

## La Lista del Patrimonio Mundial: el riesgo de morir de éxito

Laura de Miguel Riera | Servicio de Patrimonio Mundial, Subdirección General de Gestión y Coordinación de los Bienes Culturales, Ministerio de Cultura y Deporte

URL de la contribución <[www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/5148](http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/5148)>

### RESUMEN

La *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* (1972) es uno de los textos internacionales de la Unesco más exitosos y reconocidos mundialmente. La inclusión de un bien en la Lista del Patrimonio Mundial se ha convertido en un objetivo perseguido por muchos países. Sin embargo, la construcción de esta Lista a lo largo de las últimas cinco décadas ha sido fruto de amplias reflexiones no exentas de dificultades y complejidades tanto teóricas como prácticas. El éxito alcanzado por este instrumento de salvaguarda del patrimonio de valor universal excepcional podría conducir, paradójicamente, al socavamiento de sus valores fundacionales y se plantean incertidumbres acerca de su futuro.

### Palabras clave

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural | Credibilidad | Equilibrio | Estrategias | Lista del Patrimonio Mundial | Representatividad | Unesco |



## The World Heritage List: the risks of being too successful

### ABSTRACT

The *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* (1972) is one of Unesco's most successful and globally recognized international texts. The inclusion of a property on the World Heritage List has become a goal pursued by many countries. However, the construction of this list over the last five decades has been the result of extensive reflections that are not exempt from both theoretical and practical difficulties and complexities. The success achieved by this instrument for the safeguard of the heritage of Outstanding Universal Value could lead, paradoxically, to the undermining of its founding values and raises uncertainties about its future.

### Key words

Balance | Credibility | Global Strategy | Representativity | World Heritage Convention | World Heritage List |

**Cómo citar:** Miguel Riera, L. de (2022) La Lista del Patrimonio Mundial: el riesgo de morir de éxito. *Revista PH*, n.º 107, pp. 64-83. Disponible en: <http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/5148>. DOI 10.33349/2022.107.5148

**Enviado:** 22/06/2022 | **Aceptado:** 27/07/2022 | **Publicado:** 10/10/2022

## INTRODUCCIÓN

La *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* (París, 1972) constituye uno de los documentos internacionales de mayor éxito en el ámbito de la Unesco. Con una aceptación casi universal, ratificada por 194 países en la actualidad, este texto parece haber alcanzado la unanimidad de criterio sobre la consideración del patrimonio como un elemento digno de respeto y protección por parte de todos.

Tal y como se establece en sus primeros artículos, el objetivo primordial de la Convención es que los Estados parte identifiquen, protejan, conserven y difundan el patrimonio cultural y natural ubicado en su territorio, destinando los recursos adecuados y, cuando sea necesario, solicitando la ayuda de otros Estados. La cooperación internacional y la salvaguarda constituyen los pilares de la Convención, cuya finalidad es la protección del patrimonio de cada Estado en su sentido más amplio. Este patrimonio deberá ser convenientemente inventariado, como primera medida para su protección y conocimiento. Estos inventarios nacionales servirán a su vez de base para elaborar una futura Lista del Patrimonio Mundial (art. 11), que representará solo la punta del iceberg del patrimonio cultural y natural de todo el mundo en el sentido más amplio.

La Lista del Patrimonio Mundial (en adelante, la Lista) constituye sin duda el elemento más visible de la Convención, el que ha alcanzado mayor difusión y popularidad. Un mecanismo aparentemente sencillo que sin embargo esconde una historia compleja y extremadamente rica y contradictoria. La



Patrimonio del mercurio: Almadén (Ciudad Real, España) e Idrija (Eslovenia). Inscrito como Patrimonio Mundial en 2012

Lista, que actualmente incluye 1.154 bienes, se ha ido construyendo a lo largo de cinco décadas y su evolución discurre paralela a la evolución del concepto de patrimonio, desde los primeros lugares inscritos, icónicos e indiscutibles como las pirámides de Egipto, la Gran Muralla china o las Islas Galápagos, hasta inscripciones más recientes ligadas al patrimonio industrial y minero o a la arquitectura contemporánea, pasando por el gran hito de los paisajes culturales desde los años noventa del siglo pasado.

El objetivo de la Lista será reunir y destacar, de entre el ingente patrimonio cultural y natural existente en todos los Estados parte, solo aquellos que hayan sido considerados de valor universal excepcional. Este valor, clave para comprender la Convención, alude a una importancia cultural o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y futuras de toda la humanidad.

## LA ESTRATEGIA GLOBAL DE LA LISTA DEL PATRIMONIO MUNDIAL

Poco más de dos décadas después de la adopción de la Convención empezaron a detectarse los primeros desajustes en la composición de la Lista, que ya mostraba fuertes desequilibrios en cuanto al tipo de bienes inscritos y en la distribución geográfica de los mismos. Europa destacaba ya como el área que agrupaba una mayor concentración de lugares declarados, en contraste con continentes enteros como África, muy escasamente representada.

Para intentar reconducir esta situación, en 1994, tras una reunión internacional de expertos, el Centro del Patrimonio Mundial lanzó la iniciativa *Estrategia global para una Lista del Patrimonio Mundial representativa, equilibrada y creíble* (UNESCO 1994a) cuyo objetivo era asegurar que la Lista representase la diversidad cultural y natural de los bienes de valor universal excepcional del planeta.

