



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للترقية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Patrimonio Mundial

18 GA

Distribución limitada

WHC-11/18.GA/8

París, 1º de agosto de 2011

Original: Francés e inglés

18ª REUNIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LOS ESTADOS PARTES EN LA CONVENCIÓN PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL, CULTURAL Y NATURAL

París, Sede de la UNESCO

7 a 9 de noviembre de 2011

Punto 8 del orden del día provisional: Evaluación de la *Estrategia global* y de la Iniciativa PACTO

RESUMEN

La Asamblea General, en su 17ª reunión, pidió al Centro del Patrimonio Mundial que le presentara, en su 18ª reunión en 2011, una síntesis de la labor realizada respecto de la reflexión sobre el futuro de la *Convención*, comprendida una evaluación independiente de la ejecución de la *Estrategia global* desde sus inicios en 1994 hasta 2011 y de la *Iniciativa de Alianzas para la Conservación (PACTO)*, realizada por el Auditor Externo de la UNESCO y basada en los indicadores y métodos que se elaborasen en las 34ª y 35ª reuniones del Comité del Patrimonio Mundial. Ese Comité, en su 34ª reunión (Brasilia, 2010), pidió que se incluyera este punto en el orden del día de la 35ª reunión (UNESCO, 2011).

En la Decisión **35 COM 9A** (véase el Anexo 1) se pidió al Centro del Patrimonio Mundial que transmitiera los documentos WHC-11/35.COM/9A y WHC-11/35.COM/INF.9A a la 18ª reunión de la Asamblea General (UNESCO, 2011) para su examen. Posteriormente, se envió a todos los Estados Partes y a los órganos consultivos (ICCROM, ICOMOS y UICN) una circular en la que se les pedía que transmitieran sus comentarios por escrito al Centro del Patrimonio Mundial. En el momento de redactar el presente documento se habían recibido los comentarios de ocho Estados Partes. Todos esos comentarios se pueden consultar en el sitio web del Centro del Patrimonio Mundial (<http://whc.unesco.org/en/activities/655>)

El presente documento deberá leerse conjuntamente con el documento WHC-11/18.GA/INF.8.

Proyecto de resolución: 18 GA 8, véase el punto I.

I. Proyecto de Resolución 18 GA 8

La Asamblea General,

1. *Habiendo examinado los documentos WHC-11/18.GA/8 y WHC-11/18.GA/INF.8,*
2. *Tomando nota de los resultados de la evaluación independiente de la ejecución de la Estrategia global desde sus inicios en 1994 hasta 2011 y de la Iniciativa de Alianzas para la Conservación (PACTO), solicitada en su Resolución **17 GA 9** (UNESCO, 2009) y realizada por el Auditor Externo de la UNESCO,*
3. *Acoge con agrado las consideraciones de todos los Estados Partes que transmitieron los comentarios solicitados en la circular de fecha 13 de julio de 2011;*
4. *Pide al Comité del Patrimonio Mundial que, en su 36ª reunión, prosiga el examen de la ejecución de la Estrategia global teniendo en cuenta las recomendaciones del Auditor Externo;*
5. *Pide asimismo al Centro del Patrimonio Mundial que considere las recomendaciones relativas a la Iniciativa PACTO, en particular con miras a armonizarla con las estrategias de asociaciones de la UNESCO en preparación;*
6. *Pide además al Centro del Patrimonio Mundial y a la UNESCO que le presenten en su 19ª reunión en 2013 un informe sobre la labor realizada.*

	Auditor Externo de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura	
---	--	---

I. EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA EJECUCIÓN DE LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA ESTABLECER UNA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL CREÍBLE, REPRESENTATIVA Y EQUILIBRADA Y DE LA INICIATIVA DE ALIANZAS PARA LA CONSERVACIÓN (PACTO) REALIZADA POR EL AUDITOR EXTERNO DE LA UNESCO

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. Marco y parámetros de la evaluación	3
2. Evaluación de la Estrategia global para establecer una Lista del Patrimonio Mundial creíble, representativa y equilibrada (1994-2011).....	3
2.1 Carencia de una definición precisa de los objetivos de la Estrategia y de indicadores adecuados para evaluar sus resultados	3
2.2 Elementos de evaluación y resultados contrastantes	4
2.3 Riegos que entraña la evolución	6
3. Evaluación de la Iniciativa de Alianzas para la Conservación (PACTO)	11
3.1 La estrategia de alianzas carece de método.....	11
3.2 La trazabilidad de los recursos modestos es insuficiente	12
3.3 Las repercusiones en la conservación del patrimonio mundial son todavía muy limitadas.....	12

1. Marco y parámetros de la evaluación

1. La Asamblea General de los Estados Partes en la Convención del Patrimonio Mundial pidió que se presentara, en su 18ª reunión¹, una evaluación independiente de la ejecución de la Estrategia global desde sus inicios en 1994 hasta 2011 y de la Iniciativa de Alianzas para la Conservación (PACTO), realizada por el Auditor Externo de la UNESCO y basada en los indicadores y métodos que se elaborasen en las 34ª y 35ª reuniones del Comité del Patrimonio Mundial. En su 34ª reunión (Brasilia, 2010), el Comité del Patrimonio Mundial aprobó el mandato de la evaluación².

2. Ambas partes de la evaluación guardan relación³. Desde la creación de la Convención de 1972, la protección del patrimonio mundial es uno de los principales objetivos de la UNESCO. La Lista ya abarca aproximadamente 1.000 bienes pertenecientes a categorías cada vez más diversificadas y goza de tal éxito que la inscripción de bienes en la Lista ha pasado a ser muy importante, con el riesgo de que la protección pase a segundo plano una vez que se ha logrado.

