



a protección del patrimonio cultural de la humanidad

ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS Y ESTRATEGIAS DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE 16 DE NOVIEMBRE DE 1972, SOBRE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL NATURAL Y CULTURAL.

José Ignacio de Prada Bengoa

Coordinador de Programas de la Comisión Española de Unesco (1984-1995)

El interés general que despiertan en un país como el nuestro —uno de los mejor representados en la Lista del Patrimonio Mundial— las cuestiones relativas al Patrimonio de la Humanidad, no suele ir acompañado de un conocimiento suficiente de los mecanismos que rigen la inscripción de los bienes y las consecuencias que comporta su declaración. Esa carencia, que es más sentida entre las autoridades e instituciones bajo cuya tutela se colocan esos bienes, no sólo es atribuible a la falta de la documentación apropiada, sino a las dificultades inherentes a una materia que en buena parte se rige, más que por la Convención de 1972, por las propias resoluciones del Comité del Patrimonio Mundial en sus reuniones anuales.

Este Comité, compuesto por 21 miembros representantes de centenar largo de países firmantes de la Convención, resulta a la postre el órgano decisivo en la puesta en ejecución de la misma, pues sus acuerdos van integrando año a año un corpus normativo, las llamadas **Orientaciones para la Aplicación de la Convención de 1972**, que resulta determinante para establecer los criterios de selección, los trámites de procedimiento y las medidas de control de los bienes integrantes de la Lista Mundial.

La finalidad de este trabajo se dirige a dar a conocer las características principales de un sistema de no fácil intelección, si no se sigue de cerca el funcionamiento de sus instancias decisorias. Comenzará por un esquemático resumen de la clase de bienes que pueden ser incluídos en la Lista Mundial, al que seguirá un repaso de los criterios y el procedimiento de selección de los bienes. Se analizarán, después, los efectos que puede acarrear la inscripción, para terminar esbozando una revisión crítica del conjunto del sistema y una prospectiva de su evolución futura.

En todo este recorrido vamos a fijarnos, por la índole de la publicación que nos acoge, en los bienes culturales, dejando para otra sede la consideración de los bienes naturales que como aquellos reciben la misma atención, aunque no la misma regulación, en el original sistema de protección ideado por la Unesco.

BIENES INTEGRANTES: MONUMENTOS, CONJUNTOS Y SITIOS

El primer tema a abordar se refiere a la clase de bienes susceptibles de integrar el patrimonio cultural a los efectos de la Convención. A este respecto, y dejando por razones de espacio para otra ocasión algunas precisiones, hay que señalar los siguientes:

Los Monumentos

Obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte, o de la ciencia.

Los Conjuntos

Grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal desde el punto de vista de la historia, del arte, o de la ciencia. Los conjuntos urbanos se subdividen en tres categorías:

“**Ciudades muertas**” testimonios arqueológicos de un pasado congelado en el tiempo.

“**Ciudades históricas**” vivas susceptibles de evolución bajo el efecto de mutaciones socioeconómicas y culturales que, a su vez, se subdividen en:

- Ciudades típicas, representativas de una época o de una cultura, conservadas casi integralmente y no afectadas por desarrollos posteriores.
- Ciudades de carácter evolutivo modélico que han conservado la organización del espacio y las estructuras características de las fases sucesivas de su historia.
- Centros Históricos que cubren exactamente el perímetro de la ciudad antigua, englobado hoy dentro de la ciudad moderna.
- Barrios o sectores históricos que a la manera de islotes ofrecen, incluso de forma residual, una muestra coherente de una ciudad histórica.

“Ciudades nuevas del siglo XX” que tengan un valor ejemplar para el urbanismo contemporáneo.

Los Sitios

“Sites” en las versiones francesa e inglesa de la Convención, “lugares” en la traducción oficial española: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Esta tercera categoría presenta mayores problemas de definición por permitir la apertura hacia una perspectiva más amplia del limitado horizonte monumental o arquitectónico proporcionado por las dos anteriores. Estas dificultades de definición explican que sólo recientemente se haya podido concretar dentro de ella el tipo de los “Paisajes Culturales”. Estos cubren una gran variedad de manifestaciones interactivas entre el hombre y su medio y han sido clasificados en tres subcategorías:

El Paisaje concebido, delimitado claramente, y creado intencionalmente por el hombre por razones estéticas, como los parques y jardines.

El paisaje evolutivo, que refleja la forma de actuar del hombre sobre la naturaleza para obtener satisfacción a sus exigencias sociales en un marco físico dado, y que se subdivide en:

- El Paisaje reliquia o fósil, manifestación de interacción entre el hombre y la naturaleza, detenida en un momento de la historia, pero que conserva todavía el testimonio material de sus características esenciales.
- El Paisaje vivo que, asociado a una forma de vida tradicional, conserva todavía en la actualidad una función social activa.

El paisaje asociativo que, incluso no conservando trazas culturales tangibles, aparece vinculado con fenómenos históricos, religiosos o artísticos relevantes.

CRITERIOS DE SELECCIÓN

Un monumento, conjunto o sitio se considera que tiene un valor universal excepcional para figurar en Lista del Patrimonio Mundial, cuando cumple al menos uno de los siguientes criterios:

Constituir una obra maestra del genio creador del hombre

Se reservaba la aplicación de este criterio a los bienes considerados absolutamente singulares. Hasta tal punto era así que se le denominaba criterio de la “unicidad” e incluso la versión inglesa de las Orientaciones hablaba de “*a unique artistic achievement*”. La expresión **unique** fue suprimida en la reunión del Comité en 1994. Y, aunque hasta ahora solo ha dado lugar a dos inscripciones, las del Castillo de Chambord y el Taj Majal, es de prever que en el futuro permita aplicaciones más abiertas y flexibles.

Testimoniar un intercambio considerable de influencias, en un período dado, o en un área cultural determinada, sobre el desarrollo de la arquitectura, las artes monumentales, el planeamiento urbano o la creación de paisajes.

