



*Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*

Vol. 26 (2022), pp. 308-335

ISSNe: 2530-6324 || ISSN: 1138-039X

DOI: <https://doi.org/10.17979/afdudc.2022.26.0.9184>

## CINCUENTA AÑOS DE LA CONVENCIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL: UN BALANCE CRÍTICO

## FIFTY YEARS OF THE WORLD HERITAGE CONVENTION: A CRITICAL APPRAISAL

CHRISTOPH R. SCHREINMOSE

*Doctorando del área de Derecho Internacional Público*

*Universidade da Coruña*

<https://orcid.org/0000-0003-0138-9823>

Recibido: 30/06/2022

Aceptado: 18/10/2022

**Resumen:** Este año se cumple el quincuagésimo aniversario de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, adoptada el 16 de noviembre de 1972. En sus cincuenta años de existencia, la Convención ha resultado ser uno de los instrumentos normativos más exitosos de la UNESCO, tanto por el número de ratificaciones como por la fama de la designación de patrimonio mundial entre la población general. No obstante, en la actualidad el tratado también se enfrenta a serios desafíos que amenazan su capacidad para alcanzar sus dos objetivos principales: proteger el patrimonio de valor universal excepcional y construir una comunidad global basada en un patrimonio compartido. Este artículo analiza esos retos abiertos y, al hacerlo, pretende proporcionar una aproximación a la situación de la Convención en 2022.

**Palabras clave:** Patrimonio mundial, Convención del Patrimonio Mundial de 1972, UNESCO, Derecho internacional del patrimonio cultural

**Abstract:** This year marks the fiftieth anniversary of the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, adopted on 16 November 1972. In its fifty years of existence, the Convention has proved to be one of UNESCO's most successful standard-setting instruments, both in terms of the number of ratifications and the popularity of the World Heritage designation among the general public. Today, however, the treaty also faces serious challenges that threaten its ability to achieve its two main

objectives: protecting heritage of outstanding universal value and building a global community based on a shared heritage. This article analyses these open challenges and, in so doing, aims to provide an approximation of where the Convention stands in 2022.

**Keywords:** World Heritage, 1972 World Heritage Convention, UNESCO, International Cultural Heritage Law

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. GÉNESIS DE LA CONVENCION. III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CONVENCION. IV. OBJETIVOS Y DESAFÍOS ABIERTOS. 1. Proteger el patrimonio de valor universal excepcional. 2. Construir una comunidad global basada en un patrimonio compartido. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

\* \* \*

## I. INTRODUCCIÓN

Una de las iniciativas más importantes [de la UNESCO] ha consistido en elaborar la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, que se basa en una idea esencialmente nueva [para su época], a saber, que esa protección no incumbe individualmente al estado en cuyo territorio se encuentra la obra que se ha de proteger, sino, solidariamente, a la humanidad en su conjunto, depositaria indivisible de todas las grandes creaciones que jalonan la aventura universal del hombre [...]. En consonancia con su misión, la Unesco contribuye así a que cada hombre descubra el patrimonio de todos los hombres<sup>1</sup>.

Con estas palabras, el entonces Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) Federico MAYOR describió en 1988 la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural<sup>2</sup>, más conocida como Convención del Patrimonio Mundial. 35 años después, al cumplirse el 50.º aniversario de la Convención, este instrumento normativo sigue siendo la pieza central de los esfuerzos de la UNESCO por preservar el patrimonio cultural y natural del mundo. Su emblema es una distinción para los sitios patrimoniales buscada por los Estados y las entidades locales de todo el mundo. Millones de personas visitan los sitios declarados patrimonio mundial cada año.

Con todo, a lo largo de los años, la Convención no solo ha recibido elogios, sino también críticas, a veces duras. Muchos autores han puesto de manifiesto sus deficiencias y han cuestionado su capacidad para alcanzar las pretensiones de universalidad que la

<sup>1</sup> MAYOR ZARAGOZA, Federico, «Un patrimonio para todos los hombres», *El Correo de la UNESCO*, vol. XLI, núm. 8, 1988, pág. 4.

<sup>2</sup> Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, hecha en París el 16 de noviembre de 1972. UNTS vol. 1037, pág. 151.

UNESCO le atribuye. Esto plantea la cuestión de en qué punto se encuentra la Convención medio siglo después de su adopción. ¿Ha logrado sus objetivos? ¿Contribuye, como dice MAYOR, a que todo ser humano pueda descubrir el patrimonio de toda la humanidad?

Este artículo pretende dar una respuesta a esta pregunta analizando críticamente los objetivos de la Convención, así como los principales desafíos abiertos para su consecución. Para ello, primero esboza brevemente la génesis de la Convención, antes de ofrecer una visión esquemática sobre la estructura y el contenido del tratado. Posteriormente, en su parte principal, el artículo se centra en detalle en los objetivos de la Convención y analiza los principales retos y amenazas a los que se enfrenta hoy día. Por último, el artículo concluye con algunas reflexiones sobre la situación de la Convención cincuenta años después de su adopción.

## II. GÉNESIS DE LA CONVENCION

La UNESCO, organismo especializado de las Naciones Unidas, cuenta con una larga trayectoria de actividades normativas y políticas en favor de la protección del patrimonio cultural. Ante las experiencias del periodo de entreguerras y, en particular, de la Segunda Guerra Mundial, la organización internacional identificó este campo como una de sus prioridades para alcanzar su objetivo de contribuir a la paz y la seguridad internacionales mediante el fomento de la cooperación internacional en los ámbitos de la educación, la ciencia y la cultura<sup>3</sup>. Así, ya a finales de la década de los 40, se inició el proceso de elaboración de una convención con el fin de proteger los bienes culturales frente a los efectos de la guerra. Esta Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado<sup>4</sup> se adoptó finalmente el 14 de mayo de 1954 en La Haya, siendo la primera convención internacional auspiciada por la UNESCO en el ámbito de la protección del patrimonio cultural.

El impulso que, finalmente, condujo a la adopción de la Convención de 1972 lo dio, unos cinco años después, la Campaña Internacional para Salvar los Monumentos de Nubia, lanzada en 1959 con el fin de rescatar los templos de Abu Simbel de las consecuencias de la construcción de la presa de Asuán en Egipto. En el transcurso de la campaña, los templos fueron desmontados y trasladados a un lugar cercano que no estuviera amenazado por la inundación, donde se volvieron a montar. Para financiar la empresa —cuyo coste total ascendió a 80 millones de dólares— se recaudaron alrededor de

---

<sup>3</sup> Las actividades de la UNESCO en el ámbito de la protección del patrimonio cultural encuentran su base jurídica en la Constitución de la organización, que, en su art. I.1.c), fija como una de las líneas de actuación “la conservación y la protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico”. Constitución de la UNESCO, <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/constitution> (último acceso 12/10/2022). Para una visión general sobre las actividades normativas de la UNESCO en esta materia, véase VRDOLJAK, Ana Filipa y MESKELL, Lynn, «Intellectual Cooperation Organisation, UNESCO, and the Culture Conventions», *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law* (FRANCIONI, F.; VRDOLJAK, A. F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2020, págs. 24-38.

<sup>4</sup> Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecha en La Haya el 14 de mayo de 1954. UNTS vol. 249, pág. 215.

40 millones de dólares de 50 Estados<sup>5</sup>. Animados por el éxito de la campaña de Nubia, en los años siguientes se lanzaron otras iniciativas similares, como la campaña internacional de salvaguarda de Venecia (1966) o del templo de Borobudur en Indonesia (1972). Estas actividades mostraron claramente la necesidad de desarrollar un régimen cooperativo en el plano internacional para proteger y conservar los sitios de patrimonio cultural con importancia internacional<sup>6</sup>.

Así pues, en 1970, durante su 16.<sup>a</sup> reunión en París, la Conferencia General de la UNESCO adoptó una resolución que encargaba al Director General que iniciara el proceso de redacción de un instrumento internacional para la protección de los sitios y monumentos de valor excepcional<sup>7</sup>. En un principio, este instrumento estaba previsto que incluyera únicamente los bienes culturales, pero durante una reunión de expertos gubernamentales celebrada por la UNESCO en abril de 1972, se decidió incluir también el patrimonio natural<sup>8</sup>.

Pocos meses después, la Convención fue adoptada el 16 de noviembre de 1972 en el marco de la 17.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia General de la UNESCO, celebrada en París. De conformidad con su art. 33, entró en vigor el 17 de diciembre de 1975, tres meses después del depósito del vigésimo instrumento de ratificación, aceptación o adhesión. Por su parte, España depositó su instrumento de aceptación<sup>9</sup> el 4 de mayo de 1982, por lo que la Convención entró en vigor para este país el 4 de agosto de 1982.

### III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA CONVENCIÓN

En cuanto a su estructura y contenido, la Convención de 1972 se compone de 38 artículos organizados en ocho partes.

La parte primera está dedicada a exponer las definiciones de los objetos de regulación, el patrimonio cultural y natural. Así, según el art. 1, a los efectos de la Convención, se considerará “patrimonio cultural”:

Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos

<sup>5</sup> PATCHETT, Lynne, «Articles 17-18. Activities to Support the World Heritage Fund», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, pág. 295.

<sup>6</sup> FORREST, Craig, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Routledge, Abingdon, 2011, pág. 227.

<sup>7</sup> UNESCO, *Records of the General Conference, 16<sup>th</sup> session, Paris, 12 October to 14 November 1970*, v. 1: Resolutions, 16 C/Resolutions, 1971, pág. 55, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000114046?posInSet=1&queryId=3ce5c67b-6ca8-49d0-8413-51274a2dd138> (último acceso 20/06/2022).

<sup>8</sup> FRANCIONI, Francesco, «The Preamble», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 13-14.

<sup>9</sup> Instrumento de aceptación de 18 de marzo de 1982, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, hecha en París el 23 de noviembre de 1972. BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982, págs. 17883-17887.

de elementos, que tengan un valor universal 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 excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

Los lugares: 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.

A continuación, el art. 2 define —igualmente a efectos de la Convención— el patrimonio natural como:

Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,

Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Estas definiciones ya establecen claramente que la intención de la Convención no es abarcar todos los tipos de patrimonio cultural y natural. En primer lugar, cuando se trata del patrimonio cultural, la definición del art. 1 sólo se refiere a los bienes inmuebles como los monumentos, conjuntos (grupos de construcciones) y lugares (entendidos como obras humanas, obras conjuntas de seres humanos y de la naturaleza, así como zonas como los yacimientos arqueológicos). Los bienes muebles no se consideran patrimonio cultural a efectos de la Convención. En segundo lugar, por lo que respecta tanto al patrimonio cultural como al natural, la Convención no pretende englobar todos los bienes culturales (inmuebles) y naturales, sino únicamente los más destacados cuya significación trasciende las fronteras nacionales, es decir, los de «valor universal excepcional». Este valor universal excepcional ocupa una posición central en los artículos 1 y 2, pero, curiosamente, la propia Convención no establece qué debe entenderse por tal. En cambio, deja su determinación al Comité del Patrimonio Mundial, que ha elaborado una definición de valor universal excepcional y un conjunto de diez criterios para su evaluación en las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. Así, según la versión actual de las Directrices Prácticas,

[e]l valor universal excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad. Por lo tanto, la protección permanente de este patrimonio es de capital importancia para el conjunto de la comunidad internacional<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> UNESCO, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, WHC.21/01, 31 de julio de 2021, párr. 49 (en adelante: *Operational Guidelines*).