Veintidós años después de la adopción de la Convención, la Lista del Patrimonio Mundial carecía de equilibrio en el tipo de bienes inscritos y en las áreas geográficas del mundo que estaban representadas. Entre los 410 bienes inscritos, 304 eran sitios culturales, solo 90 eran naturales y unos exigüos 16 bienes eran de carácter mixto. Al adoptar la Estrategia global, el Comité del Patrimonio Mundial quería ampliar la definición de Patrimonio Mundial para reflejar mejor el espectro completo de los bienes culturales y naturales de nuestro mundo. Esta nueva visión ampliaba las definiciones tradicionales de patrimonio y reconocía el valor de los sitios representativos de la coexistencia humana con la tierra, así como las interacciones humanas, las interacciones culturales, la espiritualidad y las expresiones creativas. La Estrategia global también alentaba a los países a convertirse en Estados

parte de la Convención, a preparar listas indicativas y candidaturas de bienes de categorías y regiones subrepresentadas en la Lista

Ya en 1996, durante la reunión de expertos celebrada en La Vanoise, se recomendó que los países que ya contaban con un gran número de sitios en la Lista retirasen la presentación de nuevas candidaturas durante un período de tiempo específico. Esta recomendación fue adoptada por la Asamblea General de 1999, invitando a estos Estados parte a espaciar voluntariamente sus candidaturas o definitivamente suspender la presentación de nuevas propuestas. Lamentablemente esta recomendación no ha tenido el efecto deseado, y las cifras muestran cómo los países con más representación continúan a la cabeza de la Lista, con escasas variaciones, y concentrándose en países europeos y China.

En el informe de La Vanoise también se recomendaba que, a todos los efectos de establecimiento de normas, credibilidad y disponibilidad de los recursos disponibles, la inscripción en la Lista debía mantenerse al mínimo estricto. En el momento de su redacción, los expertos encargados de la elaboración de la Convención contemplaban una cifra relativamente reducida de bienes en la Lista. Aunque ya en la primera versión de las Directrices prácticas se indica que no existirá un límite formal de bienes, sí se insiste en que el listado será selectivo y se incluirán solo los bienes más excepcionales a nivel internacional. La Lista no debe convertirse en un mero instrumento de protección para bienes y áreas de gran interés de modo generalizado, y se subraya su marcado carácter de exclusividad y excelencia.

### **UNA LISTA EQUILIBRADA, REPRESENTATIVA Y CREÍBLE**

Conviene aclarar el significado concreto que se otorga a los conceptos de representatividad, equilibrio y credibilidad en el contexto de la Estrategia global, cuyo alcance quedó fijado tras diversas reuniones y deliberaciones de expertos. Por representatividad se entiende garantizar la representación en la Lista de bienes de valor universal excepcional de todas las regiones, es decir, un equilibrio de carácter geográfico entre todas las áreas mundiales. No obstante, se reconoce con realismo desde estos primeros momentos que la Lista nunca podrá ser completamente representativa de todo el patrimonio cultural del planeta. El equilibrio alude a asegurar que las regiones biogeográficas clave o los eventos en la historia de la vida se reflejen en la Lista del Patrimonio Mundial. En este caso, el objetivo es alcanzar un equilibrio de carácter temático tanto en los aspectos naturales como culturales. Por su parte, la credibilidad se asegurará mediante una aplicación rigurosa de los criterios establecidos por el Comité tanto para la inscripción como para la gestión, y garantizando la representatividad y el equilibrio de los sitios, a fin de que la Lista en su conjunto no se vea socavada. Ello se



Ciudad vieja de Salamanca, inscrita como Patrimonio Mundial en 1988 (izquierda)

Cuenca arqueológica de Atapuerca, incorporada a la Lista en 2000 (arriba)

traduce en la inscripción de lugares que hayan probado su valor universal excepcional y en el mantenimiento de su buen estado de conservación y adecuada gestión.

En el año 2000 el Comité decidió encargar un análisis de la composición de la Lista basándose en su distribución regional, cronológica, geográfica y temática, con el fin de identificar categorías subrepresentadas de patrimonio con potencial valor universal excepcional. Cuatro años más tarde ICOMOS publica un estudio temático que aún hoy sigue siendo una publicación de referencia: *The World Heritage List: Filling the gaps: An action plan for the future*. Entre sus conclusiones, ICOMOS establece que no existe un método único mediante el cual se pueda analizar la Lista del Patrimonio Mundial de la manera más eficaz, sino que se deben combinar metodologías diferentes que, de manera conjunta, ayuden a reflejar la naturaleza evolutiva de la clasificación del patrimonio cultural. El equilibrio no debe ser alcanzado entre países o tipos de bienes, sino más bien mediante la representación en la Lista de un tipo particular de patrimonio de valor universal excepcional. También se subraya que las regiones culturales que deben ser establecidas como el marco principal para el análisis de la Lista no se corresponden necesariamente con fronteras políticas. Por lo tanto, no es posible aspirar a un equilibrio a nivel de Estado Parte o áreas geopolíticas.