Este segundo criterio sólo tenía en cuenta, hasta hace muy poco, el valor de la “**influencia ejercida**” por el bien, con lo que se privilegiaban los flujos unidireccionales de carácter arquitectónico desde una cultura de ordinario dominante. En la actualidad se ha hecho más receptivo a una mayor comprensión del fenómeno de la “*interacción cultural*”, al reemplazar la expresión “haber ejercido una influencia considerable” por la de “testimoniar un intercambio considerable de influencias”. Así pues, los ejemplos sobresalientes de recepción y mestizaje de corrientes culturales varias, cristalizadas muchas veces en síntesis brillantes, pueden a partir de ahora tener cabida en la Lista, con mayor facilidad que antes, al lado de las manifestaciones de las culturas de las que emanaron las referencias tenidas por originales.

Aportar un testimonio único, o al menos excepcional, de una tradición cultural o de una civilización viva desaparecida.

Ofrecer un ejemplo eminente de un tipo de construcción o de conjunto arquitectónico, o de paisaje, que ilustre un período significativo de la historia humana.

Los valores de **tipicidad o representatividad histórica** están recogidos en los criterios 3 y 4 y de ellos se ha hecho amplio uso en el pasado, en solitario, o combinados con otros, para efectuar las selecciones. El número 3 ha sufrido un significativo retoque en la citada reunión del Comité, en 1994, que lo ha definido como “aportar un testimonio único o al menos excepcional de una **tradición cultural** o una **civilización viva** o desaparecida.” Las palabras resaltadas

expresan claramente el alcance del cambio introducido, donde antes solo podían tenerse en cuenta las civilizaciones o tradiciones **desaparecidas**, lo que en adelante permitirá considerar junto a las culturas tradicionales a las civilizaciones vivas.

Constituir un ejemplo sobresaliente de establecimiento humano, o de ocupación del territorio, representativos de culturas tradicionales, sobre todo cuando son vulnerables a mutaciones irreversibles.

Este criterio, destinado a promover la preservación de la arquitectura tradicional, ha tenido una operatividad muy limitada hasta el momento. Es de esperar que los objetivos de reequilibrio de la lista, en favor de las zonas del mundo subrepresentadas, puedan ser instrumentados a través de una aplicación generosa en el futuro de este principio, cuya vocación es reforzar, precisamente, la protección de bienes que, por carecer de presunta monumentalidad, están más expuestos a los efectos devastadores de unos cambios sociales no correctamente asimilados.

Aparecer directa o materialmente asociado a acontecimientos o tradiciones vivas, ideas, creencias u obras artísticas y literarias que tengan una significación universal excepcional. Sin embargo, el Comité considera que este criterio en solitario no debería justificar una inscripción en la Lista, salvo en circunstancias excepcionales, o cuando concorra con otros criterios culturales o naturales.

El último criterio, el sexto, contiene una cláusula completiva que si destinada a permitir por excepción la incorporación de bienes no valiosos en sí mismos, sino por su vinculación a acontecimientos históricos o a valores universalmente reconocidos, constituye al mismo tiempo una especie de cierre del sistema de selección, pues precisa la aplicación concurrente con alguno de los otros cinco anteriores.

Su redacción ha quedado fijada en diciembre de 1994, en la citada reunión del Comité, que añadió las dos últimas palabras del párrafo y que, al dejar paso a la consideración simultánea de criterios culturales y naturales, sin duda las bellezas o singularidades paisajísticas, permite más facilidades para la inclusión de determinados bienes que sin esta concurrencia tendrían menos justificación. A pesar de ello, esta última modificación constituye una respuesta poco condescendiente con las proposiciones reiteradas de los expertos que postulaban una utilización menos restrictiva de este criterio, y que hubieran deseado una declaración explícita en ese sentido.

Sin embargo, es lógico que se haya optado por la prudencia ante el riesgo de abrir un portillo de acceso a inscripciones con méritos basados más en la simbología política que en los valores materializados en el propio bien cultural. A pesar de ello, y en discordancia con el tenor del texto, se han realizado en

el pasado ocho inscripciones justificadas en la aplicación solitaria del criterio, sin concurrencia con otros, entre las cuales destacamos el Campo de Concentración de Auschwitz, el Independence Hall de Filadelfia y la Isla de Goré en Senegal.

Además de alguno de estos seis criterios, cualquier bien para el que se pretenda la inscripción deberá reunir dos condiciones previas: a) responder en su concepción, materiales y ejecución al valor de **autenticidad**, por lo que no se aceptan reconstrucciones conjeturales, no apoyadas en documentación del original y b) gozar de **protección jurídica** y mecanismos de gestión adecuados para asegurar su conservación.

Las orientaciones del Comité descienden a formular alguna precisión de mayor detalle en el caso de los Conjuntos Urbanos y de los Paisajes Culturales. Así para las **“Ciudades muertas”** se subraya la necesidad de una inscripción integral del sitio arqueológico urbano que evoque las funciones múltiples y conexas de la ciudad desaparecida, no bastando la pervivencia de un núcleo monumental o de un pequeño grupo de edificios.

Las **“Ciudades Históricas”** deberán imponerse por su calidad arquitectónica, con abstracción de su función de símbolo histórico que por sí mismo no podrá justificar la inscripción sobre la base del criterio número seis. Los **“Centros Históricos”** y **“los Barrios Históricos”** justifican la inclusión cuando su densidad y calidad monumentales sean reveladoras de una ciudad de interés excepcional, debiéndose evitar propuestas de numerosos monumentos urbanos que traten de evocar un conjunto cuando el tejido urbano histórico haya perdido la coherencia.

Por supuesto, pueden ser objeto de inscripción monumentos aislados, o realizaciones urbanísticas limitadas en el espacio, cuando su valor universal lo justifique, sin que se haga extensiva su inscripción a la ciudad donde se encuentren radicados.

En sentido inverso, se puede también proponer como inscripción única una serie de bienes separados cuando el valor universal excepcional se base en la serie como tal y no en sus elementos constitutivos, tomados individualmente.

En cuanto a los **paisajes culturales**, los ejemplos seleccionados deben tener entidad suficiente para representar la totalidad del paisaje cultural que ilustran, siendo posible también proponer zonas asociadas a grandes líneas o redes de transporte y comunicación.

PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN

La Convención de 1972 reviste un marcado carácter estatalista, por lo que son los Estados firmantes los que protagonizan los papeles activos en su aplicación. Esto es especialmente notorio en el proceso de inscripción de los bienes, pues sólo los Estados



Parte están capacitados para presentar propuestas. Ni el Comité Intergubernamental ni Unesco pueden proponer candidaturas que no hayan sido asumidas previamente por el Estado en cuyo territorio radique el monumento, conjunto o sitio.

Si bien el Estado es el único interlocutor hacia el exterior; en aquellos países que tienen las funciones de protección de patrimonio transferidas a entes territorialmente diferenciados del Estado, resulta preciso arbitrar procedimientos de formación de voluntad de índole interna. En España ello se lleva a cabo en el seno del Consejo del Patrimonio Histórico. Este órgano, que reúne a los responsables autonómicos del sector con la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de la Secretaría de Estado de Cultura, examina y formula las propuestas que después serán elevadas por el Estado a la Unesco quien, a su vez, ejerce la función de Secretaría del Comité del Patrimonio Mundial.

Requisito previo:

Inclusión del Bien en la Lista Indicativa

Para que el Comité pueda evaluar en su día, dentro del contexto más amplio posible, "el valor universal excepcional" del bien propuesto, los Estados están obligados a presentar preliminarmente una lista de las candidaturas que tengan intención de proponer en el transcurso de los cinco o diez años siguientes. Esta Lista Indicativa, que en teoría debería contener el orden de prioridad en el que los bienes serán presentados después, ha de incluir un número de bienes, agrupados por períodos y corrientes culturales, con fichas individualizadas que contengan tanto los datos descriptivos como la justificación de su valor; con arreglo a los criterios antes expuestos, y en términos de comparación con bienes similares en el interior y en el exterior del Estado.

La laxitud ha sido la tónica dominante en el pasado en la observancia de las orientaciones referentes a ésta lista, lo que ha llevado a endurecer su exigibilidad en el presente. En la actualidad, todo país que no haya facilitado ese inventario previo se encuentra incapacitado para presentar candidaturas.

Aunque la Lista Mundial no está sometida a *numerus clausus* y por tanto no existe limitación para la presentación de propuestas por los Estados, sin embargo de hecho la confección de la lista indicativa previa ha de tener en cuenta las posibilidades de inscripción de bienes de un país en el período aludido de cinco a diez años. Es útil recordar a este respecto que en 1995, tras más de veinte años de aplicación de la Convención, la Lista Mundial se compone de cerca de 350 bienes culturales, un centenar de bienes naturales y una veintena de bienes mixtos, lo que implica una media de 20 inscripciones culturales al año.

España elaboró su primera lista indicativa en 1984, actualizándola en 1989 y 1993, año en que se incor-

poraron a ella los paisajes culturales.

Cualquier información o propuesta referente a ésta Lista Indicativa, o a la posterior tramitación de los expedientes de inclusión en la definitiva Lista Mundial, deben ser planteadas a las autoridades competentes en materia de Patrimonio Artístico de las Comunidades Autónomas donde radique el bien o paisaje cultural. Las consultas a nivel del Estado pueden realizarse en la secretaría del Consejo del Patrimonio Histórico, que ha sido gestionada en estos últimos años por el Departamento de Monumentos y Arqueología del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales del desaparecido Ministerio de Cultura y hoy por el órgano que haya heredado estas funciones dentro de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de la Secretaría de Estado de Cultura.

Propuesta de Inscripción

Cuando se estime que un bien integrante de la Lista Indicativa puede tener posibilidades de superar con éxito la evaluación del Comité, podrá formalizarse su candidatura completando la documentación siguiente en papel DIN A4 (con planos y mapas que no excedan del DIN A3):

- **Identificación del Bien:** a) País. b) Estado, provincia o región. c) Nombre del bien. d) Categoría del bien (vrg: ciudad histórica). e) Localización exacta en el mapa, coordenadas geográficas. f) Mapas y Planos con límites de zona propuesta y zona de protección. g) Superficie en hectáreas.
- **Justificación de la inscripción:** a) Importancia del bien. b) Análisis comparativo. c) Criterios justificativos.
- **Descripción:** a) Descripción del bien. b) Historia. c) Documentación. d) Estado actual de conservación. e) Autenticidad.
- **Gestión:** a) Derecho de propiedad. b) Estatuto Jurídico. c) Medidas de Protección. d) Agencia responsable de la gestión. e) Nombre y Dirección de la persona a contactar como responsable de gestión. f) Planes de conservación, de desarrollo, etc. que afecten al bien. g) fuentes financieras. h) Recursos de formación en conservación y gestión. i) Equipamientos para visitantes. j) Plan de gestión. k) Necesidades de personal.
- **Factores Condicionantes:** a) Previsiones de desarrollo. b) Limitaciones ambientales. c) Catástrofes naturales. d) Previsiones del turismo. e) Número de habitantes.
- **Seguimiento:** a) Indicadores de conservación. b) Disposiciones administrativas que afecten al seguimiento.
- **Documentación:** a) Fotografías, diapositivas, films. b) Copias de planos. c) Bibliografía. d) Dirección donde se conservan los archivos e inventarios.

Para las inscripciones de conjuntos, sitios o serie de bienes dispersos se exige documentación complemen-

taria, tanto cartográfica como jurídica o de gestión.

Evaluación de las Propuestas y Tramitación

La función de examinar y valorar las propuestas tiene un componente esencialmente técnico y ha sido encomendada por el Comité del Patrimonio Mundial al Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), organización no gubernamental de máximo prestigio cuyos dictámenes revisten en la práctica carácter decisorio.

El ICOMOS, con el auxilio de sus Comités Nacionales, o de especialistas desplazados *in situ* cuando es necesario, realiza un análisis comparativo con otros bienes de la misma época o del mismo estilo, situados tanto en el interior como en el exterior del Estado proponente, y eleva su informe favorable o desfavorable al Comité del Patrimonio Mundial. Este celebra cada año una reunión en el mes de diciembre en la que se decide los bienes a incluir en la Lista.

