

Summary

The twentieth and twenty-first centuries have witnessed a radical expansion of the scope of application of international legal rules aimed at the protection of cultural heritage. Cultural heritage treaties adopted under the auspices of UNESCO now protect a wide range of cultural heritage, ranging from individual cultural objects to cultural monuments, sites and landscapes, and even intangible cultural heritage such as social practices. This dissertation takes this field of study – international cultural heritage law – as its object of analysis, seeking to answer how the interests of the individuals and local communities most closely connected to cultural heritage should be safeguarded within this body of law.

As with many forms of international law, UNESCO's cultural heritage treaties obscure the impact of their implementation on individuals and communities at the local level. This dissertation argues that a cornerstone of this process is the use of universalising language in cultural heritage law, most notably the invocation of an alleged 'cultural heritage of mankind'. It contends that actions which are frequently justified by reference to the common interest of protecting cultural heritage paradoxically result in the erasure of living heritage value. This is because they equip state actors with the rhetorical authority to assert that certain 'universal' or 'common' interests should trump the interests of local non-state actors.

The dissertation situates cultural heritage law in the context of broader trends in contemporary international law that rely heavily on the invocation of universalist concepts, such as the 'common interest' of the international community or the 'common heritage of mankind' (Chapter 2). While the emergence of such universalist modes of reasoning is part and parcel of a broader transformation of the international legal order beyond bilateralism, state sovereignty remains an important structuring principle of that order. As a result, common interest regimes within international law must grapple with the constant tension between their goals and the legal tools with which they are equipped to achieve them.

Some of the chief obstacles in this regard are the inability of the actors charged with enforcing common interest regimes – often international organisations – to become more than the sum of their parts, coupled with the fact that many international decision-making processes concerned with the protection of common interests are inaccessible to those on whose behalf they purport to speak. This often paves the way for states to play the 'trump card'

of universalist rhetoric in ways that might be detrimental to specific communities in specific places (as opposed to the inchoate international community). Rather than decentring the role of the state within the international legal order, the invocation of the common interest in fact solidifies its position in new and unexpected ways.

The dissertation demonstrates that cultural heritage law constitutes such a common interest regime, not only in light of its subject-matter and the methods of protection it adopts, but also in terms of the tensions surrounding its implementation (Chapter 3). In this respect, it argues that the continuing invocation of universalist concepts within cultural heritage law such as the 'cultural heritage of mankind' should not be read as establishing limits on state sovereignty, but rather as an affirmation thereof. The state hereby assumes the role of trustee of the common interest of the international community with respect to cultural heritage located within its territory.

The main problem with this approach is that cultural heritage law does not set any meaningful limits to the powers of states or provide for appropriate sanctions for non-compliance with international heritage law (Chapter 4). On the one hand, UNESCO's cultural heritage conventions have undergone a remarkable transformation as the result of the establishment of new monitoring and non-compliance procedures and the progressive development of treaty obligations. On the other hand, as the dissertation demonstrates, this expansion of international heritage governance has been accompanied by states' reassertion of their sovereignty, inconsistent monitoring outcomes, and an excessive reluctance on the part of states to engage with the human rights aspects of heritage governance. Moreover, the majority of heritage conventions have yet to take concrete steps to facilitate the meaningful participation of individuals and local communities within decision-making processes.

However, there are important indications that the implementation of cultural heritage treaties continues to negatively impact individuals and local communities 'on the ground' (Chapter 5). The dissertation illustrates that these groups are frequently marginalised in the management of heritage inscribed on international lists such as those established by the World Heritage Convention and Intangible Cultural Heritage Convention. In the case of tangible heritage, local communities are sometimes perceived as 'encroaching' on heritage sites, resulting in the eviction or forced displacement of residents. Conversely, in the case of intangible heritage, listing is a way for certain states to exercise power over marginalised communities and thereby shape the protection of intangible heritage in a way that is contrary to those communities' self-understanding of their heritage; this status quo goes unchallenged by international bodies.

In this regard, cultural heritage law has much to learn from neighbouring fields of international law, in particular environmental law and human rights law (Chapter 6). Both areas of law emphasise the importance of providing for the participation of individuals and communities in decision-making

processes that affect them. They stress that such participation should be genuine and take place at a point in the decision-making process when it can influence its outcome; heightened obligations moreover exist with respect to Indigenous peoples, particularly in cases concerning their potential relocation. While neither field necessarily gives individuals or communities a 'veto' over decision-making processes, they underline there should be a real possibility for the public to influence the outcome of these processes. Moreover, the consent of the affected group becomes critical the larger the likelihood that the decision will have serious negative impacts upon their enjoyment of fundamental rights.

The dissertation provides concrete guidance on how to facilitate the participation of individuals and local communities in decision-making processes concerning cultural heritage protection in international law (Chapter 7). Although cultural heritage law already contains a number of guarantees of participation, these guarantees are often normatively weak and suffer from a lack of implementation. The first step should therefore be to ensure the consistency of existing decision-making processes and to strengthen enforcement mechanisms within cultural heritage law. Critically, the dissertation emphasises that in many situations affected publics are unable to genuinely influence decisions concerning the protection of cultural heritage that have the potential to have far-reaching consequences for their daily lives. The dissertation underlines that such public participation is not only crucial at the local level, but that local actors should also be able to influence international decisions that are likely to affect them. Moreover, participation cannot be genuine without effective access to information and to justice for affected publics.

Finally, the dissertation calls for a reconceptualisation of the notion of 'universal interest' in heritage law in order to better accommodate the interests of individuals and local communities. This requires a recognition that individuals and local communities should be seen as the core actors at the heart of cultural heritage law. This does not necessarily require the elimination of the notion of universal interests, but rather the creation of pathways through which such languages of the universal can be invoked by other actors than only the state. Doing so would allow for individuals and local communities to draw upon the inherent political potential of these concepts in order to bridge the divide between the local and the global in cultural heritage law.

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 eigen 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.