Ese mismo año, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, UICN, publica *The World Heritage List: Future priorities for a credible and complete list of natural and mixed sites*, que identifica veinte áreas naturales clave con potencial para ser inscritas en la Lista. En base a este enfoque, UICN considera que un número del orden de trescientos bienes Patrimonio Mundial, tanto naturales como mixtos, debería ser suficiente para completar esta parte de la Lista, y que esto podría hacerse en un periodo de tiempo de

diez años. Lamentablemente, tras varias décadas, estas previsiones se han mostrado en exceso optimistas.

Vemos pues que, en el propio seno de la Lista y del marco teórico de la Convención, se producen discrepancias entre los enfoques teóricos del patrimonio natural y cultural, que parten de planteamientos radicalmente diferentes. Así, UICN considera que dentro del patrimonio natural y mixto sí es posible alcanzar una representatividad suficiente y, por tanto, es factible alcanzar un límite de bienes inscritos, mientras que desde la perspectiva de ICOMOS, la diversidad de manifestaciones culturales a lo largo del tiempo y el espacio parece muy difícil de delimitar en un marco teórico finito y cerrado, lo que conduce, en consecuencia, a una Lista del Patrimonio Mundial ilimitada.

Examinando los informes del Comité a la Asamblea General de la Convención en relación con el futuro de la esta y los resultados de la implementación de la Estrategia global hasta ese momento, se puede observar una evolución en las conclusiones a lo largo del tiempo. En el periodo de 2003 a 2009, se comprueba que la representatividad de la Lista había aumentado debido a que 22 Estados parte habían inscrito un bien en la misma por primera vez en su historia. Igualmente, 31 nuevos lugares inscritos, de un total de 162 nuevas incorporaciones a la Lista, procedían de regiones infrarrepresentadas. En cuanto a los bienes culturales, la Estrategia global proponía específicamente “alejarse de una visión puramente arquitectónica del patrimonio cultural de la humanidad hacia una que fuera mucho más antropológica, multifuncional y universal”. Por ello en este periodo se produce una eclosión de nuevas tipologías de bienes, especialmente los paisajes culturales. De los 66 presentes en la Lista hasta la fecha, 36 (el 54 % del total) fueron inscritos en este período.



Torre de Hércules, faro y emblema de la entrada al puerto de La Coruña; Patrimonio Mundial desde 2009

Por otra parte, el estudio de las listas indicativas entre 1994 y 2009 parecía auspiciar una mejora en las tendencias de nuevas inscripciones, que se traduciría en el futuro en una disminución significativa de los bienes culturales junto con un aumento de los bienes naturales y especialmente de los mixtos, un menor número de bienes culturales de Europa y América del Norte y un aumento relativo de bienes culturales y mixtos en África, que durante años había sido la única región con más bienes naturales que culturales.

No obstante, estos indicios se mostraban leves y no consolidados, lo que hacía que la futura evolución de la Lista fuera aún incierta. Por ello la Asamblea General de los Estados parte pidió que se presentara, en su 18.<sup>a</sup> reunión, una evaluación independiente de la ejecución de la Estrategia global desde sus inicios en 1994 hasta 2011 (UNESCO 2011a).

El estudio planteó una serie de conclusiones relevantes. En primer lugar, el hecho de que las definiciones propuestas por expertos de los conceptos de representatividad, equilibrio y credibilidad no hubieran sido incluidas en las Directrices prácticas había conducido a interpretaciones divergentes y a que muchos Estados parte interpretasen esas nociones en función de criterios no técnicos, sino únicamente geopolíticos. El segundo factor era de carácter técnico, ya que, pese a la importancia concedida a la Estrategia global, no se establecieron indicadores para el seguimiento objetivo de sus resultados, reduciendo sus conclusiones a un conjunto de cuadros estadísticos basados en la división del mundo en las cinco grandes regiones que Unesco utiliza administrativamente y que no resultan pertinentes para la distribución geográfica cultural o natural de los bienes inscritos en la Lista (África, Estados Árabes, Asia y Pacífico, Europa y Norteamérica, y América Latina y Caribe). Por otra parte, el número de bienes de la Lista, por sí mismo, resulta un indicador poco fiable, ya que no tiene en cuenta factores como la extensión en



Palmeral de Elche (Alicante), inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en 2000

hectáreas de cada bien y la existencia de bienes internacionales o en serie, lo que falsea el alcance real de esta cifra. En cuanto a la presencia de bienes naturales seguía siendo mucho menor que la de bienes culturales, aumentando esta desproporción drásticamente en los bienes de carácter mixto, que seguían siendo una parte muy pequeña del total de bienes presentes en la Lista.

Durante el periodo 2004-2010, la región de Asia y Pacífico registró el mayor aumento de inscripciones de bienes, seguida por África y América Latina y Caribe. No obstante, el área de Europa y América del Norte siguió inscribiendo bienes por lo que mantuvo su hegemonía, que incluso se incrementó levemente. También hay que tener en cuenta que en esas fechas la ratificación de la Convención era ya prácticamente universal, y por ello la representatividad de países presentes o con bienes inscritos tenía cada vez menos margen para seguir aumentando en ese sentido.