2. Evaluación de la Estrategia global para establecer una Lista del Patrimonio Mundial creíble, representativa y equilibrada (1994-2011)

3. La evaluación de la Estrategia global se realizó en el marco más amplio de la Convención de 1972.

2.1 Carencia de una definición precisa de los objetivos de la Estrategia y de indicadores adecuados para evaluar sus resultados

- Las nociones se interpretan de manera divergente debido a la falta de definiciones en las Directrices

4. La Estrategia global aprobada por el Comité del Patrimonio Mundial (denominado *el Comité* en este informe) en 1994, y ampliada en 1996 a los bienes naturales, tenía por objetivo establecer una “Lista creíble, representativa y equilibrada”.

5. Ahora bien, el Comité no definió esas nociones. El hecho de que las definiciones propuestas por expertos no se incluyeran en las Directrices (Prácticas) para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial (denominadas *las Directrices* en este informe), ha conducido a interpretaciones divergentes. Muchos Estados Partes interpretan esas nociones en función de criterios geopolíticos únicamente, olvidando que el criterio esencial para proponer la inscripción de un bien la Lista del Patrimonio Mundial es su valor universal excepcional.

- El mecanismo de seguimiento es inadecuado

6. Pese a la importancia concedida a la Estrategia global, no se han establecido indicadores para el seguimiento objetivo de sus resultados.

7. La evaluación de la Estrategia global que se presenta en cada reunión se basa en un mecanismo inadecuado que reduce las nociones de credibilidad, representatividad y equilibrio a un conjunto de cuadros estadísticos simplificados que contienen el número y las regiones de los bienes del patrimonio mundial. Al no fundamentarse en criterios científicos, este instrumento contribuye a desviar el contenido de la Convención del criterio patrimonial a un planteamiento más político. Las estadísticas se presentan en función de una división en cinco grandes regiones, que no es pertinente para los criterios culturales o naturales, en particular en zonas tan amplias como

¹ Resolución 17 GA 9, párrafo 16 (Documento WHC-09/17.GA/10)

² Decisión 34 COM 9A (Documento WHC-10/34.COM/20)

³ Adjunto al presente informe se encuentra el documento de información, que consta de dos volúmenes, en que se detallan las observaciones formuladas sobre ambas partes sobre la evaluación.

Europa y América del Norte⁴ o Asia y el Pacífico. El número de bienes es un indicador tosco⁵. La multiplicación de las inscripciones en serie anula la pertinencia de la noción de número de bienes por zona.

8. A efectos de garantizar el equilibrio y la representatividad de la Lista, sería preciso atenerse a criterios científicos, como las amplias entidades biogeográficas de la clasificación de “Udvardy⁶” (que no se aplica a las zonas marítimas) para inscribir bienes naturales, o los criterios espaciales y temporales por categoría de patrimonio, época y civilización en el caso de los bienes culturales.

2.2 Elementos de evaluación y resultados contrastantes

9. El Auditor Externo no puede paliar la inexistencia de los indicadores previstos para el seguimiento de la Convención en 2005, ni la falta de datos actualizados. No posee la competencia científica necesaria para actualizar exhaustivamente el análisis de carencias que realizaron los órganos consultivos en 2004 y que se prosiguió en el marco de estudios temáticos. Por consiguiente, únicamente puede aportar elementos de evaluación parciales.

- La Convención ya casi es universal

10. En la Estrategia global se insta (párrafo 55 de las Directrices) a un mayor número de países a adherirse a la Convención y a elaborar listas indicativas y propuestas de inscripción de bienes. Desde entonces, casi todos los 193 Estados Miembros de la UNESCO han ratificado la Convención del Patrimonio Mundial (187 Estados Partes en 2010 frente a 139 en 1994) y el porcentaje de Estados Partes que tienen por lo menos un bien inscrito en la Lista se ha incrementado del 72% al 80%.

- La amplia diversificación de los bienes inscritos

11. Para mejorar la representatividad de la Lista, en 1994 se incorporaron criterios específicos en las Directrices a efectos de definir las ciudades históricas, los itinerarios culturales y los paisajes culturales. Desde 2005, se ha hecho evolucionar el criterio i) hacia bienes de características más técnicas que estéticas. El criterio iii) se ha ampliado de modo que comprenda culturas vivas. Para colmar las lagunas del patrimonio cultural detectadas en 2004, se inscribieron bienes del patrimonio industrial y del siglo XX, del arte prehistórico y el arte rupestre, rutas y paisajes culturales, así como algunas construcciones tradicionales, aunque esta última categoría aún está muy subrepresentada.

- El avance de la representación del patrimonio natural es insuficiente

12. Se han realizado algunos progresos en el marco de la Estrategia global, en particular respecto de los estudios temáticos sobre los bosques (25ª reunión, Helsinki, 2001) o del patrimonio marino (29ª reunión, Durban, 2005). El número de Estados Partes que han inscrito un bien natural en sus listas indicativas ha aumentado sustancialmente: en 1994 eran solamente ocho, en 1996 ascendieron a 51, en 2004 a 124 y en 2010 a 162.

⁴ La región de Europa y América del Norte comprende 51 países, mientras que la región de Asia y el Pacífico incluye 31, África 30, América Latina y el Caribe 25, y los Estados Árabes 15. En el contexto de la región de Europa y América del Norte, la primera se extiende más allá de los Urales a toda la Federación de Rusia, e incluye los volcanes de Kamchatka. También comprende Turquía e Israel, los territorios de ultramar de Francia, de los Países Bajos, del Reino Unido y de Noruega, así como las islas subtropicales Canarias, Madera y Azores que se encuentran bajo la jurisdicción de España y Portugal.