En otras palabras, es solo un subconjunto muy limitado del patrimonio cultural inmueble y del patrimonio natural el que puede calificarse como patrimonio cultural y natural en virtud de la Convención de 1972<sup>11</sup>.

Tras las definiciones de los objetos de regulación en los arts. 1 y 2, el art. 3 concluye la parte primera con la afirmación de que incumbe a cada Estado parte la identificación y delimitación de los bienes mencionados en los anteriores artículos presentes en su territorio. De este modo, establece una de las obligaciones centrales de la Convención, pero al mismo tiempo reafirma que el proceso de identificación y delimitación corresponde al ámbito soberano del Estado<sup>12</sup>. Este respeto a la soberanía (cultural) de los Estados parte es una de las características más destacadas de toda la Convención.

A continuación, la segunda parte, titulada «Protección nacional y protección internacional del patrimonio cultural y natural», ocupa una posición fundamental en el régimen convencional, puesto que contiene en los arts. 4-7 las principales obligaciones que los Estados parte asumen en el plano nacional e internacional para la protección del patrimonio cultural y natural en el sentido de la Convención. De particular importancia es el artículo 4, que establece que «[c]ada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente». Esta obligación central de la Convención se aplica a todo el patrimonio cultural y natural en el sentido del art. 1 y 2, respectivamente, presente en el territorio de un Estado parte, independientemente de que un bien esté inscrito o no en una de las Listas establecidas por la Convención<sup>13</sup>. Deja claro que la protección del patrimonio cultural y natural es, ante todo, responsabilidad y competencia del Estado, aunque, como subraya el art. 6.1, debido a su valor universal excepcional, «constituye un patrimonio universal en cuya protección la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar». Como señala acertadamente SIMMONDS, la Convención no «internacionaliza» en modo alguno los sitios patrimoniales de valor universal excepcional y percibe la cooperación y asistencia internacionales únicamente como un complemento a la protección nacional<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> YUSUF, Abdulqawi A., «Article 1. Definition of Cultural Heritage», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 50. De hecho, en lo que respecta al patrimonio natural, en 2004, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza ha calculado que una lista completa de bienes naturales y mixtos de valor universal excepcional podría constar tan solo de unos 250 a 300 bienes. Véase UNESCO, *Evaluation of the Global Strategy for a representative, balanced and credible World Heritage List (1994-2004)*, WHC-04/28.COM/13, 25 de mayo de 2004, pág. 10.

<sup>12</sup> Véase BOER, Ben, «Article 3. Identification and Delineation of World Heritage Properties», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 86-89.

<sup>13</sup> CARDUCCI, Guido, «Articles 4-7. National and International Protection of the Cultural and Natural Heritage», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, pág. 113.

<sup>14</sup> SIMMONDS, Julia, «UNESCO World Heritage Convention», *Art Antiquity and Law*, vol. 2, núm. 3, 1997, pág. 253.

Aunque, por las razones expuestas, la segunda parte desempeña un papel crucial en el régimen de protección convencional, es la Parte III la que contiene lo que puede describirse como el corazón del Convenio. En sus siete artículos (arts. 8-14 de la Convención), establece el papel y el funcionamiento del Comité intergubernamental de protección del patrimonio cultural y natural (en resumen: Comité del Patrimonio Mundial) y, en particular, establece las dos Listas, que constituyen el elemento más destacado del instrumento: la Lista del Patrimonio Mundial y la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro. El Comité del Patrimonio Mundial, que está compuesto de 21 Estados parte elegidos por la Asamblea General de los Estados parte durante la Conferencia General de la UNESCO, es «el órgano ejecutivo del marco institucional establecido por la Convención»<sup>15</sup>. Como tal, desempeña un papel central en la arquitectura de la Convención: decide sobre la inscripción (y la supresión) de un bien en una de las dos Listas, examina los informes de los Estados parte sobre el estado de conservación de los bienes inscritos, fija el uso y los fines del Fondo del Patrimonio Mundial y concede asistencia internacional a petición de los Estados parte. Asimismo, revisa y adopta las Directrices Prácticas de la Convención. En su trabajo, el Comité está asistido por una secretaría, denominada Centro del Patrimonio Mundial, creada en 1992.

En cuanto la Lista del Patrimonio Mundial—el buque insignia de la Convención—, el proceso de inscripción se constituye de tres fases. Primeramente, según el art. 11.1, corresponde a cada Estado parte presentar al Comité un inventario de los bienes culturales y naturales presentes en su territorio que considere adecuados para su inclusión en la Lista. Sobre la base de estas denominadas Listas Indicativas, los Estados parte preparan a continuación las propuestas de sitios para su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial. Finalmente, después de que los órganos consultivos evalúen los expedientes de candidatura y hagan sus recomendaciones, el Comité decide la inclusión de un bien propuesto (art. 11.2). Puede decidir inscribir un sitio en la Lista, devolver la propuesta al Estado parte, aplazar la propuesta para una evaluación más profunda o rechazar definitivamente su inscripción. Aunque la decisión final sobre la inscripción recae, por tanto, en el Comité del Patrimonio Mundial, un sitio no puede ser inscrito sin el consentimiento del Estado parte en cuestión, ya que es su responsabilidad elaborar una lista indicativa y hacer una propuesta de inscripción<sup>16</sup>.

Este no es el caso, al menos no completamente, para la segunda lista de la Convención, la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro. En esta Lista se pueden inscribir sitios que figuran en la Lista del Patrimonio Mundial y que están «amenazados por peligros graves y precisos» (art. 11.4). Para que se realice dicha inscripción, en sentido estricto, no se requiere el consentimiento del Estado territorial afectado<sup>17</sup>, pero, en circunstancias

---

<sup>15</sup> VRDOLJAK, Ana Filipa, «Article 13. World Heritage Committee and International Assistance», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, pág. 222.

<sup>16</sup> Véase en más detalle SCOVAZZI, Tulio, «Articles 8-11. World Heritage Committee and World Heritage List», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 171-173.

<sup>17</sup> Sin embargo, como señala acertadamente FORREST, dado que solo los bienes ya inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial pueden ser inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, el consentimiento del

normales, el Estado parte debe presentar una solicitud de asistencia al Comité antes de que pueda realizarse la inscripción<sup>18</sup>. En caso de necesidad urgente, sin embargo, el Comité puede proceder a la inscripción incluso en ausencia de tal solicitud<sup>19</sup>. La determinación de si existe o no tal necesidad urgente en un caso concreto corresponde al propio Comité<sup>20</sup>.

A continuación de la Parte III, los artículos 15-18 (Parte IV) establecen el funcionamiento y la financiación del Fondo para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (en resumen: el Fondo del Patrimonio Mundial). El Fondo se inauguró en 1977 y su principal objetivo es prestar asistencia internacional a los Estados parte<sup>21</sup>.

Las condiciones y modalidades de esa asistencia internacional se recogen posteriormente en la quinta parte de la Convención (arts. 19-26). En el marco de este sistema, que es de carácter subsidiario a la protección nacional del patrimonio mundial, los Estados parte pueden solicitar apoyo financiero o técnico de diversas formas (véase art. 22) en favor de «la protección, la conservación, la revalorización o la rehabilitación de» los bienes ubicados en su territorio «que figuran o son susceptibles de figurar en las listas [de la Convención]» (art. 13.1). La decisión de conceder o no la asistencia corresponde, como se ha mencionado, al Comité del Patrimonio Mundial, que da prioridad a las solicitudes en función de la gravedad de la amenaza y de otros criterios expuestos en las Directrices Prácticas<sup>22</sup>. El régimen convencional de asistencia internacional es un elemento central de la Convención de 1972: constituye el núcleo operacional del tratado<sup>23</sup> y es uno de los principales atractivos para que los Estados se adhieran al instrumento. Desde 1978, se han aprobado 2152 solicitudes de asistencia, con un importe total de más de 46 millones de dólares concedidos<sup>24</sup>.

La sexta parte de la Convención, titulada «Programas educativos», contiene disposiciones relativas a la promoción del respeto y el conocimiento del patrimonio mundial y a la inclusión de información sobre las medidas de aplicación adoptadas en sus informes periódicos.

Por último, la Parte VII concluye la Convención con una serie de cláusulas finales sobre la entrada en vigor, la adhesión de nuevos Estados parte, la aplicación de la Convención en Estados federales o no unitarios y otras cuestiones formales.

Estado territorial desempeña indirectamente también un papel para la inscripción en esta última Lista. FORREST, C., *International...*, cit., pág. 258.

<sup>18</sup> BUZZINI, Gionata P. y CONDORELLI, Luigi, «Article 11. List of World Heritage in Danger and Deletion of a Property from the World Heritage List», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 195-196.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pág. 196.

<sup>20</sup> FRANCIONI, Francesco, «World Cultural Heritage», *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law* (FRANCIONI, F.; VRDOLJAK, A. F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2020, pág. 262.

<sup>21</sup> FORREST, C., *International...*, cit., pág. 267.

<sup>22</sup> Véase *Operational Guidelines*, párrs. 236-240.

<sup>23</sup> LEMAISTRE, Anne y LENZERINI, Federico, «Articles 19-26. International Assistance», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, pág. 307.

<sup>24</sup> UNESCO, «International Assistance: Acting for World Heritage worldwide», <https://whc.unesco.org/en/intassistance/> (último acceso 13/06/2022).

#### IV. OBJETIVOS Y DESAFÍOS ABIERTOS

Medio decenio después de la adopción de la Convención, parece legítimo echar la vista atrás y plantearse la cuestión de si el tratado ha alcanzado o no (y en qué medida) sus objetivos y qué retos tiene todavía por delante.

Si nos fijamos en las meras cifras, el éxito de la Convención en la comunidad internacional es innegable: la Convención entró en vigor el 17 de diciembre de 1975, poco más de tres años después de su adopción. En 1982, cuando España se adhirió a ella, ya había 63 Estados parte. En la actualidad, a 13 de junio de 2022, este número asciende a 194, comprendiendo casi la totalidad de la comunidad de Estados. Partiendo de esta base, la Convención de 1972 se ha convertido en la más exitosa de las convenciones culturales de la UNESCO y en una de las convenciones del Derecho internacional más ampliamente ratificadas, en general.