El iter administrativo está sometido al siguiente calendario:

En cualquier momento se pueden presentar propuestas de inscripción, pero sólo las que se reciban *antes del primero de octubre* podrán ser examinadas por el Comité en su sesión de *diciembre del año siguiente*.

En octubre de cada año, la secretaría del Comité, después de examinar las documentaciones presentadas, traslada al ICOMOS los expedientes que se hayan recibido completos.

ICOMOS dispone de seis meses para realizar las evaluaciones y, antes del 1 de abril siguiente, transmite su resultado, distinguiendo tres categorías:

- 1ª Bienes recomendados sin reservas.
- 2ª Bienes cuya inscripción no se recomienda.
- 3ª Bienes dudosos.

A comienzos de julio se reúne la Mesa del Comité para, a la vista del informe de ICOMOS, hacer las siguientes recomendaciones: 1) Bienes a inscribir sin reservas. 2) Bienes no inscribibles. 3) Bienes sobre los que se debe facilitar información o documentación complementaria, antes del 1 de noviembre, para poder ser tenidas en cuenta en la próxima sesión del Comité. 4) Bienes cuyo examen será diferido.

Finalmente, el Comité del Patrimonio Mundial, en su reunión anual de diciembre, examina las propuestas de inscripción sobre la base de las recomendaciones de la Mesa y decide definitivamente: a) Los bienes a inscribir. b) Los bienes no inscribibles. c) Los bienes cuyo examen se difiere.

Se observará una correlación estrecha entre los pronunciamientos previos de ICOMOS y las decisiones posteriores. La Mesa del Comité sólo avanza una postura propia respecto a los bienes informados como "dudosos" por ICOMOS, respecto a los cua-

les o bien demora su toma en consideración para un futuro indeterminado, o bien decide solicitar documentación adicional para acordar a la vista de ella su recomendación definitiva al Comité.

La importancia que en la práctica reviste la función asesora de ICOMOS hace aconsejable que el Estado proponente de la inscripción de un bien consulte a ICOMOS sobre la viabilidad de su propuesta, antes de comenzar a preparar el trabajoso expediente que toda candidatura comporta.

EFFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN

La Protección y Conservación como deber del Estado

En primer lugar destaca un efecto general que emana de la propia Convención del Patrimonio Mundial de 1972 y que afecta a cuantos la ratificaron: cada Estado reconoce que el deber de asegurar la protección y conservación del bien es una obligación que le incumbe primordialmente. En consecuencia, independientemente de que el monumento o sitio revistan un valor universal y pertenezcan al patrimonio común del género humano, es cada Estado Parte quien debe por su propio esfuerzo, y hasta el máximo de los recursos de que disponga, cumplir con aquel compromiso protector. Y ello con independencia de que paralelamente pueda beneficiarse de la asistencia y cooperación internacionales, si fueren factibles dentro de los limitados medios de los actuales programas de ayuda, a los que después nos referiremos.

El hecho de que la Convención localice la responsabilidad principal en los Estados, en cuyo territorio se encuentren los bienes, resulta una consecuencia lógica de que, como sujetos internacionales, son las únicas partes firmantes del Convenio, y los exclusivos proponentes de candidaturas a la Lista, fuente de todas las obligaciones derivadas del sistema. Sin embargo, esto no quiere decir que esa responsabilidad sea exclusiva de los Estados, sino simplemente que frente a la comunidad internacional ellos son los únicos sujetos afectados en calidad de parte.

Posición compatible con que si en el plano interno las funciones de conservación están encomendadas a entes diferenciados del poder central, aunque estos presenten la calidad de terceros en la relación principal internacional, esos entes quedarán obligados a asumir su cuota proporcional de responsabilidad en función de la distribución interna de competencias en el seno de cada país. Porción alícuota que si bien no les puede ser exigida directamente desde el exterior, les podrá ser requerida por el Estado, recordándoles las obligaciones contraídas en nombre del conjunto ante la comunidad internacional.

Esta prevención se encuentra contenida en el art.34 de la Convención al decir que cuando "su aplicación

dependa de la acción legislativa de uno de los Estados, países, provincias o cantones constituyentes, que en virtud del sistema constitucional de la federación no estén facultados para tomar medidas legislativas, el gobierno federal comunicará esas disposiciones, con su dictamen favorable, a las autoridades competentes de los Estados, países, provincias o cantones". Estipulación que, aunque sólo se refiere explícitamente a medidas legales, lógicamente hay que hacerla extensiva a cualquier acción que deba ser emprendida en cumplimiento de la Convención y en cuyo ejecución el Estado no tenga competencias para subrogarse.

Sin embargo, aunque se trate del compromiso formal más importante derivado de la inclusión del bien en la Lista, desde un punto de vista fáctico la obligación no nace *ex-novo* con la inscripción. Hay que tener en cuenta que un requisito previo de admisibilidad en ella es que con anterioridad el bien ya se beneficie de una protección jurídica o de un sistema de gestión idóneos para su conservación en cada uno de los niveles nacional-regional-local de intervención competencial. Y además, según reza el parágrafo 24.b.ii de las Orientaciones para la Aplicación de la Convención, que se ofrezcan garantías de una puesta en práctica eficaz de las diferentes normas, planes o mecanismos de protección arbitrados.

Esto quiere decir que, con independencia de cual sea el sujeto de asunción y de atribución de obligaciones en la esfera internacional, ninguna inscripción podrá llevarse a efecto en la práctica sin que todos los responsables implicados en el mantenimiento de la integridad del bien estén conformes con las consecuencias derivadas de la misma.

Por supuesto, con la inscripción se refuerzan dichas garantías, y no sólo por el nuevo escenario en el que son contraídas, sino porque de cara al futuro el Comité del Patrimonio Mundial exige una serie de medidas adicionales para controlar su grado de cumplimiento. Así, la Orientación 58 contiene una petición para que los Estados Miembros informen al Comité, a través del Secretariado de UNESCO, de sus intenciones de emprender o autorizar, en una zona protegida por la Convención, restauraciones importantes o nuevas construcciones que puedan alterar el valor patrimonial del bien. Notificación que deberá hacerse lo más pronto posible, esto es, antes de redactar los proyectos correspondientes o de adoptar decisiones difícilmente reversibles *ex eventu*.