⁵ ¿Cómo contabilizar bienes naturales con superficies tan diferentes como la Reserva Natural del Valle de Mai de Seychelles (menos de 18 ha) y la Gran Barrera de Coral (34,87 millones de ha) o la zona protegida de las Islas Fénix (40,825 millones de ha)? Asimismo, en algunos casos los bienes culturales pueden comprender simultáneamente bienes aislados, como monumentos y ciudades históricas, y bienes en serie muy extendidos.

⁶ *A Classification of the Biogeographical Provinces of the World*. Preparado para el Programa sobre el Hombre y la Biosfera de la UNESCO, Proyecto N° 8. UICN Occasional Paper N° 18. UICN, Morges (Suiza), 1975.

13. No obstante, numerosos Estados Partes aún carecen de administraciones especializadas en asuntos relativos al medio ambiente. La mayoría de los coordinadores de los Estados Partes y de las representaciones regionales del Centro del Patrimonio Mundial trabajan bajo la dirección de especialistas en cultura o educación. El propio Centro del Patrimonio Mundial cuenta únicamente con unos pocos expertos científicos, especialistas en bienes naturales y de reconocida competencia, pero su número es demasiado escaso para la magnitud de las tareas a realizar. Con frecuencia, los Estados Partes son reticentes a presentar propuestas de inscripción de bienes naturales porque conceden prioridad al desarrollo económico de los territorios (minería, petróleo, explotación forestal, construcciones de represas u otras infraestructuras). Sin embargo, los servicios que prestan los ecosistemas son esenciales, en particular a las poblaciones más pobres⁷, pero esos servicios no se toman suficientemente en consideración en el proceso de toma de decisiones económicas y los desafíos que plantea su preservación difícilmente dan lugar a mecanismos prácticos (como el pago de los servicios de los ecosistemas) a escala estatal o internacional⁸. La Convención del Patrimonio Mundial no se aplica a las zonas que no se encuentran bajo la soberanía de los Estados Partes (alta mar, comprendida una zona del Ártico y el Antártico).

14. La Decisión de “Cairns-Suzhou”, que autorizó a los Estados Partes a presentar dos propuestas de inscripción siempre que una de ellas correspondiera a un bien natural, propició un incremento notable de las candidaturas de esos bienes. En cambio, la Decisión de Christchurch (31ª reunión, 2007), que concedió a los Estados Partes la libertad de escoger, con carácter experimental, la naturaleza de los bienes que deseaban proponer para su inscripción en una misma reunión, redujo su número, como resultó particularmente manifiesto en Brasilia (únicamente el 12,1% de las propuestas presentadas a los órganos consultivos).

- La clasificación arbitraria de las zonas dificulta la evaluación de la evolución de la distribución geográfica

15. Durante el periodo 2004-2010, el mayor aumento de inscripciones de bienes se registró en la región de Asia y el Pacífico, seguida por África y la región de América Latina y el Caribe. No obstante, como se siguieron inscribiendo bienes de Europa y América del Norte, esa región mantuvo su presencia, que incluso se incrementó levemente (del 47% al 49%). Sin embargo, estas estadísticas están distorsionadas por la clasificación arbitraria de las zonas del patrimonio mundial⁹. La región de Asia y el Pacífico reforzó ligeramente su posición (del 20% al 22%), al igual que la región de América Latina y el Caribe (del 13% al 14%). En cambio, los bienes de África inscritos en la Lista, que en 1994 representaban el 10% del total, se redujeron a únicamente el 8,5% en 2010. A su vez, el porcentaje de los Estados Árabes disminuyó del 10% al 7%.

16. La eficacia de la asistencia preparatoria respecto de los objetivos de la Estrategia global parece mediocre. De los 185 bienes que recibieron esa asistencia, únicamente se inscribió el 28% (45). Los Estados del caso ni siquiera presentaron las candidaturas del 25% de esos bienes. Si se mejorara la selección de los bienes para los que se solicita asistencia preparatoria, se evitaría malgastar fondos en la preparación de propuestas de inscripción que no cumplen los criterios estipulados en las Directrices.

⁷ Conforme se destacó en la “Evaluation of Ecosystems for the Millennium” (Evaluación de los Ecosistemas para el Milenio), realizada entre 2001 y 2005 bajo los auspicios de las Naciones Unidas y con la participación de 1.360 expertos de 95 países y también, más recientemente, en el estudio sobre las economías de los ecosistemas y la diversidad biológica efectuado en 2010 a solicitud de los ministros del medio ambiente de los países del G8 y de otros cinco países.

⁸ Véanse las negociaciones sobre los bosques en la Organización Mundial del Comercio.

⁹ Las inscripciones de la zona histórica de Willemstad en las Antillas Holandesas (1997) que se contabilizó en los Países Bajos; de las islas Gough e Inaccessible (1995) en medio del Atlántico Sur, en el Reino Unido; de las lagunas de Nueva Caledonia (2008) y la Reunión (2010), en Francia, y de Hawai en los Estados Unidos de América (2010), reforzaron la región de Europa y América del Norte, que también comprende la isla Henderson (1988) en el Pacífico Sur (contabilizada en el Reino Unido). Asimismo, la inscripción de varios extensos bienes naturales situados al Este del Cáucaso (comprendidos los volcanes de Kamchatka) se contabilizan en Europa (Federación de Rusia).

2.3 Riesgos que entraña la evolución

17. El interés por la Convención y el prestigio de que gozan los bienes del patrimonio mundial entre el público en general constituyen un éxito de la Estrategia global, pero ese éxito entraña riesgos y desvíos.