Pero, ¿cómo es la situación cuando se somete la Convención a un análisis de contenido? ¿Ha logrado la Convención los objetivos que se propuso? Para poder responder a estas cuestiones sustanciales, primero hay que establecer cuáles son exactamente los objetivos de la Convención. A diferencia de posteriores convenciones culturales de la UNESCO, como la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001<sup>25</sup> o la Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales de 2005<sup>26</sup>, la Convención de 1972 no contiene un artículo introductorio que exponga *expressis verbis* los objetivos y propósitos del tratado. Sin embargo, si tenemos en cuenta el texto de la Convención, incluidos el título y el preámbulo, así como el contexto en el que se adoptó, se pueden identificar dos objetivos: proteger el patrimonio de valor universal excepcional y construir una comunidad global basada en un patrimonio compartido.

##### 1. Proteger el patrimonio de valor universal excepcional

En primer lugar, el objetivo primordial del instrumento es proteger el patrimonio mundial cultural y natural, esto es, el patrimonio cultural (tangibles e inmuebles) y natural con valor universal excepcional. Que este es el objetivo central del tratado lo ponen de manifiesto el título y también la denominación tanto del Comité Intergubernamental como del Fondo del Patrimonio Mundial, que, en sus versiones largas, hacen alusión directa a la protección del patrimonio mundial. También las Directrices Operativas lo resaltan, afirmando que «[l]a Convención tiene por objeto la identificación, protección, conservación, revalorización y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio

<sup>25</sup> Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático, hecha en París el 2 de noviembre de 2001. UNTS vol. 2562, pág. 3.

<sup>26</sup> Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales, hecha en París el 20 de octubre de 2005. UNTS 2440, pág. 311.

cultural y natural de valor universal excepcional»<sup>27</sup>. Aunque esta redacción nombra la identificación, la conservación, la revalorización y la transmisión como objetivos iguales junto a la protección, se puede argumentar que todos ellos pueden subsumirse en el término paraguas de la protección. Al fin y al cabo, identificar, conservar y revalorizar, así como delimitar, rehabilitar y educar —por nombrar algunos de los otros términos utilizados por la Convención—, son pasos fundamentales en el esfuerzo por proteger los bienes del patrimonio.

En cuanto a la consecución de este objetivo, se plantean, en particular, dos retos todavía abiertos. Por un lado, está la cuestión de establecer qué patrimonio tiene un valor universal excepcional. Por otro lado, está la protección de los bienes designados como patrimonio mundial.

La cuestión de lo que debe considerarse valor universal excepcional es probablemente el aspecto más debatido de la Convención. Durante décadas, especialistas en patrimonio y Estados han criticado la concepción subyacente por considerarla demasiado eurocéntrica o incluso imperialista. SMITH, por ejemplo, sostiene que el proceso de inclusión en las Listas reafirma las narrativas occidentales y, en particular, europeas, y sigue las nociones europeas de estética, identidad nacional y universalidad<sup>28</sup>. Según ella, «la percepción de un legado cultural europeo a la 'civilización mundial' se afirma y recrea a través de la Lista del Patrimonio Mundial como parte de la renegociación de las identidades europeas tanto individuales como colectivas»<sup>29</sup>. Del mismo modo, DE CESARI critica el predominio de los bienes europeos en la Lista del Patrimonio Mundial, atribuyéndolo a un planteamiento eurocéntrico de la conservación del patrimonio<sup>30</sup>, mientras que BYRNE destaca los «fundamentos imperialistas» de todo el concepto de patrimonio universal<sup>31</sup>. En efecto, no se puede negar que, desde las primeras inscripciones, los países europeos han estado significativamente sobrerrepresentados en la Lista del Patrimonio Mundial en comparación con su porcentaje de población mundial. LABADI atribuye esto al hecho de que, al menos durante los primeros treinta años de aplicación, los criterios clave para la evaluación de qué bienes poseen un valor universal excepcional se han definido desde un punto de vista eminentemente europeo<sup>32</sup>.

Las críticas sobre los fundamentos eurocéntricos y la falta de una verdadera visión universal en la concepción y aplicación de la Convención no han pasado desapercibidas para el Comité del Patrimonio Mundial. Ya durante la tercera reunión ordinaria del Comité, que tuvo lugar en Luxor en octubre de 1979, se debatió un informe sobre los criterios de inclusión en la Lista del Patrimonio Mundial, en el que se destaca que la autenticidad —

<sup>27</sup> *Operational Guidelines*, párr. 7. La traducción es nuestra.

<sup>28</sup> SMITH, Laurajane, *Uses of Heritage*, Routledge, Abingdon, 2006, págs. 95-99.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pág. 100. La traducción es nuestra.

<sup>30</sup> DE CESARI, Chiara, «World Heritage and Mosaic Universalism: A view from Palestine», *Journal of Social Archaeology*, vol. 10, núm. 3, 2010, págs. 306-307, <https://doi.org/10.1177/1469605310378336>.

<sup>31</sup> BYRNE, Denis, «Western Hegemony in archaeological heritage management», *History and Anthropology*, vol. 5, núm. 2, 1991, pág. 274.

<sup>32</sup> LABADI, Sophia, *UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*, Rowan & Littlefield, Lanham, 2013, pág. 15.

requisito central para la inscripción— debería considerarse un valor relativo que puede entenderse de forma diferente en las distintas culturas<sup>33</sup>. A lo largo de los años, el Comité ha reaccionado a las críticas, sobre todo adaptando las Directrices Prácticas para que reflejen una comprensión más diversa y representativa de valor universal excepcional y de patrimonio universal. Así, en 1992, introdujo la categoría de los paisajes culturales, con el fin de acoger «una diversidad de manifestaciones de la interacción entre la humanidad y su entorno natural»<sup>34</sup>. Dos años más tarde, se lanzó la «Estrategia global para una Lista del Patrimonio Mundial representativa, equilibrada y creíble». Su objetivo era superar el enfoque de la Convención sobre el patrimonio «monumental» (y, por tanto, europeo y elitista) y conseguir que la Lista del Patrimonio Mundial fuera más culturalmente diversa<sup>35</sup>. Asimismo, en 2002, en el contexto del trigésimo aniversario de la Convención, el Comité adoptó la Declaración de Budapest sobre el Patrimonio Mundial, en la que reconoció, una vez más, «la universalidad de la Convención del Patrimonio Mundial de la UNESCO de 1972 y la consiguiente necesidad de garantizar que se aplique al patrimonio en toda su diversidad»<sup>36</sup>.

A pesar de las iniciativas emprendidas por la UNESCO y el Comité del Patrimonio Mundial para superar la concepción occidental del patrimonio y crear una Lista del Patrimonio Mundial realmente representativa de las culturas del mundo, las cuestiones planteadas por los críticos de la Convención siguen siendo de relevancia en la actualidad. En 2010, DE CESARI señaló que, quince años después de la adopción de la Estrategia Global, no se había cumplido su objetivo, ya que más de la mitad de los bienes de la Lista estaban ubicados en Europa y América del Norte<sup>37</sup>. Más de 12 años después de su afirmación, esta evaluación sigue siendo válida: de los 1154 sitios actualmente inscritos, 545, es decir, el 47,23 %, se encuentran en Europa y América del Norte, 277 (24 %) en Asia y el Pacífico, 146 (12,65 %) en América Latina y el Caribe, 88 (7,63 %) en los Estados Árabes y apenas 98 (8,49 %) en África. Si se consideran exclusivamente los bienes del patrimonio cultural (dejando fuera los bienes naturales y los bienes mixtos), el predominio occidental se hace aún más evidente: de los 897 sitios, el 52,17 % corresponde a países europeos y norteamericanos, mientras que, en el otro extremo de la escala, los bienes culturales africanos solo representan el 6,02 % de la Lista. Aunque en la reciente tendencia de inscripciones los países occidentales han perdido algunos porcentajes en favor de Asia y el Pacífico principalmente, la región sigue siendo la que cuenta con más inscripciones nuevas, mientras que África y los Estados Árabes mantienen sus bajas cifras y los países de América Latina y el Caribe cuentan con una representación aún menor que en

<sup>33</sup> PARENT, M., *Comparative study of nominations and criteria for World Cultural Heritage*, CC-79/CONF.003/11 ANNEX, 1979, pág. 19, <https://whc.unesco.org/archive/1979/cc-79-conf003-11e.pdf> (último acceso 15/06/2022).

<sup>34</sup> UNESCO, «Cultural Landscapes», <https://whc.unesco.org/en/culturallandscape/#1> (último acceso 15/06/2022). La traducción es nuestra.

<sup>35</sup> Véase UNESCO, *Report of the Expert Meeting on the «Global Strategy» and thematic studies for a representative World Heritage List (UNESCO Headquarters, 20-22 June 1994)*, WHC-94/CONF.003/INF.6, 13 de octubre de 1994, <https://whc.unesco.org/archive/1994/whc-94-conf003-inf6e.pdf> (último acceso 15/06/2022).

<sup>36</sup> UNESCO, *Budapest Declaration on World Heritage*, WHC-02/CONF.202/25, 01 de agosto de 2002, <https://whc.unesco.org/archive/2002/whc-02-conf202-25e.pdf> (último acceso 15/06/2022). La traducción es nuestra.

<sup>37</sup> DE CESARI, C., «World...», cit., pág. 313.

el número total. Así, de los 265 bienes inscritos de 2010 a 2021, el 39,62 % pertenecen a Europa y América del Norte, el 34,34 % a Asia y el Pacífico, el 9,81 % a América Latina y el Caribe, el 8,68 % a los Estados Árabes y el 7,55 % a África. En cuanto a países individuales, el panorama es similar: de los cinco países con más inscripciones, cuatro (Italia, Alemania, España y Francia) son de Europa (Occidental), mientras que entre los 27 Estados parte sin ninguna inscripción, solamente uno (Mónaco) procede de esta región.

Ni siquiera la introducción de la categoría de paisajes culturales parece haber logrado su objetivo de facilitar la inclusión de manifestaciones patrimoniales no europeas. En un artículo reciente, BRUMANN y GFELLER ilustran elocuentemente que, en lugar de contribuir a una Lista del Patrimonio Mundial más diversa y representativa, los paisajes culturales han perpetuado en la práctica aún más el predominio europeo<sup>38</sup>. Si bien reconocen que la categoría tiene el potencial de aportar una Lista más inclusiva, exponen que hasta ahora han sido principalmente los Estados europeos los que han presentado candidaturas bajo esa rúbrica, mientras que los Estados del Sur Global han dado prioridad al patrimonio natural y a otros bienes culturales<sup>39</sup>.