En esta misma línea se sitúa una manifestación adicional al deber de conservación del bien que es la de llevar a cabo un control de su estado de preservación bajo dos modalidades. Una de ellas, llamada **seguimiento sistemático**, consiste en un proceso de observación continua que da lugar a la sumisión de informes periódicos. Los Estados deben efectuarlo en estrecho contacto con los gestores del bien, registrando anualmente todas las incidencias, y rindiendo **cada cinco años** al Comité un informe científico sobre la conservación de todos los bienes situados

en su territorio. La otra, el denominado **seguimiento reactivo**, se produce cuando circunstancias excepcionales determinen riesgos para el estado de conservación del sitio. En este caso se deben presentar informes especiales que pueden activar el sistema de la Lista de Bienes en Peligro, al que luego nos referiremos. Los dos tipos de control citados han sido adoptados en la reunión del Comité del Patrimonio Mundial en Phuket (Tailandia), en diciembre de 1994, en la que también se acordó que dicho Comité debería realizar síntesis regionales cada cinco años de los informes recibidos.

El incumplimiento de las obligaciones contraídas

Las consecuencias derivadas del incumplimiento de las obligaciones principales contraídas pueden acarrear **la exclusión** del bien de la Lista del Patrimonio Mundial. En realidad no se trata de una sanción sino la mera constatación de que el bien no reúne ya las características esenciales que justificaron su inscripción, sin que ese cambio cualitativo necesite ser provocado por una conducta negligente por parte de su titular. La alteración ha podido ser consecuencia de un accidente natural imprevisible e irremediable, por ejemplo.

Sin embargo, cuando ese resultado se produce por una degradación del bien o de su entorno, median-do culpa o pasividad por parte de los agentes encargados de su tutela, la exclusión, sin duda, comporta cierto carácter sancionador ya que la pérdida de la máxima calificación cultural, que supone la salida de la Lista, aparece ligada a un determinado comportamiento defectuoso de la agencia responsable.

En realidad, la Convención no prevé ningún tipo de sanciones, ni tan siquiera establece procedimiento alguno para la anulación de las inscripciones en la Lista. La exclusión es una consecuencia que se desprende lógicamente de los presupuestos del sistema adoptado, pero no aparece regulada explícitamente en el texto del Tratado de 1972 donde solo se contempla la posibilidad de establecer una **Lista del Patrimonio Mundial en Peligro**, como instrumento para canalizar la ayuda internacional hacia los bienes amenazados.

Ha sido el Comité el que ha venido a llenar esa laguna al introducir en sus Orientaciones los criterios y las normas del procedimiento de exclusión de la Lista Mundial, y al completar la regulación contenida en la Convención sobre la Lista de Bienes en Peligro concibiéndola como un estadio intermedio en el que se intensifica el seguimiento del bien, o se adoptan medidas preventivas cuando sean viables, para evitar su exclusión de la Lista Mundial.

Aunque en teoría podría producirse la exclusión de un bien sin necesidad de ese paso intermedio, caso por ejemplo de una catástrofe que hubiese producido su ruina completa e irreparable, la situación más

frecuente viene dada por la existencia anterior de una amenaza de peligro o por un peligro probado que altere gravemente los materiales, la estructura o la coherencia arquitectónica o urbanística de la construcción o la pérdida significativa de su autenticidad histórica o de su significación cultural. La amenaza puede consistir también en la disminución del grado de protección de su estatuto jurídico, o en el planeamiento de acciones urbanísticas que alteren su integridad.

En estos casos el Comité, tras pedir informes a los organismos asesores habituales (ICOMOS o ICCROM), procede a incluir el bien en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro y a redactar un programa de acciones correctoras que habrán de ser emprendidas en los plazos que se señalen. Si las medidas correctoras son de carácter físico y reparador pueden beneficiarse de ayudas del Fondo del Patrimonio Mundial para países con una gran insuficiencia de medios.

A partir de entonces se verifica un seguimiento regular del estado del bien y, pasado un tiempo razonable, se adopta alguna de las siguientes decisiones: a) complementar las medidas de salvaguardia necesarias. b) excluirlo de la Lista de Bienes en Peligro, si la amenaza ha desaparecido y c) eliminarlo tanto de la Lista anterior como de la Lista del Patrimonio Mundial en el supuesto de que el bien se haya deteriorado hasta perder irremediablemente las características que habían determinado su inscripción. Antes de tomar esta última decisión el Comité debe informar al Estado Miembro de esta eventualidad.

Si nos preguntamos por la eficacia de este sistema protector comprobaremos que rinde efectos positivos, a pesar de la inexistencia de sanciones específicas, inexistencia explicable por otro lado en la todavía escasa institucionalización de la cooperación internacional cultural.

Como vimos, la Lista Mundial es, en parte, una especie de ranking o cuadro de honor. Estar en ella supone el reconocimiento de un mérito, de un valor de marca que confiere prestigio internacional. Ser expulsado tiene sin duda gran resonancia negativa y, por tanto, los Estados se cuidan de que no se produzca esta eventualidad. Aunque en varias ocasiones, pocas, algunos bienes han sido excluidos, la simple amenaza, y el hecho de ser puesto en evidencia en el escaparate internacional, surte efectos plenos.

Traeré a colación un ejemplo reciente para ilustrar la operatividad en la práctica del sistema descrito. Las Pirámides de Giza están amenazadas por el trazado del nuevo cinturón circulatorio que unirá la periferia del Gran Cairo. Las obras iban a pasar, si no se remediaba, a unos centenares de metros debajo de la misma Esfinge, a la que las vibraciones del tráfico podían hacer tremolar sus enjutas mejillas. El proyecto data del año 1982 pero hasta 1994 ni el gobierno egipcio había comunicado sus intenciones ni la UNESCO era conocedora de la amenaza que se cernía. Fue un dentista cairota, aficionado a pasear a

caballo por la zona, quien dió la señal de alarma. Al ver acercarse las excavadoras al lugar, grabó un video y, ante la poca receptividad de las autoridades locales, presentó una denuncia en la UNESCO. El problema no era fácil para el gobierno del país. La desviación o el enterramiento del trazado costaría la pérdida de millones de dólares necesarios para otras urgencias públicas. Y nadie se atrevía a adoptar la decisión de paralizar las obras.