- Las dificultades provocadas por el crecimiento de la Lista

18. Al ritmo actual de 20 a 25 inscripciones anuales, pronto la Lista comprenderá 1.000 bienes y podría alcanzar 1.500 en 2030 y 2.000 en 2045, año en que la UNESCO celebrará su primer siglo. Si bien, en los primeros años de aplicación de la Convención se inscribieron bienes emblemáticos, la mayor precisión conferida a las categorías condujo a que en las listas indicativas se inscribieran sitios cuyo valor universal excepcional pueden percibir únicamente grandes especialistas. Además, el prestigio de la Lista y los intereses económicos en juego llevan a Estados Partes a insistir en la inscripción de bienes que, al parecer de los órganos consultivos, no corresponden a un reconocimiento mundial sino, más bien, nacional o regional. En el caso de varios bienes inscritos, cabe preguntarse si cumplen plenamente el criterio relativo al valor universal excepcional estipulado en la Declaración de Kazán de 2005 (reproducida en el párrafo 49 de las Directrices): “valor universal excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad. Por lo tanto, la protección permanente de este patrimonio es de capital importancia para el conjunto de la comunidad internacional”.

19. La ampliación de la Lista, potencialmente ilimitada debido a la diversificación de los criterios para las inscripciones, así como la complejidad creciente de los expedientes (sitios transfronterizos, candidaturas múltiples, necesidad de efectuar análisis comparados) conllevan una carga de trabajo cada vez mayor para el Centro del Patrimonio Mundial y los órganos consultivos, tanto durante el procedimiento de inscripción, como respecto del seguimiento de los bienes. El mecanismo depende cada vez más de los fondos extrapresupuestarios, cuya proporción se ha incrementado del 18% (1996-1997) al 54 % (2008-2009) de los recursos del Centro del Patrimonio Mundial.

20. Es preciso volver a centrar las inscripciones en los bienes más excepcionales, de conformidad con el espíritu de la Convención de 1972 y preparar nuevos instrumentos más eficientes para su reconocimiento y protección.

- El riesgo de mermar la credibilidad de la Lista debido a que las decisiones se basan más en criterios geopolíticos que científicos

21. Debido al prestigio de la Lista del Patrimonio Mundial, el interés de la inscripción es cada vez más geopolítico, en lugar de patrimonial en beneficio de toda la humanidad y las generaciones venideras.

22. La Convención de 1972 se refiere a métodos científicos. Depende de los órganos consultivos, cuya profesionalidad es la garantía científica del valor de la Lista del Patrimonio Mundial.

23. Ahora bien, existe una fuerte correlación entre los países representados en el Comité del Patrimonio Mundial y la ubicación de los bienes inscritos. Entre 1977 y 2005, 314 inscripciones (el 42%) correspondieron a países que contaban con miembros en el Comité. Desde entonces, la evolución ha sido errática: el porcentaje disminuyó al 16,7% en 2006 (Vilnius), subió al 25% en 2008 (Quebec) y volvió a incrementarse al 42,9% en 2010 (Brasilia).

24. Contrariamente a lo dispuesto en el párrafo 3 del Artículo 9 de la Convención, las delegaciones no tienen suficientes expertos. Con frecuencia cada vez mayor y como se indica en los cuadros de la auditoría, las decisiones del Comité discrepan de las opiniones científicas de los órganos consultivos. Ya se habían observado discrepancias en el pasado, en particular en las reuniones de Durban (2005), Christchurch (2007) y Quebec (2008), pero en la 34ª reunión (Brasilia) fueron flagrantes. Incluso se enmendaron proyectos de decisión antes de que se presentara el bien; varias delegaciones presentaron reclamaciones oficiales.

25. Distintas condiciones o recomendaciones acompañan a un número creciente de inscripciones porque en el momento de la inscripción no se respetaban los criterios relativos al estado de conservación y la gestión del bien. En realidad, las disposiciones de las Directrices autorizan, sin definirla estrictamente, la posibilidad de beneficiar de derogaciones a las obligaciones estipuladas. Por ejemplo, en el párrafo 115 se prevé, sin más precisiones, que: “en determinadas circunstancias” puede obtenerse una derogación a la obligación -estipulada en el párrafo 108- de presentar un plan de gestión adecuado u otro sistema de gestión en el momento en que se proponga la inscripción de un bien. Los informes sobre el estado de conservación de los bienes muestran que los problemas sin resolver en el momento de la presentación de una inscripción prematura siguen persistiendo varios años más tarde.

26. Se inscribieron otros bienes que, al parecer de los órganos consultivos, carecían de valor universal excepcional. En el periodo 2005-2009 se registraron tres casos. En 2010, en la 24ª reunión, el Comité no pudo alcanzar un consenso sobre la declaración de valor universal excepcional de cuatro bienes: en las decisiones, la declaración del valor universal excepcional establecida por el Estado Parte se recoge “con carácter provisional”.

- La prioridad concedida a las nuevas inscripciones va en detrimento del seguimiento y la conservación, piedra angular de la Convención de 1972

27. Como se indicó en el documento *World Heritage: Challenges for the Millennium* (Patrimonio Mundial: Retos para el milenio), el verdadero problema no es el número de sitios sino la capacidad para garantizar la conservación efectiva de los bienes inscritos¹⁰. Con demasiada frecuencia el interés de los Estados Partes se centra en la inscripción en la Lista, que tiende a convertirse en un fin en sí misma, por lo que la conservación del bien -el objetivo de la Lista- se vuelve una preocupación secundaria.