Es innegable que el Comité ha tomado medidas para superar la infrarrepresentación del patrimonio no europeo en la Lista. Así, las actuales Directrices Prácticas limitan las candidaturas examinadas por el Comité al año a una por Estado parte y a 35 en total. Cuando se supera este límite anual, se aplica un orden de prioridades que da preferencia a las candidaturas de los Estados no representados o insuficientemente representados, así como al patrimonio natural y mixto y, en especial, a las candidaturas de los Estados parte del Caribe, África y el Pacífico<sup>40</sup>. Además, se pide a los Estados parte que consideren si su patrimonio ya está bien representado en la Lista y, en caso afirmativo, que ralenticen voluntariamente sus candidaturas, *inter alia*, espaciando sus nominaciones, vinculando cada una de ellas con una candidatura presentada por un Estado parte cuyo patrimonio esté infrarrepresentado o suspendiendo directamente la presentación de nuevas candidaturas durante un tiempo<sup>41</sup>. Sin embargo, como muestran las estadísticas y la práctica de los Estados anteriormente mencionados, estas modificaciones solo han tenido un éxito limitado hasta ahora. Mientras los Estados sobrerrepresentados sigan presentando nuevas candidaturas al mismo ritmo, será difícil superar este problema de representatividad.

Asimismo, no solamente el patrimonio de origen distinto al europeo está infrarrepresentado en la Lista. Los sitios del patrimonio mundial también reflejan fundamentalmente una concepción elitista del patrimonio. En particular, cuando se trata de bienes culturales, las obras monumentales y arquitectónicas de la alta cultura, como catedrales, templos, palacios y centros históricos de las ciudades, dominan la Lista. En

---

<sup>38</sup> BRUMANN, Christoph y GFELLER, Aurélie Éliisa, «Cultural landscapes and the UNESCO World Heritage List: perpetuating European dominance», *International Journal of Heritage Studies*, vol. 28, núm. 2, 2022, págs. 147-162, <https://doi.org/10.1080/13527258.2021.1941197>.

<sup>39</sup> *Ibidem*, págs. 157-158.

<sup>40</sup> *Operational Guidelines*, párr. 61.

<sup>41</sup> *Operational Guidelines*, párr. 59.

cambio, el patrimonio industrial o la arquitectura vernácula están poco representados<sup>42</sup>. Es cierto que, desde la década de los 90, se ha hecho un gran esfuerzo para facilitar la inclusión de estos sitios patrimoniales en la Lista, pero las nominaciones de ejemplares del patrimonio monumental siguen dominando y cuentan con diversas ventajas a lo largo del proceso de inscripción, de modo que el panorama general no ha cambiado significativamente<sup>43</sup>.

Otro asunto problemático en la composición de la Lista del Patrimonio Mundial es la falta de referencias a mujeres en comparación con las referencias a personas históricas masculinas. En 2013, LABADI analizó un total de 114 expedientes de candidatura de sitios del patrimonio mundial y descubrió que, por un lado, estos expedientes contenían muchas menos referencias a las personas femeninas que a las masculinas y, por otro lado, cuando se hacía referencia a las mujeres, se las retrataba principalmente de forma estereotipada y superficial, al contrario que a sus homólogos masculinos, que a menudo ocupan posiciones centrales en los expedientes de candidatura<sup>44</sup>. Aunque la UNESCO estableció como prioridad la consecución de la igualdad de género, la infrarrepresentación de las mujeres en los documentos y narrativas del patrimonio mundial sigue siendo de actualidad<sup>45</sup>.

En definitiva, tras cincuenta años de aplicación de la Convención, conseguir una Lista del Patrimonio Mundial representativa y equilibrada sigue siendo una tarea pendiente. Esto es tanto más cierto cuanto que los Estados europeos se benefician no únicamente del concepto subyacente de patrimonio cultural, sino también de sus superiores recursos económicos y técnicos, que apuntalan aún más su posición dominante en el ámbito del patrimonio mundial. En la actualidad, la preparación de una candidatura exitosa es una empresa compleja y costosa, que incluye la elaboración de un expediente de candidatura detallado que debe contener, *inter alia*, información técnica sobre la identificación y delimitación del bien, estudios sobre su valor universal excepcional, su estado de conservación y un plan de gestión adecuado. Aunque los Estados parte pueden solicitar asistencia preparatoria para la elaboración de un expediente, dados los escasos recursos del Fondo, la cuantía de la asistencia es modesta, limitándose a un máximo de 30.000 dólares y con una media de unos 17.000 dólares<sup>46</sup>. Esta cantidad es muy inferior a los presupuestos

<sup>42</sup> RODWELL, Dennis, «The Unesco World Heritage Convention, 1972–2012: Reflections and Directions», *The Historic Environment: Policy & Practice*, vol. 3, núm. 1, 2012, pág. 73, <https://doi.org/10.1179/1756750512Z.0000000004>.

<sup>43</sup> Véase BRUMANN, Christoph, «Anthropological Utopia, Closet Eurocentrism, and Culture Chaos in the UNESCO World Heritage Arena», *Anthropological Quarterly*, vol. 91, núm. 4, 2018, págs. 1203-1233, <https://doi.org/10.1353/anq.2018.0063>.

<sup>44</sup> LABADI, S., *UNESCO...*, cit., págs. 78-83.

<sup>45</sup> Véase SETTIMINI, Elena, «Women's representation and participation in UNESCO heritage discourse», *International Journal of Heritage Studies*, vol. 27, núm. 1, 2021, págs. 1-15, <https://doi.org/10.1080/13527258.2020.1763428>.

<sup>46</sup> Hasta ahora, se han aprobado 277 solicitudes de asistencia internacional para la preparación de candidaturas por un importe total de 4.790.481 dólares. Esto corresponde a una media de 17.294 dólares concedidos por solicitud aprobada. Véanse las estadísticas de la UNESCO al respecto disponibles en: [https://whc.unesco.org/en/intassistance/?action=request&pattern=&search\\_amountapprovedgte=&search\\_amountapprovedlte=&search\\_amountrequestgte=&search\\_amountrequestlte=&search\\_decision\\_start=&search\\_decision\\_end=&search\\_keywords=nom+preparation&search\\_approved=1&search\\_type=preparatory](https://whc.unesco.org/en/intassistance/?action=request&pattern=&search_amountapprovedgte=&search_amountapprovedlte=&search_amountrequestgte=&search_amountrequestlte=&search_decision_start=&search_decision_end=&search_keywords=nom+preparation&search_approved=1&search_type=preparatory) (último acceso 12/10/2022).

mucho más elevados de los países más prósperos, muchos de los cuales pertenecen al Norte Global, que por lo tanto tienen una ventaja competitiva a la hora de preparar y promover sus candidaturas<sup>47</sup>.

Superar el problema de representatividad debería seguir siendo una línea de acción prioritaria del Comité del Patrimonio Mundial para alcanzar su Objetivo Estratégico de reforzar la credibilidad de la Lista del Patrimonio Mundial, tal y como se identificó en la Declaración de Budapest. Porque solo una lista que refleje de forma equilibrada el patrimonio en toda su diversidad geográfica, temporal, funcional y cultural, puede reclamar de forma verdadera y creíble ser un testimonio del patrimonio universal de la humanidad.

Dicho esto, no es solamente la cuestión de lo que se designa como patrimonio mundial lo que supone un problema para el objetivo de la Convención de proteger el patrimonio de valor universal excepcional. También la propia protección se está convirtiendo en un desafío cada vez mayor.

Esto se debe, por un lado, al número de bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, que no deja de aumentar. En la actualidad, cuenta con el impresionante número de 1154 sitios, de los cuales 897 son culturales, 218 naturales y 39 mixtos culturales-naturales. Aunque el número de nuevas inscripciones por año se ha limitado a un máximo de 35 desde 2018, desde 2010 hasta 2021 se ha añadido una media de 24 bienes a la lista cada año. En consecuencia, la carga de trabajo del Comité del Patrimonio Mundial y de su secretaría, el Centro del Patrimonio Mundial, también crece cada año. Esto amenaza con sobrecargar los ya escasos recursos financieros y técnicos de que disponen, en tiempos en los que el cambio climático se convierte en un peligro cada vez más vital para la conservación de los sitios del patrimonio mundial.

Una auditoría externa realizada en 2011 puso de manifiesto el preocupante estado de la situación financiera: consideró que el «crecimiento de la Lista, potencialmente ilimitado debido a la diversificación de los criterios de nominación, y la creciente complejidad de los expedientes (sitios transnacionales, bienes en serie, necesidad de análisis comparativos) conlleva una carga de trabajo cada vez mayor para el Centro del Patrimonio Mundial y los Organismos Consultivos, tanto en el proceso de nominación como en el seguimiento de los bienes. El mecanismo depende cada vez más de la financiación extrapresupuestaria, que ha aumentado del 18 % (1996-1997) al 54 % (2008-2009) de los recursos del Centro del Patrimonio Mundial»<sup>48</sup>. En cuanto a la tarea de conservación, la valoración fue aún más rotunda: «[l]a financiación para garantizar el seguimiento eficaz de los bienes es insuficiente; la conservación, principal objetivo de la Convención, se cubre principalmente con fuentes extrapresupuestarias (69 %)»<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> De la misma manera BRUMANN, C. y GFELLER, A. E., «Cultural landscapes...», cit., pág. 155.

<sup>48</sup> UNESCO, *Evaluation of the Global Strategy and the PACT Initiative*, WHC-11/35.COM/9A, 27 de mayo de 2011, pág. 6, <https://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-9Ae1.pdf> (último acceso 15/06/2022). La traducción es nuestra.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pág. 7. La traducción es nuestra.

Desde la publicación de la auditoría, la situación no ha mejorado, sino todo lo contrario. Para el bienio 2022-2023 el presupuesto del Fondo del Patrimonio Mundial es de 5,9 millones de dólares estadounidenses, mientras que para el bienio 2010-2011 el presupuesto ascendió a 6,67 millones de dólares estadounidenses. En otras palabras, los medios financieros del Fondo son hoy inferiores a los de 2011, aunque desde entonces se hayan inscrito más de 200 nuevos sitios en la Lista. No es de extrañar, pues, que, en 2021, la Asamblea General de los Estados parte considerara la sostenibilidad del Fondo del Patrimonio Mundial como una de las cuestiones más urgentes de la Convención<sup>50</sup> e hiciera hincapié en la urgencia de garantizar unos recursos financieros adecuados para alcanzar los objetivos del tratado<sup>51</sup>.