Sin embargo, la mera amenaza de la UNESCO de excluir de la Lista Mundial a las Pirámides, única de las 7 maravillas de la antigüedad que hoy se mantiene en pie, motivó que el presidente Hosni Mubarak ordenase la suspensión de los trabajos. Si de aquí a las próximas reuniones del Comité del Patrimonio Mundial Egipto no lleva a la práctica una solución alternativa al trazado del cinturón de ronda, las Pirámides serán incluidas en la Lista de Bienes en Peligro y posteriormente eliminadas de la Lista del Patrimonio Mundial. Pero la paralización de las obras que se ha producido es una buena señal de que el mecanismo protector tendrá éxito al final.

Los posibles beneficios de la ayuda internacional

Otra consecuencia de la incorporación a la Lista es la de poder ser beneficiario de la asistencia técnica y de la ayuda financiera internacional en determinados casos. Para cubrir estas atenciones la Convención previó la creación de un Fondo de carácter fiduciario, nutrido de contribuciones voluntarias con fines específicos, y de contribuciones obligatorias. Estas últimas consisten en el 1% de las cuotas aportadas por los diferentes países al presupuesto ordinario de la UNESCO, según el baremo de distribución oficial de porcentajes que rige para todo el sistema de Naciones Unidas.

El monto de los recursos manejados no permite llamarse a engaño y especular con manás imposibles. La cruda realidad nos hace constatar que UNESCO maneja un presupuesto ordinario bianual cercano a los 500 millones de dólares, esto es, un volumen anual equivalente a 30 mil millones de pesetas, al cambio actual. Guardando la proporción antes señalada, el cálculo de las contribuciones obligatorias al Fondo del Patrimonio Mundial nos lleva a la cifra de unos 300 millones de pesetas anuales, cifra a la que habría que añadir las contribuciones voluntarias que suelen alcanzar una cifra equivalente, teniendo en cuenta que la propia UNESCO es un donante voluntario al Fondo en dinero y en especie, en forma de personal, locales y medios de secretaría prestados al Comité.

Así pues el volumen de recursos disponibles por el Comité para estos fines alcanza un total anual cercano a los 600 millones de pesetas que, para hacernos una idea, equivale al coste del proyecto actual de restauración de la catedral de Burgos o al 4% del presupuesto total del Teatro Real de Madrid o del Museo Nacional de Arte de Cataluña, en la improbable hipó-

tesis de que se respeten sus últimas previsiones.

Con presupuesto tan escuálido se deben atender necesidades tan variadas como peticiones para obras de emergencia, programas en el campo de la formación de especialistas, trabajos de elaboración de inventarios, asistencia para la redacción y la ejecución de proyectos de restauración, informes de seguimiento del estado de conservación de monumentos, control de bienes en peligro, compra urgente de bienes de equipo etc.

Resulta excusado decir que tan limitados medios sólo alcanzan a subvenir perentorias acciones en los países con menos recursos. Pero también hay que añadir que pueden tener efectos multiplicadores en el supuesto de que sean utilizados para elaborar proyectos rigurosos que hagan viables peticiones de financiación al PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), al Banco Mundial o a otras instituciones internacionales especializadas que disponen de unos recursos de los que carece la Unesco y el propio Fondo. En todo caso, un elemental conocimiento de la realidad del Fondo desaconsejaría, a los gestores de bienes situados en regiones desarrolladas, tratar de acudir al mismo para remediar sus carencias.

Otras ventajas

Una ventaja clara derivada de la pertenencia a la Lista es la mejor posición para acceder a **redes internacionales** especializadas en la conservación del patrimonio y la mayor facilidad para ser destinatario de los servicios que prestan los organismos, centros de documentación e investigación especializados en estas materias. La proliferación actual de redes, siguiendo el ejemplo de la Red de Ciudades Patrimonio de la Humanidad, irá probablemente haciéndose extensiva a otros campos y tipos de bienes que, de esta forma, podrán coordinar sus esfuerzos para mejorar sus programas de interés conjunto.

Hay otros **efectos** no directos, pero sí **inducidos** por la inclusión en la Lista, cuya forma de operar carece de automatismos y que pueden revestir un signo positivo o negativo, en función de la forma de gestión adoptada para administrar el bien, o conjunto, y de las características de éste.

Como vimos, la declaración como Patrimonio de la Humanidad concede un prestigio y una resonancia internacional adicional que está en razón inversa de la "fama anterior" del bien. Es obvio que la Declaración de París o de Roma, o de la Acrópolis de Atenas, no les añade valor. Se puede decir que son ellas las que revalorizan la Lista. Por el contrario, la inclusión del Arte Mudéjar de Teruel o el Prerrománico Asturiano sí supone un gran espaldarazo internacional, susceptible de ser explotado en varias direcciones. Pero incluso para los grandes monumentos la inscripción es muy estimada, como lo demuestra el susto antes descrito de las autoridades egipcias ante la amenaza de exclusión

de las Pirámides.

El incremento de la atracción turística del bien puede resultar inducida por la inscripción en La Lista, en buena parte de los casos. Su grado será variable, en función del conocimiento previo del monumento y de una acertada gestión de sus oportunidades de promoción. Normalmente implicará una fuente adicional de recursos para el desarrollo local y para la propia conservación del patrimonio.

En casos límites de saturación previa de capacidad de recepción turística, la nueva calificación planteará problemas de gestión y conservación del bien saturado pero, en compensación, aumentará las posibilidades de conocimiento y utilización cultural de los vecinos o próximos, siempre que se presenten en ofertas turística y culturalmente coherentes. La apertura de rutas o itinerarios alternativos permitirá reconducir inteligentemente los flujos excedentes hacia lugares y bienes que serán los verdaderos beneficiarios de los efectos extensivos de la inscripción. De la habilidad de los gestores culturales, y de su coordinación con los operadores turísticos, dependerá el éxito en la explotación de la nueva situación.