28. No obstante, los informes periódicos y los informes sobre el estado de conservación redactados en el marco del procedimiento de monitoreo reactivo muestran una situación muy preocupante en muchos sitios donde la presión antropogénica, así como la carencia de medidas de protección y gestión adaptadas, están degradando los valores que justificaron su inscripción. En los estudios encomendados por el Comité se ha destacado la gravedad de las repercusiones del cambio climático actual y futuro, tanto en los bienes naturales y culturales, como en los bienes mixtos. El elevado número de sitios en peligro no puede compararse, en modo alguno, con la reducida cantidad de bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, un mecanismo que, en la práctica, el Comité únicamente puede ejecutar con el acuerdo del Estado Parte interesado.

29. Es necesario organizar el llamado “seguimiento dinámico” para acompañar al Estado Parte desde el momento de la inscripción del sitio, sin esperar a que se vea amenazado, tanto más cuanto que el bien puede degradarse muy rápidamente. Para incitar a los Estados Partes a cumplir sus obligaciones en materia de conservación sería adecuado retirar de la Lista los bienes cuyo valor universal excepcional haya desaparecido irremediabilmente y contemplar la inscripción de los bienes durante un periodo limitado, renovable una vez que los órganos consultivos hayan comprobado la persistencia del valor universal excepcional (comprendidas su integridad y protección).

30. Los fondos para garantizar el seguimiento eficaz de los bienes son insuficientes; la conservación, principal objetivo de la Convención, se financia fundamentalmente con fondos extrapresupuestarios (el 69%). Contradiciendo las disposiciones del párrafo 4 del Artículo 11 de la Convención, no se calculan los fondos necesarios para la conservación, comprendida la de los bienes de la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro. De manera general, se debe formular una estrategia de conservación y establecer un programa concebido especialmente para ese fin, financiado por fuentes perennes, para utilizar las soluciones de financiación examinadas en la 34ª reunión y aplicar plenamente las disposiciones del Artículo 7 de la Convención. Ese programa tendría por objetivo financiar las medidas de conservación de los bienes que requieran asistencia

¹⁰ *World Heritage: Challenges for the Millennium*, 2007, pág. 192

de la comunidad internacional. Los fondos deberían asignarse en función de las prioridades, establecidas según la urgencia de las intervenciones, que evaluarían los órganos consultivos. Podría contemplarse la posibilidad de recabar recursos especiales para la conservación mediante campañas públicas internacionales.

31. Debe fomentarse la participación de las comunidades locales en la conservación de los bienes para limitar los posibles efectos negativos de la inscripción, tanto en el bien, como en la comunidad. Sería útil establecer una sinergia entre el mecanismo de la Convención del Patrimonio Mundial y los programas de las Naciones Unidas relacionados con el desarrollo sostenible.

- Los objetivos generales de la conservación del patrimonio estipulados en la Convención de 1972 se han perdido de vista

32. La Estrategia global y la reorganización de la UNESCO han conducido a centrar el mecanismo de la Convención únicamente en la Lista del Patrimonio Mundial. Con frecuencia, las obligaciones estipuladas en los Artículos 4 y 6 de la Convención se interpretan mal, dando lugar a la desaparición de bienes de gran valor ante la indiferencia de la comunidad internacional.

RECOMENDACIONES¹¹:

- a) Prever objetivos y establecer dispositivos de dirección adecuados
 - 1) Indicar, en las Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, los objetivos de la Estrategia global, que deben ser compatibles con las metas de la Convención del Patrimonio Mundial de 1972 (véanse los párrafos 10 a 27).
 - 2) Formular los criterios e indicadores de seguimiento de la Estrategia global y, de manera más general, de la aplicación de la Convención. Los indicadores no deben referirse únicamente a la representatividad de la Lista sino también, y concretamente, a la eficacia de las inscripciones en esa Lista en tanto que instrumento de conservación (véanse los párrafos 28 a 33 y 208).
 - 3) Establecer estadísticas por subregión más pertinentes que la clasificación arbitraria de las zonas utilizada actualmente; abandonar el enfoque por país y región política y reemplazarlo por criterios de análisis científico preparados por los órganos consultivos; completar las estadísticas en función de esas clasificaciones (véanse los párrafos 34 a 42).
- b) Mejorar la representación de los bienes naturales para responder al objetivo de la Estrategia global
 - 4) Reforzar la presencia de los expertos en ciencias naturales en el Centro del Patrimonio Mundial y sus unidades regionales, así como las sinergias entre el mecanismo de la Convención de 1972 y otros dispositivos internacionales de protección del medio ambiente (véanse los párrafos 63 a 87).
 - 5) Reflexionar sobre los medios adecuados para preservar los sitios que se encuentran fuera de la soberanía de los Estados Partes y satisfacen los criterios relativos al valor universal excepcional (véanse los párrafos 88 a 90).
 - 6) Tomar en consideración la evolución registrada desde 2007 y volver a examinar la pertinencia de las modificaciones de la Decisión Suzhou (véanse los párrafos 164 a 166).

¹¹ En cada recomendación se hace referencia a los párrafos pertinentes del documento de información (Volumen 1).