Pero no es únicamente la difícil situación financiera la que amenaza la protección del patrimonio cultural mundial, sino también la actitud de los Estados parte. Cabe destacar una vez más que, en el régimen convencional, la obligación de proteger el patrimonio de valor universal excepcional incumbe primordialmente al Estado territorial, mientras que la cooperación y la asistencia internacionales son únicamente subsidiarias. Esto significa que la protección de un sitio y la conservación de su valor universal excepcional dependen principalmente de la voluntad y el esfuerzo del Estado en cuyo territorio se encuentra.

No obstante, muchos Estados parecen perseguir la inscripción de sus bienes en la Lista del Patrimonio Mundial no con el fin de su protección, sino con otros objetivos estratégicos. Esto se debe a que, para muchas personas, sobre todo en el mundo occidental, el «patrimonio mundial» es hoy un término (re-)conocido. Se ha convertido en una forma de sello de calidad para los bienes patrimoniales que son considerados como entre los lugares más emblemáticos del mundo. Como tal, aunque probablemente no estuviera entre las intenciones de los redactores de la Convención, el patrimonio mundial es hoy también una marca buscada, que se publicita intensamente y se utiliza como dispositivo de marketing en el contexto del creciente turismo cultural y su correspondiente industria<sup>52</sup>. La inclusión de un bien en este exclusivo círculo tiene el potencial, en muchas ocasiones, de atraer a un elevado número de visitantes de todo el mundo<sup>53</sup>. No es de extrañar, pues, que los sitios del patrimonio mundial sean hoy un valioso recurso económico y turístico y una expresión de la importancia cultural y el poder blando de un Estado. En las palabras de VACAS FERNÁNDEZ, «la inclusión en las *listas de Patrimonio Mundial* de la UNESCO [...] de ciudades, monumentos, lugares [...], supone para el Estado bajo cuya soberanía tales lugares se encuentran [...], un indudable motivo de orgullo que trasciende lo emotivo para

<sup>50</sup> UNESCO, *Determination of the amount of the contributions to the World Heritage Fund in accordance with the provisions of Article 16 of the World Heritage Convention*, WHC/21/23.GA/7, 22 de noviembre de 2021, pág. 1, <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-23GA-7-en.pdf> (último acceso 15/06/2022).

<sup>51</sup> UNESCO, *Resolutions adopted by the General Assembly of States Parties to the World Heritage Convention at its 23rd session (UNESCO, 2021)*, WHC/21/23.GA/13, 26 de noviembre de 2021, pág. 3, <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-23ga-13-en.pdf> (último acceso 15/06/2022).

<sup>52</sup> BUCKLEY, Ralf, «The Effects of World Heritage Listing on Tourism to Australian National Parks», *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 12, núm. 1, 2004, pág. 70, <https://doi.org/10.1080/09669580408667225>.

<sup>53</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix, «Las ciudades-capitales españolas declaradas Patrimonio Mundial por la UNESCO», *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural: Especial referencia a España* (FERNÁNDEZ LIESA, C.R.; PRIETO DE PEDRO, J.; VACAS FERNÁNDEZ, F.; ZAPATERO MIGUEL, P. Eds.), Colex, Madrid, 2009, págs. 329-330.

alcanzar el ámbito político, hacia el interior, sí, pero también en la proyección exterior del Estado»<sup>54</sup>.

Así pues, cuando impulsan la inscripción, muchos Estados parte lo hacen para favorecer sus intereses políticos y económicos, más que pensando en la protección de sus bienes patrimoniales. Este problema ya fue puesto de manifiesto por la auditoría de 2011, que alerta de que «con demasiada frecuencia, el interés de los Estados parte se centra en la inscripción en la Lista, que tiende a ser un fin en sí mismo, y la conservación del bien —el objetivo de la Lista— se convierte en una preocupación secundaria»<sup>55</sup>. Esto llega hasta el punto de que algunos Estados parte se empeñan en sus propuestas de inscripción incluso en los casos en que los órganos de asesoramiento técnicos ICOMOS y UICN consideran que los bienes no reúnen las condiciones necesarias para ser inscritos en la Lista<sup>56</sup>. Según MESKELL, los Estados parte europeos han estado a la cabeza de estos desarrollos: «Países como Italia, Francia, Alemania, España y el Reino Unido han comercializado implacablemente la marca UNESCO, aprovechando su larga experiencia en el sistema del patrimonio mundial, a expensas de los principios de conservación que representa. [...] La conservación, que en su día fue tan fundamental para la misión de la UNESCO y la razón de ser de la Convención de 1972, está ahora en peligro»<sup>57</sup>.

El hecho de que algunos Estados parte antepongan sistemáticamente los beneficios políticos y económicos a la conservación nos lleva a una tercera cuestión relacionada, que debilita aún más la protección de los sitios del patrimonio mundial. Se trata de la falta de posibilidades del Comité del Patrimonio Mundial para obligar a los Estados parte a cumplir sus obligaciones convencionales. Como señala acertadamente CARRERA HERNÁNDEZ, «no se han incluido mecanismos de sanción en sentido estricto, ni órganos judiciales específicos, de naturaleza internacional, con competencias para velar por el respeto del cumplimiento de las obligaciones derivadas por la convención»<sup>58</sup>. Aparte de los informes periódicos de los Estados, las únicas «armas» en el arsenal del Comité son incluir un bien en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro o, como *ultima ratio*, eliminarlo de la Lista del Patrimonio Mundial.

Esta situación se ve agravada por el carácter intergubernamental y, por tanto, político del Comité del Patrimonio Mundial. Son los Estados parte los que tienen que decidir sobre el destino de un bien de uno de sus pares, lo que conlleva el riesgo de que, en muchos casos, las deliberaciones políticas acaben siendo más decisivas que las consideraciones sobre el estado de conservación. De hecho, hasta ahora solo se han retirado de la lista tres bienes: el Santuario del Orix Árabe (Omán) en 2007, el Valle del Elba de

<sup>54</sup> *Ibidem*, pág. 329.

<sup>55</sup> UNESCO, *Evaluation...*, cit., pág. 7. La traducción es nuestra.

<sup>56</sup> MESKELL, Lynn, «UNESCO's World Heritage Convention at 40», *Current Anthropology*, vol. 54, núm. 4, 2013, pág. 489, <https://doi.org/10.1086/671136>.

<sup>57</sup> MESKELL, Lynn, *A Future in Ruins: UNESCO, World Heritage, and the Dream of Peace*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pág. 95. La traducción es nuestra.

<sup>58</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús, «La UNESCO y la gestión del patrimonio mundial: mecanismos de protección y garantía», *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural: Especial referencia a España* (FERNÁNDEZ LIESA, C.R.; PRIETO DE PEDRO, J.; VACAS FERNÁNDEZ, F.; ZAPATERO MIGUEL, P. Eds.), Colex, Madrid, 2009, pág. 149.

Dresde (Alemania) en 2009 y, recientemente, el paseo marítimo de Liverpool (Reino Unido) en 2021. En todos los casos, la retirada de la lista fue precedida de amplias advertencias por parte del Comité y de consultas con las autoridades del Estado parte en cuestión, pero estas no consiguieron disuadirles de seguir adelante con los proyectos de desarrollo (urbano) que, a juicio del Comité, amenazaban el valor universal excepcional de los lugares. Esto podría indicar que ni siquiera la amenaza de la eliminación de la Lista del Patrimonio Mundial es suficiente para comprometer a los Estados parte a cumplir sus obligaciones convencionales, al menos cuando el Estado en cuestión considera que el incumplimiento es más beneficioso desde un punto de vista económico o político. Esto es lógico: cuando el patrimonio mundial se ve principalmente como un recurso político/económico, y no como un patrimonio común que debe transmitirse a las generaciones futuras, está abierto a medirse con otros objetivos políticos/económicos, que se pueden estimar más rentables de realizar.

Ante la falta de un mecanismo jurídico internacional sólido para hacer cumplir las obligaciones de la Convención, la vía más prometedora en tales casos parece ser la de elevar los costes políticos de la decisión de un Estado de priorizar otros objetivos políticos o económicos sobre la conservación de un sitio del patrimonio mundial. Las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar, y de hecho lo hacen<sup>59</sup>, un papel importante a este respecto. Cuando un Estado descuida su obligación de conservación, las ONG pueden denunciar y exponer su incumplimiento de la Convención. En muchos casos, la presión pública así creada puede ser una poderosa herramienta para incentivar a los Estados a cumplir sus obligaciones de conservación y disuadirlos de comportarse de forma demasiado irresponsable<sup>60</sup>, sobre todo cuando acompañan a las correspondientes advertencias del Comité del Patrimonio Mundial.

## 2. Construir una comunidad global basada en un patrimonio compartido

En segundo lugar, la Convención persigue también un objetivo más trascendental, que no está mencionado en el texto de la Convención, pero que subyace en todo el espíritu del tratado. Para esclarecer este propósito, tenemos que dirigir la mirada a la organización en cuyo seno se ha adoptado la Convención: la UNESCO.

Según su Constitución, la organización «se propone contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o

---

<sup>59</sup> Sobre el potencial y las limitaciones del papel de las ONG en la aplicación y el seguimiento de la Convención, en el contexto asiático, véase CHECHI, Alessandro, «Non-State Actors and the Implementation of the World Heritage Convention in Asia: Achievements, Problems, and Prospects», *Asian Journal of International Law*, vol. 8, núm. 2, 2018, págs. 470-475, <https://doi.org/10.1017/S2044251318000012>.

<sup>60</sup> Hemos tomado esta formulación de SIMMONDS, J., «UNESCO...», cit., pág. 271. De manera similar, también CARRERA HERNÁNDEZ identifica la vigilancia de los operadores culturales (privados) como un factor importante para establecer límites a las actividades estatales que puedan amenazar la conservación de los lugares inscritos. CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «La UNESCO...», cit., pág. 149.

religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo»<sup>61</sup>. Para alcanzar este noble fin, la UNESCO, *inter alia*, «[a]yudará a la conservación, al progreso y a la difusión del saber: Velando por la conservación y la protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico, y recomendando a las naciones interesadas las convenciones internacionales que sean necesarias para tal fin» (art. I.2.c.). Así pues, todas las actividades normativas de la UNESCO en el ámbito del patrimonio cultural se enmarcan en el contexto del objetivo general de la organización de fomentar la paz y la seguridad internacionales.