Estos resultados no hicieron más que hacer evidente los peligros sobre los que se llevaba alertando durante años, y que desde entonces no han dejado de ser una constante en los mensajes del Centro del Patrimonio Mundial, en los informes de expertos y en las decisiones del propio Comité. El éxito alcanzado por la Lista estaba poniendo en riesgo la salud y la viabilidad de la propia Convención. El prestigio de la Lista y los intereses económicos y políticos en juego estaban llevando a los Estados parte a insistir en la inscripción de bienes que no habían demostrado su valor universal excepcional y a profundizar y agravar los desequilibrios ya existentes.

Desde un punto de vista mucho más práctico, pero no por ello menos relevante para la aplicación real de la Convención, también se constató que la carga de trabajo para el Centro del Patrimonio Mundial y los organismos consultivos empezaba a ser insostenible en términos de recursos humanos y económicos. El número de bienes inscritos en la Lista, potencialmente infinito, no dejaba de crecer. Es cierto que la Convención no establece un número determinado de bienes, y correspondería pues al Comité fijarlo. A lo largo de las últimas décadas se han tomado medidas parciales para disminuir el número de candidaturas que los Estados parte presentan anualmente y, aunque se ha podido reducir parcialmente, la tendencia general sigue siendo al alza. Por otra parte, los expedientes presentan una complejidad y volumen creciente (sitios transfronterizos, bienes en serie, necesidad de efectuar análisis comparativos, etc.), lo que conlleva una carga de trabajo aumentada para el Centro del Patrimonio Mundial y los organismos consultivos, tanto durante el procedimiento de inscripción, como respecto del seguimiento de los bienes. Ello repercute en la sostenibilidad económica del Fondo del Patrimonio Mundial y en la reducción propuesta: de la inversión destinada a la conservación de los bienes ya inscritos en favor de las nuevas propuestas.

La *Decisión de Cairns-Suzhou* (2004) (UNESCO 2004) autorizó a los Estados parte a presentar dos candidaturas siempre que una de ellas correspondiera a un bien natural, lo que propició un incremento notable de estas. No obstante, la *Decisión de Christchurch* (2007) (UNESCO 2007), que concedió a los Estados parte la libertad de escoger, durante cuatro años, el tipo de bienes que proponían para su inscripción en una misma sesión, redujo su número, como resultó particularmente manifiesto en comités posteriores. Este criterio cambió nuevamente en 2011 cuando una de las dos candidaturas tenía que ser un sitio natural o un paisaje cultural (Decisión 35 COM 8B.61) (UNESCO 2011b). Los resultados de esta propuesta deberán ser evaluados en la 46.<sup>a</sup> sesión del Comité.

El año 2012 supuso un momento de reflexión con motivo del 40 aniversario de la Convención y también al aproximarse la Lista a la cifra simbólica de los 1.000 bienes inscritos. A partir de ese momento las cuestiones relativas a la Estrategia global se incluyeron en el *Plan de Acción Estratégico 2012-2022 para la implementación de la Convención del Patrimonio Mundial*, aprobado por la Asamblea General en 2011 (Resolución 18 GA 11) . Este Plan (UNESCO 2011c), de carácter amplio en cuanto a la aplicación de la Convención, persigue seis objetivos prioritarios. En primer lugar, el mantenimiento del valor universal excepcional de los sitios del Patrimonio Mundial; en segundo, que la Lista sea realmente una selección creíble del patrimonio cultural y natural más destacado; en tercero, que la protección y conservación del patrimonio tenga en cuenta las necesidades ambientales, sociales y económicas; en cuarto, que el Patrimonio Mundial mantenga o mejore la calidad de su marca; en quinto, que el Comité reoriente cuestiones de política y estratégicas y, por último, que las decisiones de las reuniones estatutarias estén basadas en una información sólida de carácter científico y su implementación sea efectiva.

## **EL 50 ANIVERSARIO DE LA CONVENCION DEL PATRIMONIO MUNDIAL**

El año 2022 es una fecha especialmente simbólica para la Convención. Se celebra su 50 aniversario, una ocasión idónea para volver la vista atrás y hacer balance de los logros y las debilidades a las que se enfrenta su aplicación. Este año coincide también con el final de la aplicación del Plan Estratégico, y por tanto el momento de evaluar sus resultados. La celebración de este importante aniversario constituye una oportunidad para que todos los actores de la Convención puedan reflexionar sobre los desafíos que plantea la conservación y se planteen estrategias sostenibles e innovadoras para el futuro. El documento *Análisis de la Estrategia Global para una Lista del Patrimonio Mundial representativa, equilibrada y creíble* (1994-2020) (UNESCO 2021a), publicada en ocasión de esta efeméride, realiza un pormenorizado estudio de su evolución durante veintiséis años en base



Monasterio y sitio de El Escorial en Madrid  
(Patrimonio Mundial, 1984)

a múltiples fuentes, tales como decisiones del Comité, estudios temáticos, reuniones de expertos y publicaciones.

La ratificación de la Convención es hoy prácticamente universal, con solo tres miembros de Unesco que no lo han hecho (Nauru, Tuvalu y Liechtenstein), por lo que ese objetivo está conseguido. Al mismo tiempo, no existe posibilidad de crecimiento en ese sentido, especialmente en lo que concierne al incremento de contribuciones obligatorias al Fondo del Patrimonio Mundial, que ya no pueden aumentar por esa vía.