c) Reforzar el rigor de los procedimientos

- 7) Centrar nuevamente las inscripciones en la Lista del Patrimonio Mundial en los bienes más excepcionales; respecto de los demás, considerar nuevos instrumentos de reconocimiento y preservación, a escala regional o por temas, bajo los auspicios de la UNESCO o de concierto con organizaciones regionales (véanse los párrafos 118 a 134).
- 8) Alentar a los Estados Partes a actualizar y armonizar las listas indicativas a escala regional; estudiar la posibilidad de establecer listas indicativas regionales o temáticas durante el próximo ciclo de presentación de informes (véanse los párrafos 157 a 162);
 - condicionar el beneficio de la asistencia preparatoria para establecer listas indicativas al compromiso de que se dará prioridad a la inscripción de sitios que según los órganos consultivos corresponden a lagunas de la Lista, así como de participar en el proceso piloto “preliminar” para evaluar el posible valor universal excepcional antes de preparar el expediente de candidatura (véanse los párrafos 144 a 156);
 - prestar asistencia, cuando sea necesario, a los Estados Partes que carecen de capacidades para mantener los valores, la integridad y la autenticidad de los bienes inscritos en sus listas indicativas, siempre y cuando los órganos consultivos hayan reconocido la posibilidad de inscribirlos en la Lista del Patrimonio Mundial (véase el párrafo 163).
- 9) Proseguir la diversificación del origen geográfico de los expertos de los órganos consultivos; considerar los gastos de viaje de los miembros de los “grupos” en los contratos celebrados entre los órganos consultivos para ejecutar la Convención (véanse los párrafos 175 y 176).
- 10) Velar, conforme pidió el Comité en su 34ª reunión (Decisión 34.COM/5C), por que se precise la división de las tareas entre el Centro del Patrimonio Mundial y los órganos consultivos para mejorar la eficacia y la situación financiera del mecanismo (véanse los párrafos 177 y 178).
- 11) Asegurar el respeto de las disposiciones del párrafo 3 del Artículo 9 de la Convención, que estipula el papel central de los expertos en las delegaciones ante el Comité o, de lo contrario, tomar nota de la evolución en curso y revisar la Convención para reconocer claramente que su naturaleza es más geopolítica que científica (véase el párrafo 180).
- 12) Para mejorar la aplicación de la Convención, revisar el Reglamento del Comité a efectos de:
 - prohibir que un Estado Parte someta una propuesta de inscripción durante su mandato (o, al menos, suspender el examen del expediente mientras el Estado Parte sea miembro del Comité) y que participe en la decisión relativa al seguimiento de los informes sobre el estado de conservación de un bien situado en su territorio (véanse los párrafos 182 a 184 y 214);
 - proscribir la práctica de presentar enmiendas firmadas antes de la apertura de las deliberaciones sobre la propuesta de candidatura del sitio (véase el párrafo 185);
 - garantizar realmente la transparencia del procedimiento mediante deliberaciones públicas (véase el párrafo 186);
 - prohibir la inscripción de bienes que no satisfagan los criterios estipulados en las Directrices (véase el párrafo 188).
- 13) Retirar de la Lista los bienes que hayan perdido irremediablemente su valor universal excepcional, de conformidad con las disposiciones de los párrafos 192 a 198 de las Directrices (véanse los párrafos 190 a 192).

- 14) A efectos de limitar el tiempo necesario para las nuevas inscripciones, someter su renovación a un nuevo examen que se efectuará tras consultar con los órganos consultivos (véase el párrafo 193).
 - d) Restablecer la prioridad de la conservación
- 15) Definir, en colaboración con los órganos consultivos, una estrategia global de conservación que posibilite, en particular, abordar los puntos mencionados en las siguientes recomendaciones (véanse los párrafos 194 y 198).
- 16) Reconsiderar la prioridad concedida a la asistencia preparatoria respecto de la asistencia para la conservación y gestión, así como reforzar la capacitación sobre gestión y conservación (véanse los párrafos 203 y 204).
- 17) Revisar las disposiciones del párrafo 115 de las Directrices que exoneran de la obligación de incluir un plan de gestión adecuado, u otro sistema de gestión documentado, en el expediente de inscripción: como mínimo, indicar detalladamente las circunstancias en que puede concederse una derogación a esa obligación; asegurarse de la elaboración efectiva de un plan de gestión adecuado; revisar el contenido del párrafo 116 de las Directrices a efectos de introducir la obligación de establecer un plan de acción para corregir las amenazas antropogénicas, que el Comité deberá aprobar tras consultar a los órganos consultivos; incluir la obligación de establecer un plan de gestión de los usos públicos en las Directrices; exigir –y no solamente recomendar– la incorporación de un plan de gestión de riesgos y catástrofes en el plan de gestión (véanse los párrafos 198 a 202).
- 18) Reforzar el seguimiento de los bienes; formular indicadores del seguimiento del estado de conservación; establecer un seguimiento dinámico por parte de los órganos consultivos sin esperar a que surjan problemas graves; asegurar la participación de los expertos de los órganos consultivos en la preparación de los informes periódicos; fomentar activamente el intercambio de las mejores prácticas de conservación (véanse los párrafos 203 a 216).
- 19) Estudiar la creación de un fondo de “respuesta rápida” para los bienes culturales amenazados (véase el párrafo 235).
- 20) Utilizar plenamente el mecanismo de la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, de conformidad con las disposiciones de las Directrices (tanto para inscribir como para retirar bienes); revisar el Reglamento del Comité para prohibir que un Estado Parte representado en el Comité participe en la decisión relativa al seguimiento de los informes sobre el estado de conservación de un bien situado en su territorio (véanse los párrafos 210 a 215).
- 21) Asignar una parte de los fondos acumulados a la conservación; estimar la financiación necesaria para salvaguardar los bienes en peligro de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del Artículo 11 de la Convención; elaborar un programa de conservación para los bienes que requieren asistencia de la comunidad internacional, financiado con recursos perennes que no se hayan asignado, mediante la aplicación de las soluciones de financiación examinadas en la 34ª reunión, así como movilizar los fondos en función de la urgencia de la intervención evaluada por los órganos consultivos; estudiar la posibilidad de recabar recursos especiales para la conservación mediante campañas públicas (véanse los párrafos 219 a 226 y 230).
- 22) Conforme al espíritu de la iniciativa “Unidos en la acción”, redactar un informe anual en el que se exponga de manera exhaustiva la financiación extrapresupuestaria asignada a bienes del patrimonio mundial por instituciones de las Naciones Unidas y crear una base de datos sobre financiaciones de toda índole (públicas y privadas) destinadas a esos bienes (véase el párrafo 233).
- 23) Concertar un convenio entre la UNESCO y las otras instituciones de las Naciones Unidas para organizar su cooperación relativa a los bienes del patrimonio mundial (véase el párrafo 236).