La Convención de 1972 no es una excepción en este punto. De hecho, la inserción de la Convención en el propósito global de la UNESCO de «erigir los baluartes de la paz en la mente de los hombres» se pone de manifiesto ya en el preámbulo del tratado, que en su cuarto párrafo hace referencia explícita al art. I.2.c) de la Constitución de la organización. Asimismo, aunque el texto de la Convención no menciona la paz y la seguridad internacionales, toda la idea del patrimonio mundial se basa en narrativas internacionalistas y cosmopolitas de coexistencia pacífica, cooperación y comunidad. Según esta concepción, ciertos bienes culturales y naturales se consideran y se presentan como portadores de valores y experiencias universales, por lo que no pertenecen al patrimonio de un solo país o pueblo, sino que forman parte «del patrimonio mundial de la humanidad entera». Como tal, «la comunidad internacional entera tiene el deber de cooperar» para su protección (art. 6). Así, al concebir el patrimonio mundial como un patrimonio universalmente compartido e introducir un régimen de cooperación internacional para su promoción y protección, la Convención de 1972 pretende crear una comunidad global, basada en una historia y unos valores compartidos encarnados por los bienes que constituyen la Lista del Patrimonio Mundial. En palabras de DE CESARI, los sitios del patrimonio mundial «deben constituir los elementos de un pasado compartido de la humanidad capaces de fomentar un sentido global de comunidad humana y solidaridad intelectual»<sup>62</sup>. La Convención de 1972 es, por tanto, una herramienta central en los esfuerzos de la UNESCO por promover la idea de una comunidad (*polity*) mundial interconectada como fundamento de la paz<sup>63</sup>.

En muchos aspectos, la UNESCO ha tenido un éxito notable en la creación de un sentimiento global de comunidad cuando se trata de los bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial. Como hemos visto antes, el concepto de patrimonio mundial es hoy conocido por muchas personas en todo el mundo, especialmente, pero no solo, en el mundo occidental. De forma poco habitual para un tratado internacional, la Convención de 1972 ha conseguido trascender la esfera de la política internacional para entrar en el ámbito del conocimiento público. El patrimonio mundial es percibido por el público y, al menos en su retórica, también por los Estados, como algo que no solo pertenece a un único Estado-nación, sino que es compartido por toda la humanidad.

Este sentimiento de preocupación común por un patrimonio compartido queda bien plasmado en las declaraciones de un visitante sueco a Stonehenge, en Gran Bretaña, reproducidas por LOWENTHAL, que proclamó: «Stonehenge nos pertenece a todos,

<sup>61</sup> Constitución de la UNESCO, art. I.1.

<sup>62</sup> DE CESARI, C., «World...», cit., pág. 300.

<sup>63</sup> Véase MESKELL, L., *A Future...*, cit., págs. 67-68.

¿sabes? Los británicos sólo sois sus afortunados custodios»<sup>64</sup>. Este tipo de afirmaciones no son opiniones aisladas, sino que representan un sentimiento que muchas personas comparten en relación con los bienes inscritos en la Lista y que también se han abierto paso en la retórica de los representantes gubernamentales<sup>65</sup>. Este sentimiento se puso de manifiesto también en las reacciones al incendio de la catedral de Notre Dame en París el 15 de abril de 2019. Los destrozos en la famosa catedral, patrimonio mundial desde 1991, provocaron consternación no solamente en Francia, sino en todo el mundo. Varios líderes mundiales expresaron públicamente sus condolencias, calificando el incidente como algo que afectaba también al patrimonio y la cultura de sus propios países. El entonces presidente de EEUU, Donald Trump, por ejemplo, lamentó los hechos, declarando que el monumento era «una parte de *nuestro* crecimiento, [...] una parte de *nuestra* cultura, [...] una parte de *nuestras* vidas»<sup>66</sup>, mientras que para la canciller alemana, Angela Merkel, Notre Dame era un símbolo de Francia y de «*nuestra* cultura europea»<sup>67</sup>. Del mismo modo, el presidente egipcio El-Sisi y su homólogo nigeriano Akufo-Addo expresaron su solidaridad con el pueblo francés, lamentando lo que consideraron «una gran pérdida para toda la humanidad» y la destrucción de uno «de los edificios más emblemáticos de la civilización mundial», respectivamente<sup>68</sup>. La campaña internacional de recaudación de fondos que se puso en marcha poco después del incendio con el fin de financiar la reconstrucción de la catedral consiguió recaudar más de 833 millones de euros, procedentes de más de 340.000 personas de todo el mundo<sup>69</sup>.

Otro ejemplo de cómo la Convención de 1972 ha conseguido fomentar la cooperación y la solidaridad internacionales, son los bienes transnacionales o transfronterizos incluidos en la Lista. Estos bienes están situados en el territorio de dos o más Estados parte y, siempre que sea posible, sus expedientes de candidatura deben ser preparados y presentados por los Estados parte interesados conjuntamente. Además, para garantizar la salvaguarda del lugar, se recomienda encarecidamente a los Estados parte interesados que establezcan un comité de gestión conjunta o un organismo similar para

<sup>64</sup> LOWENTHAL, David, *The Heritage Crusade and the Spoils of History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pág. 228. Stonehenge fue inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial en 1986.

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, MESKELL, Lynn, «World Heritage and WikiLeaks: Territory, Trade, and Temples on the Thai-Cambodian Border», *Current Anthropology*, vol. 57, núm. 1, 2016, pág. 79, <https://doi.org/10.1086/684643>.

<sup>66</sup> SELSKY, Andrew, «Around world, ‘our hearts ache’ at Notre Dame Cathedral fire», *AP News*, 16 de abril de 2019, <https://apnews.com/article/fires-north-america-donald-trump-spain-ap-top-news-5b7a4f7ba9d14f138e773a1cf18aed1> (último acceso 18/06/2022). La traducción y las itálicas son nuestras.

<sup>67</sup> DE GREGORIO, Antonella, «Incendio Notre Dame, lo sgomento del mondo: ‘Brucia una parte di noi’», *Corriere della Sera*, 15 de abril de 2019, <https://www.corriere.it/cronache/19-aprile-15/incendio-notre-dame-sgommento-mondo-24339856-5fb0-11e9-b974-356c261cf349.shtml> (último acceso 18/06/2019). La traducción y las itálicas son nuestras.

<sup>68</sup> «Notre Dame Cathedral fire: Akufo-Addo comiserates with France», *Graphic Online*, 16 de abril de 2019, <https://www.graphic.com.gh/news/general-news/notre-dame-cathedral-fire-akufo-addo-comiserates-with-france.html> (último acceso 18/06/2019); «Sisi expresses solidarity with France over Paris cathedral fire», *Egypt Today*, 15 de abril de 2019, <https://www.egypttoday.com/Article/1/68369/Sisi-expresses-solidarity-with-France-over-Paris-cathedral-fire> (último acceso 18/06/2022).

<sup>69</sup> «Notre Dame, dos años después del incendio: así avanzan las obras para su reconstrucción», *RTVE*, 15 de abril de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20210415/dos-anos-despues-del-incendio-macron-insiste-notre-dame-estara-reconstruida-2024/2086005.shtml> (último acceso 18/06/2022).

supervisar la gestión del conjunto del bien transfronterizo<sup>70</sup>. Como probablemente ningún otro bien, estos sitios encarnan la idea de un patrimonio mundial compartido por diferentes pueblos y Estados. En la actualidad, hay 43 bienes transnacionales/transfronterizos inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial (el 3,73 % del total de inscripciones), uno de ellos en la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro. En total, 67 Estados parte han participado en la presentación exitosa de al menos una candidatura transnacional/transfronteriza. La mayoría de los bienes inscritos de este tipo se encuentran dentro de una misma región y entre Estados vecinos, pero también hay excepciones. El sitio «Obra arquitectónica de Le Corbusier - Contribución excepcional al Movimiento Moderno», por ejemplo, está compartido por siete países en tres continentes: Alemania, Argentina, Bélgica, Francia, India, Japón y Suiza. El sitio «Patrimonio del mercurio (Almadén e Idria)», por su parte, está integrado por dos complejos mineros situados en España y Eslovenia. El bien del patrimonio natural «Bosques antiguos y primarios de hayas de los Cárpatos y otras regiones de Europa», por último, comprende nada menos que 94 componentes en 18 Estados europeos.

Sin embargo, el patrimonio mundial no siempre es un espacio de cooperación internacional y construcción de la comunidad, sino también un escenario de competencia y conflicto internacional. Aunque la Convención aboga por una comprensión profundamente internacional del patrimonio, muchos Estados parte utilizan la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial como medio para promover sus intereses nacionales. Estos intereses pueden ser de carácter económico o residir en la potenciación del poder blando de un Estado en la escena mundial, como ya hemos visto. Pero los Estados utilizan las inscripciones en el patrimonio mundial también para sus objetivos políticos internos, como el fortalecimiento de la identidad y la cohesión nacionales.

China es un ejemplo de Estado que sigue una estrategia muy proactiva en este sentido. En la actualidad, el país asiático cuenta con 56 sitios del patrimonio inscritos, siendo el segundo Estado parte con más inscripciones, solo por detrás de Italia, y el único país no europeo entre los cinco primeros. La Lista Indicativa del país comprende actualmente otros 61 bienes. Aunque la promoción internacional de la cultura china y los ingresos por turismo son seguramente un factor importante en el impulso masivo de inscripciones de China, otro objetivo importante del gobierno es reforzar la unidad nacional del país más poblado del mundo. La construcción de la nación es una de las motivaciones centrales que explican el entusiasmo del Estado por el patrimonio mundial<sup>71</sup>. Como expone YAN, con la inscripción de sitios en la Lista, el gobierno chino persigue el objetivo de construir una narrativa de continuidad histórica y potenciar las relaciones armónicas entre los numerosos grupos étnicos dentro de sus fronteras, reforzando con ello la identidad y la unidad nacionales chinas<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> *Operational Guidelines*, párr. 135.

<sup>71</sup> YAN, Haiming, «World Heritage and National Hegemony: The Discursive Formation of Chinese Political Authority», *A Companion to Heritage Studies* (LOGAN, W.; NIC CRAITH, M.; KOCKEL, U., Eds.), Wiley-Blackwell, Chichester, 2015, pág. 231.

<sup>72</sup> *Ibidem*, págs. 231-234.

En este aspecto, China, por supuesto, no es una excepción. El patrimonio siempre ha sido una herramienta política para la construcción de comunidades, asumiendo un papel primordial en la narración de las naciones como entidades políticas históricas y, por tanto, legítimas. En consecuencia, no es de extrañar que también el patrimonio mundial, a pesar de su concepción universal e internacionalista, sea utilizado por los Estados parte para potenciar sus agendas nacionalistas. Sobre todo, porque, en el régimen convencional, los Estados parte mantienen el poder de decisión en casi todas las cuestiones centrales: son los principales responsables de la protección, deciden qué sitios se presentan para su inscripción y elaboran sus expedientes de candidatura y, finalmente, deciden —a través de los miembros del Comité del Patrimonio Mundial— qué bienes se inscriben en la Lista.