Hay lugares donde la inclusión ha planteado grandes problemas. Petra, por ejemplo, inscrita en 1985, recibía en aquella época 50.000 visitantes anuales. Actualmente ha quintuplicado esta cifra. Sus difíciles accesos, una garganta de 3 a 5 metros de anchura, y el suministro de agua (1 día por semana en la estación seca) han requerido la elaboración de nuevos planes de gestión para controlar y distribuir las visitas (que exige la reserva anticipada por ordenador), para acompañar la construcción de alojamientos hoteleros e infraestructuras a los recursos ambientales disponibles (una familia gasta a la semana la misma cantidad de agua que una habitación hotelera al día) y para establecer sistemas de cuotas de acceso.

Otro efecto inducido de la Declaración puede consistir en fortalecer la **capacidad de negociación del titular del bien o de la ciudad inscrita para obtener subvenciones** y créditos blandos de las instituciones nacionales públicas y privadas, o de instituciones del área regional a la que pertenezcan. Por ejemplo, si un Estado contempla en sus Presupuestos, lo que suele ser habitual, partidas para la rehabilitación urbana es lógico que en su asignación tengan cierta preferencia los cascos históricos de las ciudades que esos mismos Estados se han obligado a conservar ante la comunidad internacional. También esto es válido para la Comunidad Europea, en la que los Fondos FEDER para regiones deprimidas pueden canalizarse hacia programas de rehabilitación del patrimonio como factor de desarrollo local. La Declaración del Patrimonio Mundial puede ser un buen aval que si no excusa de presentar proyectos de calidad si evita tener que argumentar sobre la importancia histórico-artística del monumento o conjunto para el que se piden los fondos.

Otras consecuencias, aunque no siempre constatables directamente, tienen una importancia indirecta

nada desdeñable. Son las que podríamos llamar **ventajas invisibles**. Así, en determinados casos la Declaración conduce a una mayor autoestima, no sólo del patrimonio local, sino de la propia identidad de la comunidad en cuanto tal. Este potenciado orgullo puede convertirse en factor dinamizador de distintas esferas, no necesariamente ligadas a los servicios culturales, como el diseño, la producción artesana de mayor lujo y calidad, las actividades empresariales, con un componente grande de investigación y creatividad, que quieran ligar su imagen a una localización de prestigio, apoyada en cierta fama universal. A veces aquí reside un motivo de elección de sede para servicios administrativos, educativos y culturales tanto públicos como privados.

En cuanto al **fortalecimiento de la conciencia conservacionista**, no son nada desdeñables los efectos de la declaración en el refuerzo de los argumentos y de la posición de los grupos defensores del patrimonio, y de las asociaciones cívicas, frente a planes de las autoridades que, en otras circunstancias, podrían haberse visto tentadas a bajar la guardia en la defensa del patrimonio histórico, al sentirse presionadas por urgencias políticas y sociales mal entendidas, o por inconfesables intereses especulativos. Con la inscripción, esta labor asociativa se verá facilitada sobre todo si entre las propias autoridades, que suelen tener sus competencias distribuidas territorialmente, no se da unanimidad en las formas de enfocar los problemas que afectan a la protección del patrimonio, lo que también se suele producir con cierta frecuencia.

En sentido inverso, la declaración vendrá a reforzar las políticas de las autoridades locales, que sean ortodoxas desde el punto de vista conservacionista, en el supuesto de que hayan de enfrentarse a poderosos grupos de presión que, sin duda, encontrarán un obstáculo adicional en el reconocimiento internacional del bien o conjunto urbano inscrito en el Patrimonio de la Humanidad. Desde esta óptica, los deberes de protección hay que enfocarlos más que como una obligación impuesta desde fuera, de poca fuerza compulsiva, como una colaboración internacional, moral, intelectual y técnica para hacer eficaces los esfuerzos propios para garantizar la preservación del legado artístico y cultural del pasado y del presente a las generaciones venideras.

PROSPECTIVA, HACIA UNA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

Casi un cuarto de siglo de vigencia de la Convención de 1972 ha proporcionado una rica experiencia que sirve para llenar lagunas y trazar nuevos caminos que mejoren la conservación de la herencia cultural, desde perspectivas no gozadas por los redactores de aquel instrumento. La Convención de 1972 forjó un compromiso internacional para identificar, proteger y conservar bienes de valor universal excepcional, que partía de los Estados titulares de los

bienes pero que alcanzaba a toda la comunidad internacional. Esta no se concibió entonces solamente como el foro ante el que se formalizaba aquel compromiso, sino también como la responsable de determinar los bienes que merecían tan alto rango de valoración y protección y como la encargada de organizar la cooperación y la asistencia internacional de todo el conjunto.

Pero en la práctica, dadas las características del sistema establecido, en el que los Estados eran los únicos garantes de sus obligaciones, por ausencia de mecanismos externos de compulsión y, teniendo en cuenta la penuria de los recursos habilitados para la cooperación técnica a través del Fondo establecido al efecto, la Lista del Patrimonio Mundial vino a acaparar casi todo el protagonismo en detrimento de otros de otros aspectos de los mecanismos de protección, en una línea no prevista en los orígenes de la Convención.

En cierto modo, la Lista ha resultado ser no sólo el inventario de bienes sobresalientes que sirve de punto de partida para ejercer sobre ellos una protección especial sino casi el principio y el fin de un mecanismo protector cuya principal ventaja reside en formar parte de ese cuadro de honor y cuya única sanción estriba, precisamente, en la exclusión posterior de ese palmarés. Una especie de vitrina de piezas excelsas que sirve más de lo debido como plataforma de exhibición que de elemento de protección. Concepto al que no ha sido ajena una política de información por parte de los Estados y de la UNESCO que ha buscado con frecuencia paralelismos en la imagen actualizada de las siete maravillas del mundo, puesta en circulación en la antigüedad por Dionisio de Halicarnaso.

No sería acertado, sin embargo, cargar excesivamente las tintas en esa dirección olvidando que la idea de Patrimonio como herencia recibida, que un día se ha de procurar transmitir íntegra, va necesariamente unida a la estimación de su valor. No se conserva lo que no se valora y ha sido la desvalorización del pasado la causa principal de las destrucciones en la historia. En este sentido, cabe afirmar que el potencial revalorizador de la Lista ha cumplido una función en sí misma positiva de cara a la preservación, como lo prueba a sensu contrario el hecho de que componentes patrimoniales poco o nada representados en ella hasta hace poco tiempo, como el patrimonio industrial del siglo XIX o la arquitectura racionalista, hayan sufrido notables despojos sin apenas voces sociales de alarma.