Los estudios temáticos de ICOMOS y UICN han resultado muy relevantes para la inclusión de nuevas categorías de bienes en la Lista del Patrimonio Mundial, tales como arte rupestre, yacimientos de homínidos fósiles, puentes, canales, vías férreas o arqueoastronomía, entre los culturales, y humedales, áreas marinas protegidas, bosques, zonas de montaña, cuevas y *karst*, entre los naturales. Sin embargo, el crecimiento de inscripciones de bienes naturales y mixtos se ha mantenido parejo al de bienes culturales, por lo que la composición de la Lista del Patrimonio Mundial continúa albergando los mismos desequilibrios entre categorías de bienes.

En términos de categorías de patrimonio, las más representadas siguen siendo los bienes culturales, tales como edificios históricos, monumentos, palacios y castillos, que en conjunto representan casi el 40 % de los bienes en la Lista del Patrimonio Mundial. Las ciudades históricas y los yacimientos arqueológicos representan aproximadamente el 15 %. Estos datos denotan una pequeña reducción en la tendencia de candidaturas de categorías

sobrerrepresentadas en la Lista en favor de los bienes naturales y mixtos, aunque el desequilibrio continúa siendo notable entre ambas categorías. Las cifras son elocuentes, y de los 1.154 bienes de la Lista, 897 son culturales, 218 son naturales y 39 mixtos.

En cuanto a la distribución geográfica, el área de Europa y Norteamérica ostenta 547 bienes, es decir, un 47,4 %, casi la mitad de la Lista, mientras la otra mitad se reparte entre todas las demás áreas, y un continente entero como África alberga tan solo el 8,4 % de los mismos.

La tendencia de los últimos años, y de un modo cada vez más acusado, refleja el aumento gradual del interés en la inscripción de nuevos lugares en la Lista del Patrimonio Mundial en detrimento del seguimiento y la conservación de los bienes ya inscritos. A los factores que amenazan la integridad de los bienes Patrimonio Mundial detectados en décadas anteriores, tales como la presión urbanística, la construcción de infraestructuras, la falta de una gestión eficaz o el turismo de masas se suman ahora nuevos retos que se detectan cada vez con más frecuencia, por ejemplo, los efectos ligados al cambio climático que ya está afectando a una parte considerable del Patrimonio Mundial, tanto cultural como natural. Este nuevo panorama debería provocar una reacción más decidida en favor de la toma de decisiones acordes con la salvaguarda del patrimonio.

El ejemplo más extremo en cuanto al fracaso de los mecanismos de la Convención en la salvaguarda del patrimonio lo constituye la desclasificación de bienes de la Lista. Esta situación se produce cuando un lugar determinado ha perdido los atributos que sustentaban su valor universal excepcional de modo irreparable. En la historia de la Convención se han desclasificado tres bienes en los últimos quince años: el santuario del Orix en Omán (2007); el valle del Elba en Dresde (Alemania) en 2009 y, más recientemente, la ciudad marítima mercantil de Liverpool en 2021. Resulta llamativo que estos dos últimos casos se hayan producido en ámbito europeo, es decir, en lugares en los que se presupone una capacidad económica y de capacitación suficiente que debería garantizar su conservación. Las causas, de índole política, resultan desalentadoras, puesto que se ha tratado de una elección deliberada en la que se han antepuesto intereses de carácter económico antes que la conservación del patrimonio.

## **EVOLUCIÓN DE LAS DIRECTRICES PRÁCTICAS Y LOS EXPEDIENTES DE CANDIDATURA**

¿Cuál ha sido la evolución de los documentos clave de la Convención a lo largo de estas cinco décadas y cómo han reflejado esta situación cambiante? Si la Convención es un documento relativamente breve y estable,

sus Directrices prácticas son, por el contrario, un documento vivo y flexible que se actualiza y aumenta periódicamente para recoger los cambios de tendencias en la aplicación de la Convención que se van produciendo a lo largo del tiempo. En menos de cincuenta años, las Directrices han tenido dieciséis versiones y actualizaciones. Resulta especialmente significativo el aumento de su extensión: de los 28 artículos en 1977 a los 290 de su última actualización en 2021, un dato que refleja muy claramente el aumento de la complejidad en la aplicación de la Convención.

Las Directrices recogen cuestiones fundamentales como el desarrollo del concepto de valor universal excepcional, piedra angular de la Convención, y cuestiones como los criterios para la inscripción en la Lista, tal como los define el Comité, se han revisado varias veces en las mismas. Un apartado especialmente relevante es el referido a los requisitos exigidos para la presentación de expedientes de candidatura. Aquí también el salto cualitativo y cuantitativo resulta sorprendente. Ya en la primera versión de 1977 se incluían los datos mínimos requeridos para la presentación de candidaturas, que en esencia siguen siendo los mismos que los actuales, es decir: localización, protección legal, identificación, estado de conservación, justificación para la inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial (que incluye los criterios de inscripción), y un calendario específico para la presentación de candidaturas ante el Centro del Patrimonio Mundial y su posterior evaluación.