Cabe destacar, por supuesto, que el recurso a la denominación de patrimonio mundial con fines de construcción nacional no es en sí mismo problemático y excluyente con el objetivo convencional de crear una comunidad global basada en los principios de cooperación y solidaridad internacionales. Un bien puede inscribirse con el fin de fomentar el orgullo nacional, sin dejar de inspirar un sentimiento de pertenencia a una civilización mundial. Sin embargo, el espíritu cosmopolita de la Convención se ve amenazado cuando un bien se inscribe fomentando la rivalidad entre Estados, reescribiendo la historia o negando los derechos de las minorías. Abundan los ejemplos de estas inscripciones conflictivas del patrimonio mundial. MESKELL, por ejemplo, destaca el caso de la inscripción del bien cultural japonés «Sitios de la revolución industrial de la era Meiji en Japón» en 2015. Esta inscripción provocó severas protestas tanto de China como de Corea, ya que el expediente de nominación no mencionaba en absoluto los trabajos forzados y la esclavitud sexual que sufrieron miles de sus ciudadanos durante este proceso<sup>73</sup>. Según la autora, siendo plenamente consciente de las ramificaciones políticas de este conflictivo patrimonio, Japón siguió adelante con la inscripción, pues el sitio servía para resaltar el estatus del país como gran potencia con una larga historia de desarrollo tecnológico<sup>74</sup>. La omisión del destino de aquellos ciudadanos chinos y coreanos no es una cuestión menor, sino que representa cómo los Estados parte pueden utilizar el patrimonio mundial para reescribir su historia, deshacerse de los episodios incómodos de su pasado y sancionar su versión alternativa obteniendo el sello de la UNESCO.

Otro ejemplo de cómo los Estados utilizan el patrimonio mundial para redefinir la historia es el documentado por YAN. En su artículo recoge el proceso de elaboración de la candidatura de la Ruta de la Seda para su inscripción en la Lista, en el que China excluyó deliberadamente la ciudad de Kasgar, situada en la Región Autónoma Uigur, del expediente de candidatura, a pesar de que los expertos y el propio gobierno chino habían reconocido previamente el destacado valor cultural e histórico de la ciudad, así como su gran importancia para el comercio de la Ruta de la Seda<sup>75</sup>. En cambio, la ciudad, un centro cultural y religioso para la minoría musulmana uigur que desde hace años se enfrenta a una fuerte represión por parte de las autoridades chinas, fue expuesta a la demolición como parte de un «proyecto de reconstrucción» patrocinado por el Estado, lo que provocó

---

<sup>73</sup> MESKELL, L., *A Future...*, cit., pág. 150.

<sup>74</sup> *Ibidem*, págs. 150-153.

<sup>75</sup> YAN, H., «World...», cit., pág. 236.

protestas locales e internacionales de gran alcance, pero finalmente infructuosas<sup>76</sup>. Esto demuestra cómo, sin el consentimiento de un Estado parte, es imposible que las minorías o los pueblos indígenas puedan obtener el reconocimiento de su patrimonio como patrimonio mundial, aunque su valor universal excepcional esté ampliamente reconocido.

En efecto, la ausencia en la Convención de disposiciones para la participación de las comunidades locales en el proceso de identificación, delimitación y protección del patrimonio de valor universal excepcional, así como la rígida exigencia de consentimiento estatal, son una de sus mayores deficiencias<sup>77</sup>. Esto abre la posibilidad de que el Estado territorial excluya a las minorías indeseadas de lograr el reconocimiento internacional mediante la inscripción o de apropiarse del patrimonio de la comunidad presentándolo no tanto como un bien representativo de la minoría en cuestión, sino como una parte de la historia nacional del Estado en su conjunto. Aunque tal estrategia no infringe el texto de la Convención, ciertamente va en contra de su espíritu subyacente y amenaza su objetivo de crear una comunidad global basada en la diversidad cultural, la solidaridad y la cooperación. La restricción del acceso a lugares culturalmente importantes para los pueblos indígenas o las comunidades locales, así como la prohibición de prácticas culturales tradicionales consideradas incompatibles con la conservación o la explotación turística de un bien, son también cuestiones pertinentes a este respecto<sup>78</sup>.

Cabe mencionar que, al menos en lo que respecta a la participación de las comunidades locales, en los últimos años se han producido avances positivos, tanto dentro como fuera de los mecanismos convencionales, hacia un enfoque del patrimonio mundial más inclusivo y basado en los derechos humanos. En 2007, la mejora del protagonismo de las comunidades en la aplicación de la Convención ha sido declarada como el quinto Objetivo Estratégico del Comité y las actuales Directrices Prácticas instan repetidamente a los Estados parte a incluir a las partes interesadas y a los titulares de derechos, como las comunidades locales, los pueblos indígenas y las ONG, de manera efectiva en la identificación, gestión, conservación, uso y presentación de los sitios del patrimonio mundial<sup>79</sup>. Los organismos consultivos ICOMOS y UICN también se han comprometido a adoptar un enfoque basado en los derechos y ahora incluyen la valoración de la participación comunitaria en sus evaluaciones técnicas de los expedientes de candidatura<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, págs. 236-238.

<sup>77</sup> De la misma manera FRANCONI, Francesco, «Thirty Years On: Is the World Heritage Convention Ready for the 21<sup>st</sup> Century?», *Italian Yearbook of International Law*, vol. 12, 2002, págs. 30-31, <https://doi.org/10.1163/221161302X00020>.

<sup>78</sup> Esto ha sido un problema especialmente en el contexto de los sitios naturales del patrimonio mundial, donde, en muchos casos, la idea de que son paisajes inalterados por el ser humano ha llevado a despreciar la fuerte conexión cultural de los pueblos indígenas con sus tierras y a la violación de sus derechos humanos (culturales). Véase OVIEDO, Gonzalo y PUSCHKARSKY, Tatjana, «World Heritage and rights-based approaches to nature conservation?», *International Journal of Heritage Studies*, vol. 18, núm. 3, 2012, págs. 286-287, <https://doi.org/10.1080/13527258.2012.652146>.

<sup>79</sup> Véase, por ejemplo, *Operational Guidelines*, párrs. 26, 47ter, 64, 111, 117, 119.

<sup>80</sup> Véase, por ejemplo, el bien cultural «Templo Kakatiya Rudreshwara (Ramappa), estado de Telangana», inscrito en 2021. En su evaluación de la candidatura, ICOMOS consideró que una mayor implicación de la comunidad local, en particular de los sacerdotes, en la gestión del sitio sería beneficiosa y, en consecuencia, recomendó al Estado parte proponente (India) que implicara "más estrechamente, como socios y partes interesadas, a los sacerdotes locales y a los miembros de la comunidad en el sistema de gestión del bien".

Al margen de los mecanismos convencionales, en 2011 la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos declaró que la inscripción de la Reserva Nacional del Lago Bogoria en la Lista del Patrimonio Mundial constituía una violación del Derecho al desarrollo de la comunidad indígena Endorois, garantizado por el art. 22 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, dado que la inscripción se realizó sin obtener el consentimiento libre, previo e informado de los Endorois. Por ello, instó al Comité a revisar sus procedimientos para garantizar que la aplicación de la Convención se ajuste a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que se garanticen los derechos de los pueblos indígenas, y los derechos humanos en general, en las zonas del Patrimonio Mundial<sup>81</sup>.

Sin embargo, a pesar de los avances positivos, la inclusión de los intereses y derechos de las comunidades locales todavía no está suficientemente garantizada en el proceso de inscripción. Es fundamental que el Comité refuerce su compromiso con un enfoque del patrimonio mundial basado en los derechos, incorporando la obtención del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales como un criterio clave a la hora de decidir si se inscribe o no un nuevo bien. A este respecto, una vez más, las ONG pueden desempeñar un papel importante promoviendo la participación de las comunidades, denunciando públicamente cuando los Estados parte no tengan suficientemente en cuenta los intereses y derechos de las comunidades locales y las minorías, y presionando al Comité para que no inscriba (o devuelva/difiera) una candidatura en los casos en que sea evidente que no se ha considerado a esos grupos. Por supuesto, la eficacia de este activismo tiene sus límites. En el caso del lago Bogoria, por ejemplo, el *Endorois Welfare Council* instó al Comité del Patrimonio Mundial a aplazar la inscripción por la falta de participación adecuada de la comunidad Endorois, pero el Comité siguió adelante con la inscripción<sup>82</sup>. No obstante, la denuncia pública es una herramienta importante para avanzar hacia una participación real de las comunidades locales.

## V. CONCLUSIÓN

En 2012, durante el 40.º aniversario de la Convención, la entonces Directora General de la UNESCO, Irina BOKOVA, inauguró la 36.ª reunión del Comité del Patrimonio Mundial en San Petersburgo con un discurso en el que destacó la importancia de la Convención y su posición central en la empresa de la UNESCO para promover la paz y la cooperación internacionales:

---

UNESCO, ICOMOS Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed Properties, WHC 21/44.COM/INF.8B1, 2021, pág. 51, <https://whc.unesco.org/archive/2021/whc21-44com-8Binf1-en.pdf> (último acceso 17/10/2022). Sobre el desarrollo de un enfoque de la participación comunitaria basado en los derechos dentro de la UICN, véase OVIEDO, G. y PUSCHKARSKY, T. «World...», cit.

<sup>81</sup> Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, *Resolution on the Protection of Indigenous Peoples' Rights in the Context of the World Heritage Convention and the Designation of Lake Bogoria as a World Heritage site*, ACHPR/Res.197(L)2011, 5 de noviembre de 2011, <https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=193> (último acceso 17/10/2022).

<sup>82</sup> *Ibidem*.

Señoras y señores,

La UNESCO se creó con el objetivo de fomentar la paz y el desarrollo.

El patrimonio mundial está en el centro de esta visión, y tenemos que considerar su papel para reforzar la paz en el siglo XXI.

Este patrimonio ha tendido puentes y forjado conexiones entre continentes que pueden materializarse ahora<sup>83</sup>.

Por otra parte, BOKOVA también subrayó que la Convención se enfrentaba a serios retos para alcanzar sus objetivos:

En su 40.º aniversario, la Convención del Patrimonio Mundial se enfrenta a estas amenazas, y también a un reto más fundamental: el de su credibilidad y su futuro.

En los últimos años, algunos acontecimientos en el proceso de inscripción han debilitado los principios de excelencia científica e imparcialidad que están en el corazón de la Convención. [...]

Creo que nos encontramos en una encrucijada, con una clara elección ante nosotros.

Podemos seguir reuniéndonos, año tras año, como contables de la etiqueta de Patrimonio Mundial, añadiendo más sitios a la lista, adhiriéndonos cada vez menos estrictamente a sus criterios.

O podemos elegir otro camino.

Podemos decidir actuar y pensar como visionarios, rejuvenecer la Convención del Patrimonio Mundial y afrontar los retos del siglo XXI.

El Patrimonio Mundial no es un concurso de belleza.

No es una carrera por el mayor número de sitios.