Así pues, el sólo hecho de la inclusión produce un aura de prestigio que defiende al bien aunque también por ese mismo efecto pueden surgir amenazas que tiendan a apropiarse de ese plusvalor por una sobreexplotación urbanística, turística o comercial que ponga en peligro su integridad si no se arbitran planes de protección adecuados a la naturaleza del bien y coherentes con el desarrollo sostenible de su entorno.

Pero confiar el efecto protector de la Convención

en el solo prestigio de la Lista correría el riesgo de consumir su principal activo a largo plazo, pues al tiempo que su propia dinámica de éxito genera un crecimiento de los bienes amparados, su paulatina extensión llevaría aparejada una menor calidad de contenido, con la consiguiente disminución de autoridad. Si en una primera etapa la excepcionalidad del valor de los bienes inscritos prestigió a la Lista, y a los bienes menos excepcionales que vinieron a continuación, a partir de un determinado punto, diluido ya aquel valor, la menor categoría de los bienes paulatinamente a incorporar podría acarrear el riesgo de minusvaloración de la Lista, con lo que el efecto-prestigio se iría poco a poco consumiendo.

Para prevenir estas posibles desviaciones, grupos de expertos están ayudando al Comité a definir una estrategia basada en la actualización de los criterios de selección de bienes, de forma que permitan una representación más equilibrada desde el punto de vista geográfico y más plural desde el ángulo cultural, y en una ponderación mayor de las funciones de seguimiento del estado de conservación del patrimonio ya inscrito sobre el mero incremento de las incorporaciones.

Con los casi cuatro centenares de bienes inscritos, se puede afirmar que lo esencial del patrimonio de la humanidad, al menos en la forma que este ha sido conceptuado durante los últimos veinte años, ha quedado inventariado y resaltado internacionalmente. Las excepciones pueden venir de los países que no han firmado o ratificado el Convenio, y por tanto no han tenido la ocasión de proponer candidaturas, y de los nuevos tipos de bienes que hasta ahora no se han tenido en cuenta en la aplicación de la Convención, por no encajar en los criterios orientadores con los que el Comité ha venido guiando su práctica hasta el momento presente.

Este último punto reviste una importancia trascendental pues la compatibilidad entre el mantenimiento del alto nivel cualitativo de la lista y su ulterior desarrollo cuantitativo depende de que más allá de las categorías clásicas de la historia del arte, ya suficientemente reflejadas, se sepan encontrar otros testimonios materiales excepcionales de la vida cultural del hombre no dependientes de las fórmulas tradicionales de contemplación estética.

Se ha sostenido que la Lista, tal como aparece hoy confeccionada, refleja una concepción casi exclusivamente monumental del patrimonio de las grandes culturas conocidas que podría ser completada desde una visión más antropológica que tuviera en cuenta otros sistemas complejos y multidimensionales de organización del espacio como traducción de formas de configuración social, disposición de formas de vida, creencias o representaciones correspondientes a una mayor variedad de grupos humanos. De adoptarse este enfoque más antropológico quedarían abiertos ángulos temáticos nuevos como, por citar algunos ejemplos, los testimonios materiales del nomadismo y de las migraciones, los vestigios in-

dustriales, las formas tradicionales de ocupación del hábitat, las técnicas del aprovechamiento del agua y del suelo, las rutas o caminos de circulación de hombres, mercancía

Este nuevo enfoque, que ha de ser introducido a través de una prudente actualización de los seis criterios de selección recogidos en las Orientaciones del Comité, permitirá ir equilibrando geográficamente la representación del patrimonio en la que Europa aparece hoy sobre-representada respecto al resto del mundo, las ciudades históricas y los edificios religiosos respecto a los civiles, el cristianismo respecto a las demás religiones y la arquitectura de estilo sobre la popular, según se constata en evaluaciones recientes.

La apertura sugerida ha empezado ya a producirse mediante las resoluciones del Comité de 1992, que han permitido acoger a los paisajes culturales, y la paulatina modificación de la redacción de los criterios a la que nos hemos referido al analizar el contenido de cada uno de ellos.

Pero además de la la flexibilización, o de la reorientación paulatina de los criterios de inclusión, una estrategia global que persiga la credibilidad y representatividad de la Lista deberá encontrar la metodología adecuada para llevar a cabo la reflexión y búsqueda de las nuevas dimensiones del patrimonio a proteger. Esta indagatoria se ha de realizar más que a través de grandes y costosas reuniones, a menudo poco productivas, por medio de escogidos estudios temáticos centrados en los aspectos peor conocidos del patrimonio de las regiones sub-representadas, organizados en el marco de reuniones que cubran el territorio del área estudiada, y con la asistencia técnica del Centro Mundial del Patrimonio, de Icomos, y con la participación de expertos que permitan el empleo de enfoques multidisciplinarios que abarquen todo el contexto antropológico del campo cultural investigado. Una adecuada programación de estos trabajos permitirá ir progresando en el enriquecimiento del inventario patrimonial a proteger.

Por último, una adecuada estrategia de preservación del patrimonio debe insistir, dentro del marco de la Convención, en las funciones de seguimiento y control del patrimonio inscrito. Y ello no sólo porque es obvio recordar que la inscripción es un mero instrumento del fin conservacionista, sino porque la que- rencia previsible de la Lista tenderá a recoger bienes de países menos capaces por sí mismos de dedicar recursos económicos a la conservación, y más necesitados por ello de acudir a la asistencia internacional, y demandará prestar mayor atención a las condiciones del mantenimiento de los bienes, tanto desde un punto de vista preventivo como reactivo.

De cualquier forma, una mayor capacidad de acopio de recursos económicos, y de instrumentos de control, en manos de la comunidad internacional debería permitir dotarla de una verdadera autoridad para salvaguardar un patrimonio que, por pertenecer a la humanidad entera, no ha de quedar a expensas de lo