural: un imperativo para la humanidad. Acción conjunta contra la destrucción y el tráfico de los bienes culturales por grupos terroristas y la delincuencia organizada*. Naciones Unidas: Interpol. Recuperado en: <https://cutt.ly/FyrEX47>
- Poland, J. M. 1988. *Understanding Terrorism*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Real Decreto-ley 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus Organismos autónomos. Boletín Oficial del Estado, de 30 de abril de 1985, núm. 103, 11986 a 11994. Recuperado en: <https://cutt.ly/XyjYwTn>
- Real Decreto-ley 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Boletín Oficial del Estado, de 28 de enero de 1986, núm. 24, 3815 a 3831. Recuperado en: goo.gl/FqckCa
- Real Decreto-ley 64/1994, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Boletín Oficial del Estado, de 2 de marzo de 1994, núm. 52, 6780 a 6785. Recuperado en: goo.gl/fPZomk
- Real Decreto-ley 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos. Boletín Oficial del Estado, del 13 de mayo de 1987, núm. 114, 13960 a 13964. Recuperado en: goo.gl/UWTAam
- Real Decreto-ley 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas. Boletín Oficial del Estado, de 31 de mayo de 1989, núm. 129, 16279 a 16281. Recuperado en: goo.gl/XLEPhw
- Real Decreto-ley 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. Boletín Oficial del Estado, de 25 de noviembre de 2011. Recuperado en: goo.gl/2JVkmG
- Reinares, F., y García-Calvo, C. 2018. Un análisis de los atentados terroristas en Barcelona y Cambrils. *Real Instituto Elcano Royal Institute*, ARI 12/2018. Recuperado en: <https://cutt.ly/ryyl3H9>
- Rogmanoli, M. 2016. The effects of terrorism on tourism: (inter)relations, Motives & Risks. *Alma Tourism* 5: 125-133.
- Rodríguez-Pascua, M.A., Pérez-López, R., Martín-González, F., Giner-Robles, J.L. y Silva, P.G. 2012. Efectos arquitectónicos del terremoto de Lorca del 11 de mayo de 2011. Neoformación y reactivación de efectos en el Patrimonio cultural. *Boletín Geológico y Minero*, 123 (4): 487-502.

- Sánchez, A. 2015. La destrucción del patrimonio cultural como objetivo bélico: el caso de Bosnia (Conferencia). En IPCE (Coord.), *Curso de emergencias y gestión de riesgos en Patrimonio Cultural: estrategias y capacidades*, Madrid, IPCE.
- Société d'exploitation de la Tour Eiffel. 1 de enero de 2018. Balance 2017 de la Torre Eiffel: + 4,6% de visitantes. Recuperado en: goo.gl/waZ9Xi
- UNESCO 1972. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Recuperado en: goo.gl/s6UKAR
- Velasco, H. M. 2009. El patrimonio cultural como sistema de representación y como sistema de valor. In Fernández, C. y Prieto de Pedro, J. (Eds.): *La protección jurídico internacional del Patrimonio cultural. Especial referencia a España*. Madrid. Ed. Colex: 35-70.
- Velasco, H.M. 2012. Las amenazas y riesgos del patrimonio Mundial y del patrimonio Cultural Inmaterial. *Anales del Museo Nacional de Antropología XIV*: 10-19.
- Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311, 29313 a 29424.

Recibido: 06/09/2019
Reenviado: 29/03/2020
Aceptado: 29/03/2020
Sometido a evaluación por pares anónimos