- 24) Reforzar la cooperación entre el mecanismo de la Convención del Patrimonio Mundial y los dispositivos de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, así como las demás convenciones de las Naciones Unidas relativas a la cultura y el medio ambiente (véanse los párrafos 237 a 240).
- 25) Convertir los bienes del patrimonio mundial en ejemplos de las mejores prácticas al servicio de la protección del patrimonio; crear nuevos instrumentos para que los Artículos 4 a 6 de la Convención y la Recomendación sobre la Protección en el Ámbito Nacional del Patrimonio Cultural y Natural de 1972 cobren pleno significado; contemplar, si fuese necesario, la elaboración de un protocolo adicional o de nuevas convenciones temáticas (véanse los párrafos 241 a 244).

3. Evaluación de la Iniciativa de Alianzas para la Conservación (PACTO)

33. La evaluación de la Iniciativa PACTO comprendió el examen de los documentos estatutarios, los informes sobre la marcha de los trabajos, los sistemas de información y los estados financieros relativos a esa Iniciativa, así como el examen analítico de 33 de sus 59 alianzas.

3.1 La estrategia de alianzas carece de método

34. En 2002, el Comité del Patrimonio Mundial acogió favorablemente la Iniciativa “Alianzas del Patrimonio Mundial” que en octubre de 2003 fue convertida en la Iniciativa PACTO para establecer “una nueva estrategia sistemática de alianzas”¹².

35. En general, el sistema de archivo del Centro del Patrimonio Mundial carece seriamente de método. Esa situación obstaculiza la trazabilidad del uso de los recursos y contraría el seguimiento de las alianzas.

36. Respecto de los principios fundamentales del marco reglamentario de la Iniciativa PACTO, aprobado por el Comité del Patrimonio Mundial en 2005, varios de los acuerdos examinados están redactados de manera confusa o imprecisa; con frecuencia, en los contratos se omite la obligación contable o, si se la prevé, no se la tiene debidamente en cuenta; debe mejorarse la información procedente de los Estados Partes y las comisiones nacionales.

37. El Centro del Patrimonio Mundial subrayó “la falta de enfoques normalizados y de una estrategia a escala de la Organización”, pero el Manual Administrativo contiene ahora, en el artículo “Sector privado” (punto 5.8), distintas disposiciones y recomendaciones que deberían aplicarse al mecanismo de la Iniciativa PACTO. Sería conveniente formular directrices prácticas para los administradores de alianzas y, en particular, definir los objetivos y modalidades de la alianza, la selección del asociado, la comparación de costos y beneficios, el análisis de riesgos, el dispositivo de dirección de la alianza y la evaluación final de los resultados obtenidos. Asimismo, “el coordinador de la cooperación con el sector privado” debe poder poner especialistas, asistencia técnica e instrumentos de gestión a disposición de los administradores.

38. No se ha reflexionado sobre la dimensión, las competencias y el posicionamiento del equipo de la Iniciativa PACTO. La coordinación con los especialistas de los programas del Centro del Patrimonio Mundial u otros servicios y sectores, así como con los sectores y servicios de apoyo, cuando existe, en la mayoría de los casos se establece con posterioridad a las actividades, en lugar de hacerse previamente.

39. Las iniciativas provienen mayoritariamente del sector privado. La actitud del Centro del Patrimonio Mundial es más reactiva que dinámica. Existe el riesgo de acumular pequeños proyectos, tan costosos de preparar para la UNESCO como los grandes proyectos, pero cuyas repercusiones son limitadas. Generalmente, los expedientes examinados no contienen indicios de un estudio de

¹² Decisión 26.COM/17.3, 26ª reunión (Budapest, junio de 2002)

la situación, el potencial y la estrategia de las empresas asociadas, ni de un análisis de costos y beneficios. No obstante, a fines de 2010, el Centro del Patrimonio Mundial adoptó un método de análisis más activo y razonado para la búsqueda de alianzas.

40. Pese a que podría ser beneficioso, no se ha apelado a los especialistas de los órganos consultivos¹³.

3.2 La trazabilidad de los recursos modestos es insuficiente

41. La trazabilidad del uso de los recursos es insuficiente. Con frecuencia, resulta problemático determinar el origen de los fondos recibidos y su asignación presupuestaria.

42. Entre 2005 y 2010, la Iniciativa PACTO procuró un total de 4,15 millones de dólares estadounidenses a la UNESCO, que representan aproximadamente 690.000 dólares anuales (532.537 dólares en 2010). En comparación, los ingresos del Fondo del Patrimonio Mundial, al que se refiere el mandato de la evaluación, ascendieron a 25,65 millones de dólares estadounidenses entre 2004 y 2009. Cada dólar gastado en la prospección y gestión de la Iniciativa PACTO reditúa únicamente algo más de un dólar adicional (1,09 millón de dólares). No obstante, este mediocre porcentaje no toma en consideración los ingresos no monetarios, que si bien no se valorizan, pueden ser de importancia.

3.3 Las repercusiones en la conservación del patrimonio mundial son todavía muy limitadas

43. Como destacó el Comité en 2005, “deberá pasar tiempo antes de que puedan demostrarse las repercusiones de una iniciativa de esa índole en el Fondo del Patrimonio Mundial”¹⁴.