Aquellos primeros expedientes de candidatura resultan hoy llamativamente breves y rudimentarios. En algunos casos no se incluía ni siquiera documentación gráfica, o esta era muy escasa y de muy baja calidad. Así, una de las primeras candidaturas españolas, el Monasterio y Sitio de El Escorial, inscrito en 1984, contó con un expediente de apenas veinte páginas, mientras que la última, el Paseo del Prado y Buen Retiro, paseo de las Artes y las Ciencias, inscrito en 2021, cuenta con un expediente de 682 páginas más un conjunto de anexos de otras 692 páginas, y una documentación cartográfica muy cuidada y precisa.

En aquellos primeros años de aplicación de la Convención no resultaba necesario requerir una documentación tan amplia y compleja. Los bienes que se inscribían eran, hasta cierto punto “evidentes”. ¿Era necesario justificar detalladamente que las pirámides del Cairo tenían un valor universal excepcional? ¿Alguien podía dudar de la importancia de la diversidad biológica de las Islas Galápagos y su relevancia a nivel internacional? Ha sido, precisamente, la inflación de solicitudes de candidatura que se ha venido incrementando a un ritmo acelerado desde mediados de los años noventa del siglo XX, y de un modo cada vez más acuciante en los últimos años, cuando se ha hecho necesario exigir más garantías de que los bienes propuestos tienen un valor universal excepcional y de que su gestión y protección están suficientemente garantizados.



El puente de Vizcaya, Patrimonio Mundial desde 2006

Una vez que los bienes culturales y lugares naturales más relevantes a nivel mundial estaban inscritos, el proceso de selección debía ser cada vez más refinado y selectivo. Por otra parte, la aparición de nuevas categorías, como los paisajes culturales y otros patrimonios menos tradicionales, como el industrial y el minero, y la irrupción de candidaturas más complejas como las transfronterizas, las internacionales o los bienes en serie, requerían de una metodología más desarrollada para poder evaluarlas.

En la versión de 1997 de las Directrices se introdujo por primera vez un concepto que iba a resultar clave en los años siguientes: el análisis comparativo. Este cambio respondía a la adopción de la inscripción de bienes en la Lista en base a categorías de bienes, como ya se había ido perfilando desde la introducción de la Estrategia global, por el que se solicita un estudio del

bien propuesto en su contexto regional o global más amplio, incluido un análisis en el marco de los estudios de lagunas en la Lista, como *Filling the gaps* redactado por los Órganos consultivos.

Un avance fundamental se produjo en la versión de 2005 cuando se añadió un formulario específico para la presentación de candidaturas. Este documento desarrollaba pormenorizadamente los contenidos que debe incluir un expediente de candidatura, añadiendo textos explicativos y orientaciones sobre cómo cumplimentar cada una de las nueve secciones propuestas. De este modo también se homogeniza la presentación de candidaturas y se facilita la sistematización de los informes que los organismos consultivos redactan al respecto.

Este aumento exponencial de los requisitos para ser inscrito como Patrimonio Mundial ha tenido diferentes consecuencias. Por una parte, la realización de un expediente de candidatura se ha convertido, para el Estado parte que lo presenta, en la ocasión de realizar un estudio en profundidad de ese lugar, de reflexionar sobre su situación y, en muchas ocasiones, de dotarlo de una protección jurídica que no tenía y que es un requisito imprescindible para poder solicitar la candidatura. También se produce un proceso de participación de la población local, y se realizan mejoras a diversos niveles (restauraciones, acondicionamientos, etc.), de cara a la presentación de la candidatura. Este proceso constituye ya de por sí un avance positivo, independientemente del éxito o fracaso de la propuesta ante el Comité.

Por otra parte, un proceso de estas características conlleva un tiempo de preparación muy largo. La media suele situarse en unos cinco años desde la inscripción en la Lista indicativa, pero puede alargarse considerablemente. También implica una notable inversión económica y en recursos humanos a tener en cuenta. La realización de un expediente de este tipo implica la formación de un equipo multidisciplinar y una inversión de recursos que lo acompañe. A menudo el proceso en sí es objeto de seguimiento en los medios de comunicación y redes sociales, y se crean fuertes expectativas entre la población, lo que añade una presión incrementada a la administración local, regional o al Estado parte que presenta la propuesta. Un esfuerzo considerable requiere una recompensa, y un fracaso en la inscripción suele ser complejo de gestionar a nivel de comunicación a la población.

Considerando que este es uno de los factores que más presión pueden ejercer a la hora de forzar inscripciones en la Lista de bienes que no han demostrado su valor universal excepcional, en 2019 el Comité decidió adoptar una nueva estrategia en el proceso de candidatura (UNESCO 2019a). Esta decisión estaba basada en las recomendaciones de la reunión de expertos para la reforma del proceso de candidaturas celebrada ese año en Túnez, en el que se realizaron una serie de interesantes recomendaciones que recogen

las principales inquietudes suscitadas en los últimos años en la aplicación de la Convención.