El momento de gloria que supone la inscripción de un sitio es breve, solo puede perdurar mediante el compromiso de los Estados, las autoridades locales y las comunidades locales con la conservación y la salvaguarda a largo plazo.

Esta es la misión de la UNESCO —este debe seguir siendo nuestro primer objetivo<sup>84</sup>.

En los diez años transcurridos desde el discurso de BOKOVA, poco ha cambiado. La Convención sigue enfrentándose a graves retos que amenazan sus objetivos de preservar para las generaciones futuras el patrimonio mundial de valor universal excepcional y de ser un instrumento de construcción de la comunidad global. Algunos de estos retos son tan antiguos como la propia Convención, como las dificultades para conseguir una Lista del Patrimonio Mundial inclusiva que represente de forma verdadera y equitativa la diversidad

<sup>83</sup> UNESCO, *Address by Ms Irina Bokova, UNESCO Director-General, on the occasion of the opening of the 36<sup>th</sup> session of the World Heritage Committee*, DG/2012/096, 24 de junio de 2012, pag. 4, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000216700?posInSet=1&queryId=5ectf9733-0356-41b0-8eb5-f07ebdecc6b2> (último acceso 27/06/2022). La traducción es nuestra.

<sup>84</sup> *Ibidem*, págs. 2-3. La traducción es nuestra.

de las culturas del mundo. Otros son más recientes, como las dificultades financieras combinadas con un número creciente de inscripciones, que hacen que la protección de los bienes inscritos sea una tarea cada vez más ardua. No obstante, el más grave de ellos es probablemente la manera en que los Estados parte utilizan la Convención y su Lista fundamentalmente como una herramienta para promover sus intereses nacionales, ya sean económicos o políticos. Cuando el patrimonio mundial se convierte en un escenario de conflicto y de construcción de la nación en detrimento de otros Estados o minorías, la salvaguardia del patrimonio y la construcción de puentes entre países y pueblos se ven eclipsados. Superar esta situación y volver a la misión original de la UNESCO y de la Convención está en manos de los Estados parte. Es su responsabilidad, particularmente a través de su participación en la Asamblea General de los Estados parte y en el Comité del Patrimonio Mundial, decidir cuál de los dos caminos esbozados por BOKOVA pretenden seguir. Ciertamente, teniendo en cuenta la evolución de los últimos diez años, uno también podría argumentar que ya han tomado su decisión.

## BIBLIOGRAFÍA

BOER, Ben, «Article 3. Identification and Delineation of World Heritage Properties», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 85-102.

BRUMANN, Christoph, «Anthropological Utopia, Closet Eurocentrism, and Culture Chaos in the UNESCO World Heritage Arena», *Anthropological Quarterly*, vol. 91, núm. 4, 2018, págs. 1203-1233, <https://doi.org/10.1353/anq.2018.0063>.

BRUMANN, Christoph y GFELLER, Aurélie Élisabeth, «Cultural landscapes and the UNESCO World Heritage List: perpetuating European dominance», *International Journal of Heritage Studies*, vol. 28, núm. 2, 2022, págs. 147-162, <https://doi.org/10.1080/13527258.2021.1941197>.

BUCKLEY, Ralf, «The Effects of World Heritage Listing on Tourism to Australian National Parks», *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 12, núm. 1, 2004, págs. 70-84, <https://doi.org/10.1080/09669580408667225>.

BUZZINI, Gionata P. y CONDORELLI, Luigi, «Article 11. List of World Heritage in Danger and Deletion of a Property from the World Heritage List», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 175-199.

BYRNE, Denis, «Western Hegemony in archaeological heritage management», *History and Anthropology*, vol. 5, núm. 2, 1991, págs. 269-276.

CARDUCCI, Guido, «Articles 4-7. National and International Protection of the Cultural and Natural Heritage», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 103-145.

CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús, «La UNESCO y la gestión del patrimonio mundial: mecanismos de protección y garantía», *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural: Especial referencia a España* (FERNÁNDEZ LIESA, C.R.; PRIETO DE PEDRO, J.; VACAS FERNÁNDEZ, F.; ZAPATERO MIGUEL, P. Eds.), Colex, Madrid, 2009, págs. 135-154.

CHECHI, Alessandro, «Non-State Actors and the Implementation of the World Heritage Convention in Asia: Achievements, Problems, and Prospects», *Asian Journal of International Law*, vol. 8, núm. 2, 2018, págs. 461-489, <https://doi.org/10.1017/S2044251318000012>.

DE CESARI, Chiara, «World Heritage and Mosaic Universalism: A view from Palestine», *Journal of Social Archaeology*, vol. 10, núm. 3, 2010, págs. 299-324, <https://doi.org/10.1177/1469605310378336>.

DE GREGORIO, Antonella, «Incendio Notre Dame, lo sgomento del mondo: ‘Brucia una parte di noi’», *Corriere della Sera*, 15 de abril de 2019, [https://www.corriere.it/cronache/19\\_aprile\\_15/incendio-notre-dame-sgomento-mondo-24339856-5fb0-11e9-b974-356c261cf349.shtml](https://www.corriere.it/cronache/19_aprile_15/incendio-notre-dame-sgomento-mondo-24339856-5fb0-11e9-b974-356c261cf349.shtml).

FORREST, Craig, *International Law and the Protection of Cultural Heritage*, Routledge, Abingdon, 2011.

FRANCIONI, Francesco, «Thirty Years On: Is the World Heritage Convention Ready for the 21st Century?», *Italian Yearbook of International Law*, vol. 12, 2002, págs. 13-38, <https://doi.org/10.1163/221161302X00020>.

FRANCIONI, Francesco, «The Preamble», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 11-21.

FRANCIONI, Francesco, «World Cultural Heritage», *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law* (FRANCIONI, F.; VRDOLJAK, A. F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2020, págs. 250-271.

LABADI, Sophia, *UNESCO, Cultural Heritage, and Outstanding Universal Value: Value-based Analyses of the World Heritage and Intangible Cultural Heritage Conventions*, Rowan & Littlefield, Lanham, 2013.

LEMAISTRE, Anne y LENZERINI, Federico, «Articles 19-26. International Assistance», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 305-324.

LOWENTHAL, David, *The Heritage Crusade and the Spoils of History*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

MAYOR ZARAGOZA, Federico, «Un patrimonio para todos los hombres», *El Correo de la UNESCO*, vol. XLI, núm. 8, 1988, pág. 4.

MESKELL, Lynn, «UNESCO's World Heritage Convention at 40», *Current Anthropology*, vol. 54, núm. 4, 2013, págs. 483-494, <https://doi.org/10.1086/671136>.

MESKELL, Lynn, «World Heritage and WikiLeaks: Territory, Trade, and Temples on the Thai-Cambodian Border», *Current Anthropology*, vol. 57, núm. 1, 2016, págs. 72-95, <https://doi.org/10.1086/684643>.

MESKELL, Lynn, *A Future in Ruins: UNESCO, World Heritage, and the Dream of Peace*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

«Notre Dame Cathedral fire: Akufo-Addo comiserates with France», *Graphic Online*, 16 de abril de 2019, <https://www.graphic.com.gh/news/general-news/notre-dame-cathedral-fire-akufo-addo-comiserates-with-france.html>.

«Notre Dame, dos años después del incendio: así avanzan las obras para su reconstrucción», *RTVE*, 15 de abril de 2021, <https://www.rtve.es/noticias/20210415/dos-anos-despues-del-incendio-macron-insiste-notre-dame-estara-reconstruida-2024/2086005.shtml>.

OVIEDO, Gonzalo y PUSCHKARSKY, Tatjana, «World Heritage and rights-based approaches to nature conservation?», *International Journal of Heritage Studies*, vol. 18, núm. 3, 2012, págs. 285-296, <https://doi.org/10.1080/13527258.2012.652146>.

PARENT, M., *Comparative study of nominations and criteria for World Cultural Heritage*, CC-79/CONF.003/11 ANNEX, 1979, <https://whc.unesco.org/archive/1979/cc-79-conf003-11e.pdf>.

PATCHETT, Lynne, «Articles 17-18. Activities to Support the World Heritage Fund», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 289-304.

RODWELL, Dennis, «The Unesco World Heritage Convention, 1972–2012: Reflections and Directions», *The Historic Environment: Policy & Practice*, vol. 3, núm. 1, 2012, págs. 64-85, <https://doi.org/10.1179/1756750512Z.0000000004>.

SCOVAZZI, Tulio, «Articles 8-11. World Heritage Committee and World Heritage List», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 147-174.

SELSKY, Andrew, «Around world, 'our hearts ache' at Notre Dame Cathedral fire», *AP News*, 16 de abril de 2019, <https://apnews.com/article/fires-north-america-donald-trump-spain-ap-top-news-5b7a4f7ba9d14f138e773a1cfl8aed1>.

SETTIMINI, Elena, «Women's representation and participation in UNESCO heritage discourse», *International Journal of Heritage Studies*, vol. 27, núm. 1, 2021, págs. 1-15, <https://doi.org/10.1080/13527258.2020.1763428>.

SIMMONDS, Julia, «UNESCO World Heritage Convention», *Art Antiquity and Law*, Vol. 2, núm. 3, 1997, págs. 251-282.

«Sisi expresses solidarity with France over Paris cathedral fire», *Egypt Today*, 15 de abril de 2019, <https://www.egypttoday.com/Article/1/68369/Sisi-expresses-solidarity-with-France-over-Paris-cathedral-fire>.

VACAS FERNÁNDEZ, Félix, «Las ciudades-capitales españolas declaradas Patrimonio Mundial por la UNESCO», *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural: Especial referencia a España* (FERNÁNDEZ LIESA, C.R.; PRIETO DE PEDRO, J.; VACAS FERNÁNDEZ, F.; ZAPATERO MIGUEL, P. Eds.), Colex, Madrid, 2009, págs. 329-353.

VRDOLJAK, Ana Filipa, «Article 13. World Heritage Committee and International Assistance», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 219-241.

VRDOLJAK, Ana Filipa y MESKELL, Lynn, «Intellectual Cooperation Organisation, UNESCO, and the Culture Conventions», *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law* (FRANCIONI, F.; VRDOLJAK, A. F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2020, págs. 13-39.

YUSUF, Abdulqawi A., «Article 1. Definition of Cultural Heritage», *The 1972 World Heritage Convention: A Commentary* (FRANCIONI, F.; LENZERINI, F. Eds.), Oxford University Press, Oxford, 2008, págs. 23-50.

YAN, Haiming, «World Heritage and National Hegemony: The Discursive Formation of Chinese Political Authority», *A Companion to Heritage Studies* (LOGAN, W.; NIC CRAITH, M.; KOCKEL, U., Eds.), Wiley-Blackwell, Chichester, 2015.