44. Varias alianzas, en particular con órganos de prensa y medios de comunicación, para fomentar la toma de conciencia sobre la importancia de la Convención, contribuyen a uno de sus Objetivos Estratégicos (la denominada “4ª C”)¹⁵. Sin embargo, el objetivo de suscitar esa toma de conciencia sobre el patrimonio mundial con vistas a su conservación parece, con frecuencia, una cláusula de estilo y en algunos casos los resultados son sumamente modestos. Rara vez los expedientes contienen un informe sobre la utilización del emblema de la Convención.

45. La capacitación (la denominada “3ª C”) aparece con menor frecuencia como un objetivo primordial del patrimonio mundial, pero figura en las principales alianzas. Sin embargo, en la evaluación se encontró un número limitado de actividades de desarrollo de asociaciones a escala regional y local (la denominada “5ª C”).

46. Algunas contribuciones son beneficiosas para la conservación del patrimonio mundial (la denominada “2ª C”), pero sirven fundamentalmente para cubrir los gastos de funcionamiento del Centro del Patrimonio Mundial. Su contribución a la conservación del patrimonio mundial es únicamente indirecta.

47. En total, la evaluación dio lugar a una apreciación positiva de varias de las 33 alianzas examinadas, pero no fue posible ampliarla a todos los casos estudiados.

48. La Iniciativa PACTO aún se encuentra muy lejos de las perspectivas trazadas en 2002 “hacia alianzas innovadoras en el patrimonio mundial”¹⁶.

¹³ Párrafo 31 c) de las Directrices.

¹⁴ Decisión 29 COM 13 (29ª reunión, Durban, julio de 2005).

¹⁵ Declaración de Budapest (2002); Directrices, párrafo 26.

¹⁶ Conferencia de Venecia, noviembre de 2002 (*Patrimonio Mundial 2002: Un legado compartido, una responsabilidad común*, pág. 142).

RECOMENDACIONES¹⁷:

a) Respetto de la Iniciativa PACTO específicamente

- 1) Archivar los documentos relacionados con la Iniciativa PACTO con un método riguroso y velar por la salvaguardia informática de la información (véase el párrafo 30);
- 2) Crear un instrumento de presentación de informes, basado en el sistema presupuestario y financiero FABS, que se introducirán en una base de datos donde a la Secretaría (BSP/CFS) encontrará información fidedigna sobre las alianzas (véanse los párrafos 33 a 37);
- 3) Aplicar las recomendaciones del Manual Administrativo para las alianzas con el sector privado: función del coordinador de la División de Cooperación con las Fuentes de Financiación Extrapresupuestaria; respeto de la delegación de autoridad y de firma; consulta con las comisiones nacionales (véanse los párrafos 52 a 56) ;
- 4) indicar en los acuerdos las obligaciones del asociado respecto de los informes sobre las actividades y el uso del emblema de la Convención; utilizar instrumentos para medir las repercusiones de la información difundida sobre la Convención y los sitios, así como la contribución a la conservación del patrimonio mundial (véanse los párrafos 63 a 72);
- 5) Basándose en las buenas prácticas observadas en algunas alianzas de la Iniciativa PACTO, estudiar la creación de una instancia consultiva en la que participen personalidades calificadas (véanse los párrafos 21 y 83);
- 6) Poner información precisa sobre las alianzas (véanse los párrafos 46 a 50 y 84) a disposición permanente del Comité.

b) Recomendaciones que también podrían aplicarse a otras alianzas de la UNESCO

- 7) Dar una mayor precisión a las disposiciones del Manual Administrativo de modo que constituya una guía práctica para los administradores de alianzas con el sector privado; en particular, definir los objetivos y modalidades de la alianza, la selección del asociado, la comparación de costos y beneficios, el análisis de riesgos, el dispositivo de dirección de la alianza y la evaluación final de los resultados obtenidos (véanse los párrafos 52 a 56);
- 8) Mejorar la información del “coordinador de la cooperación con el sector privado” sobre las alianzas de la Organización mediante la creación de una base de datos que facilite la coordinación (véanse los párrafos 33 a 37, 72 y 82);
- 9) En la reflexión en curso en la Organización sobre las alianzas, incluir la creación de una instancia consultiva que vele por que los proyectos de alianza y su ampliación, o la renovación de alianzas, respetan las reglas objeto de consenso en el sistema de las Naciones Unidas (véanse los párrafos 70 a 72 y 85).

Respuesta de la Directora General de la UNESCO:

La Directora General toma nota del informe del Auditor Externo presentado a solicitud de la Asamblea General de los Estados Partes en la Convención del Patrimonio Mundial, en el que se examinan asuntos complejos, muchos de los cuales dependen de los Estados Partes en la Convención. La Directora General toma nota de las recomendaciones del Auditor Externo y se esforzará por aplicarlas siempre que sea factible.

¹⁷

Cada recomendación comprende una referencia a los párrafos del documento de información (Volumen 2).

ANEXO 1

Decisión **35 COM 9A** adoptada por el Comité del Patrimonio Mundial
en su 35ª reunión (UNESCO, 2011)

Decisión: 35 COM 9A

El Comité del Patrimonio Mundial,

1. Habiendo examinado los documentos WHC-11/35.COM/9A y WHC-11/35.COM/INF.9A,
2. Recordando la Decisión **34 COM 9A** adoptada en su 34ª reunión (Brasilia, 2010),
3. Recordando asimismo la Resolución **17 GA 9** aprobada por la Asamblea General en su 17ª reunión (UNESCO, 2009),
4. Pide al Centro del Patrimonio Mundial que transmita los documentos a la 18ª reunión de la Asamblea General (UNESCO, 2011) para su examen.