Esta nueva estrategia se basa en la introducción del procedimiento de evaluación en dos fases, mediante la denominada Evaluación preliminar. Este mecanismo constituye el primer paso del proceso de candidatura y consiste en la realización de una evaluación previa antes de la presentación de un expediente de candidatura completo. En esta evaluación se incluirán solo los aspectos clave de cada propuesta tales como su valor universal excepcional potencial, autenticidad, integridad y mecanismos de protección y gestión. De este modo se pretende que solo aquellas propuestas con mayores posibilidades de éxito sigan adelante y, por ende, que las candidaturas presentadas sean de calidad suficiente. Por otra parte, esta evaluación permitirá que los Estados parte no realicen una inversión excesiva en candidaturas con pocas o ninguna garantía de ser inscritas. La Evaluación preliminar podría tener el potencial de transferir recursos de las propuestas a la conservación, lo que tendrá un impacto positivo adicional en la credibilidad de la Lista. Estos cambios han sido ya incorporados en la última versión de las Directrices prácticas (2021) y su implementación gradual será completa en 2027.

## **EL PAPEL DEL COMITÉ DEL PATRIMONIO MUNDIAL**

La Convención del Patrimonio Mundial tiene múltiples actores que desarrollan sus respectivos papeles a distintos niveles: gestores de sitios, comunidades locales, Estados parte, Centro del Patrimonio Mundial, organismos consultivos y muchos otros conforman un conjunto variado en el que las responsabilidades se reparten a distintos niveles. Sin duda el Comité desempeña un rol fundamental, puesto que es el órgano ejecutivo de la Convención y quien tiene la capacidad de tomar las decisiones más trascendentes. Las decisiones que el Comité ha adoptado a lo largo de las décadas conforman un corpus de textos que han conformado la evolución de la propia Convención. Estas decisiones tienen por tanto un peso muy relevante y deben ser fruto de la reflexión basada en argumentos técnicos contrastados. Es necesario que la toma de decisiones esté basada en un enfoque experto, con base científica y evidencia técnica verificable, para lo cual la composición de las delegaciones de los miembros del Comité debe incluir expertos en patrimonio.

La situación real en los últimos años, puesta de manifiesto en múltiples ocasiones, y cada vez más acuciante, es una preocupante politización del Comité que está socavando los principios de la Convención. Las decisiones tiene cada vez menos base técnica o científica y se fundamentan en meros acuerdos entre Estados parte a nivel diplomático. Las recomendaciones e informes de los organismos consultivos se ignoran en la mayoría de los casos sin que los miembros del Comité aporten ningún tipo de argumento



San Cristóbal de La Laguna (Islas Canarias), sitio inscrito en 1999

en contra. No se producen debates constructivos que permitan hacer avanzar la aplicación de la Convención y las decisiones son, en muchos casos, arbitrarias y carecen de respaldo técnico.

Esta falta de rigor afecta especialmente a la inscripción de candidaturas que no han conseguido demostrar su valor universal excepcional, en ocasiones con informes de los organismos consultivos que aconsejan que no se inscriba una propuesta o un aplazamiento de la misma para reorientar aspectos clave. Esta tendencia creciente a lo largo de la última década alcanzó un nivel ciertamente preocupante durante la 44.<sup>a</sup> sesión extendida del Comité del Patrimonio Mundial, celebrada de modo telemático bajo la presidencia de China en 2021. Durante esta sesión fue inscrito prácticamente el 95 % de las propuestas examinadas por el Comité, cuando muchas de ellas tenían recomendaciones en contra de los organismos consultivos. De continuar esta tendencia, se corre el riesgo de que la Convención pierda por completo su credibilidad, pues bastaría que un Estado parte presente una candidatura para que esta sea automáticamente inscrita en la Lista. ¿Dónde quedan, entonces, las discusiones teóricas acerca de la aplicación de la Convención construidas en los últimos cincuenta años, los conceptos laboriosamente acordados internacionalmente como el valor universal excepcional, la integridad, la autenticidad o la evolución largamente reflexionada de los criterios de inscripción?

Esta tendencia se aprecia también en la evaluación del estado de conservación de bienes ya inscritos en la Lista. Para evitar situaciones complejas, los Estados presionan para que las recomendaciones sobre la conservación de



Catedral de Burgos, Patrimonio Mundial desde 1984

sus bienes sean suavizadas y muy frecuentemente se evitan inscripciones en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, incluso en el caso de bienes que han sufrido afecciones graves que han hecho desaparecer gran parte de su valor universal excepcional. Estas decisiones socavan de manera seria la credibilidad de la Lista como mecanismo de conservación y de cooperación internacional para el patrimonio.

Esta situación condujo a que el propio Comité y la Asamblea General en 2019 (UNESCO 2019b) elaborara un código de conducta o una declaración de principios éticos que, aun sin ser de obligado cumplimiento, ayudase a paliar en parte esta situación. El grupo de trabajo de composición abierta en el que participó un elevado número de países miembros de la Convención consensuó un documento titulado *Declaración de principios para promover la solidaridad y la cooperación internacionales para preservar el Patrimonio Mundial*, un texto bastante alejado de las intenciones iniciales previstas para este documento.

La presión política por inscribir bienes en la Lista del Patrimonio Mundial a toda costa, así como de evitar la adopción de decisiones complejas en materia de conservación, es, en la actualidad, uno de los mayores retos a los que se enfrenta la Convención. El propio funcionamiento de la Convención resulta contradictorio, puesto que el mismo órgano que aprueba las reglas de funcionamiento y aplicación de estas es el que toma las decisiones en cuanto a su aplicación/puesta en práctica. Nos enfrentamos a paradojas cada vez más frecuentes, como que el Comité propone soluciones para reconducir los problemas existentes, al tiempo que el mismo Comité toma

decisiones en sentido contrario. No parece factible en este punto cambiar las estructuras de gobierno y de toma de decisiones en la Convención, pero sí continuar enfatizando la necesidad de desligar las cuestiones políticas de las técnicas en la toma de decisiones y en la composición de las delegaciones de los miembros del Comité.

## **PERSPECTIVAS DE FUTURO**

Predecir qué sucederá en los próximos años o décadas parece ahora, más que nunca, una cuestión arriesgada, especialmente en tiempos cambiantes y convulsos como los actuales. Las últimas sesiones del Comité se han visto afectadas por las crisis mundiales a las que nos enfrentamos. La sesión de 2020 fue suspendida debido a la emergencia sanitaria global de la COVID-19 y finalmente fue celebrada en 2021 telemáticamente por primera vez en la historia. En el momento de escribir estas líneas, la sesión de 2022 cuya celebración estaba prevista en Kazán (Federación Rusa) ha sido temporalmente pospuesta debido al conflicto bélico de este país en Ucrania. El patrimonio no permanece ajeno a las incertidumbres del mundo actual, y ciertamente los retos son muchos y de muy variada naturaleza.

Una de las cuestiones más urgentes es si debería proponerse un límite a la Lista del Patrimonio Mundial y si su crecimiento en el tiempo es sostenible. La inflación de bienes en la Lista puede conducir en el medio plazo a una devaluación de su prestigio. No solo el elevado número de bienes, sino la importancia a nivel internacional de lo inscrito, son fundamentales para mantener la credibilidad de la Lista y de la Convención. Se trata de un tema complejo que suscita múltiples reacciones y sobre el que no existe un acuerdo unánime.

La multiplicidad de actores que intervienen en la Convención y la complejidad creciente que a lo largo de cinco décadas ha ido conformando su aplicación no permiten encontrar una respuesta fácil ni inmediata. Una implementación responsable de la Convención y de las reglas que sostiene su estructura es una labor compartida entre todos aquellos que participan de un modo u otro en su desarrollo, desde los Estados parte a la sociedad civil, pasando por gestores, organismos consultivos y expertos. Múltiples voces se han alzado para que el foco de la Convención pase de las inscripciones a la conservación de lo ya inscrito, a la cooperación internacional y la solidaridad de los pueblos por medio de nuestro patrimonio común compartido, a la salvaguarda de la naturaleza, imprescindible para nuestra supervivencia. Un regreso, en cierto sentido, a la vocación original de la Convención.

## BIBLIOGRAFÍA

- Cameron, C. y Rössler, M. (2013) *Many voices, one vision: the early years of the World Heritage*. New York: Routledge
- ICOMOS (2008) *What is What is OUV? Defining the Outstanding Universal Value of Cultural World Heritage Properties*. Berlin: Hendrik Bäbler verlag. Disponible en: [http://openarchive.icomos.org/id/eprint/435/1/Monuments\\_and\\_Sites\\_16\\_What\\_is\\_OUV.pdf](http://openarchive.icomos.org/id/eprint/435/1/Monuments_and_Sites_16_What_is_OUV.pdf) [Consulta: 15/02/2022]
- ICOMOS (2005) *The World Heritage List: Filling the gaps - An action plan for the future*. München. Disponible en: <http://openarchive.icomos.org/id/eprint/433/> [Consulta: 10/02/2022]
- UNESCO (1994) *Report of the Expert Meeting on the "Global Strategy" and thematic studies for a representative World Heritage List*. UNESCO Headquarters, 20-22 June 1994. Disponible en: <https://whc.unesco.org/archive/global94.htm> [Consulta: 15/03/2022]
- UNESCO (1996) *Expert Meeting on "Evaluation of general Principles and Criteria for Nomination of natural World Heritage Sites" Parc national de la Vanoise, France, March 22-24, 1996*. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/events/1113/> [Consulta: 20/04/2022]
- UNESCO (2000) *Working Group on the Representativity of the World Heritage List*. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/activities/494/> [Consulta: 15/03/2022]
- UNESCO (2016) *World Heritage in Europe Today*. World Heritage Convention. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/world-heritage-in-europe-today/> [Consulta: 13/04/2022]
- UNESCO (2019) *Outcomes Reflection meeting on reforming the World Heritage Nomination Process (Tunis, 23-25 January 2019, 43th session)*. World Heritage Committee. WHC/19/43.COM/INF.8. Disponible en: <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-INF8-en.pdf> [Consulta: 20/02/2022]
- UNESCO (2021) *Basic Texts of the 1972 World Heritage Convention*, Edition December 2021. Disponible en: <https://whc.unesco.org/en/basictexts/> [Consulta: 13/04/2022]
- World Heritage Watch (2021) *The Potsdam Papers. Results of the Potsdam consultation on the Future of the World Heritage*. Postdam: Argus. Disponible en: <https://world-heritage-watch.org/content/wp-content/uploads/2022/01/The-Potsdam-Papers-Results-of-the-Potsdam-Consultation.pdf> [Consulta: 13/04/2022]