

Programa de Preparación y Respuesta ante Emergencias para el Patrimonio, ejecutado por intermedio del

Fondo de Emergencia para el Patrimonio

1. Los efectos de los desastres y conflictos sobre el patrimonio y sus consecuencias para el desarrollo sostenible, la paz y la seguridad

Los bienes del Patrimonio Mundial y los recursos del patrimonio cultural y natural, incluyendo sus expresiones inmateriales, se ven cada vez más afectados por conflictos y desastres en todas partes del mundo. Estas amenazas al patrimonio cultural pueden deberse a diversos factores subyacentes, entre los que se cuentan los riesgos naturales, el cambio climático y la inestabilidad política, los cuales suelen reforzarse mutuamente.

En los últimos años, terremotos, incendios, inundaciones, desprendimientos de tierras y tifones han causado considerables daños, cuando no la destrucción completa, de innumerables sitios del patrimonio cultural y natural, museos, instituciones culturales y prácticas inmateriales. En situaciones de conflicto, el patrimonio corre particular peligro, tanto a causa de su vulnerabilidad intrínseca como de su alto valor simbólico. La cultura es a menudo un blanco y una fuente de financiación de conflictos, por lo que la protección del patrimonio cultural entraña también importantes repercusiones para la seguridad internacional.

A menudo, el patrimonio queda atrapado entre los fuegos cruzados de las hostilidades entre las partes beligerantes, o es víctima de pillaje y saqueo en épocas de caos y disturbios políticos. Es aún más inquietante observar que el patrimonio es a veces blanco de una destrucción deliberada, con la intención de hacer desaparecer la identidad misma de personas y grupos, cortar sus vínculos con la tierra y romper los lazos que los unen en tanto comunidad. Esto ocurrió en 2001 con las estatuas de Buda de Bamiyán (Afganistán), y como hemos presenciado de forma trágica, en la región septentrional de Malí, así como en Siria y el Iraq más recientemente.

Además de la pérdida de la memoria única de nuestro pasado, con el gran valor histórico, estético y científico que esta entraña, la destrucción del patrimonio cultural y natural tiene consecuencias muy negativas para las comunidades, ya que les quita el recurso fundamental que representa el patrimonio para su desarrollo sostenible. Las comunidades afectadas pierden también un anclaje de su espiritualidad y su identidad, que contribuiría a su reconstrucción en épocas de zozobra.

Inmediatamente después de una catástrofe, y en particular durante períodos de conflicto activo, el patrimonio brinda a menudo un elemento esencial de apoyo material y psicológico. Poder tener acceso al propio patrimonio, sea este un edificio religioso, una ciudad histórica, un sitio arqueológico o incluso un paisaje, o simplemente saber que sigue existiendo, no es solo un derecho humano. Proporciona también un sentimiento de continuidad muy necesario y fomenta la resiliencia. En situaciones de emergencia complejas, la cultura puede ser además un vector de tolerancia, entendimiento mutuo y reconciliación, mitigando las tensiones sociales y previniendo una nueva escalada de conflictos violentos. El cine, la danza y el teatro, por ejemplo, se han utilizado para propiciar el entendimiento mutuo entre diversas comunidades de refugiados.

En la fase posterior a desastres y conflictos, la rehabilitación del patrimonio puede contribuir a reforzar la resiliencia de una comunidad y a curar las cicatrices causadas por la guerra, ayudando a las personas

vulnerables a recobrar un sentimiento de dignidad y empoderamiento. El reconocimiento y la restauración del patrimonio, basados en valores e intereses compartidos, pueden también fomentar el reconocimiento, la tolerancia y el respeto mutuos entre distintas comunidades, lo que constituye una condición previa para el desarrollo pacífico de una sociedad.

En materia de desastres, por otra parte, el patrimonio no es solo una carga. Una extensa literatura muestra que los sitios y estructuras del patrimonio bien mantenidos pueden reducir los riesgos de desastre. Transmiten conocimientos tradicionales vinculados con técnicas de construcción y gestión ambiental.

La protección del patrimonio contra los riesgos vinculados con desastres y situaciones de conflicto, incluso cuando las vidas están en peligro y las preocupaciones humanitarias cobran prioridad, es por consiguiente un imperativo fundamental en materia de desarrollo y seguridad.

2. Los retos que se plantean

En este contexto, muchos países desconocen los riesgos que amenazan su patrimonio y no están preparados para hacerles frente. Los administradores de sitios patrimoniales están por lo común preocupados por los problemas cotidianos, o buscan recabar fondos para las obras de restauración o conservación en curso. Quedan pocas oportunidades o escaso margen de maniobra para preocuparse por la gestión de riesgos de desastre y aún menos para posibles situaciones de conflicto armado. A pesar de la preparación para catástrofes potenciales, estas suelen ocurrir e infligen daños considerables.

Una vez que se produce un desastre, se carece a menudo de la capacidad de responder rápidamente. Se pierden así oportunidades de controlar y mitigar el alcance de los daños. Cuando se produce una catástrofe o surgen situaciones de conflicto, el patrimonio suele estar expuesto a riesgos mayores e imprevistos que pueden tener consecuencias catastróficas, a menos que se adopten medidas de salvaguardia inmediatas. Entre estos riesgos figuran el derrumbe de estructuras desestabilizadas, el saqueo de materiales o colecciones y la pérdida de valiosos archivos.

La UNESCO, en cooperación con organizaciones asociadas, como el ICOMOS, la UICN, el ICCROM y el ICOM,¹ ha desarrollado a lo largo de los años una variedad de instrumentos para la gestión de riesgos para el patrimonio derivados de desastres y situaciones de conflicto. Estas organizaciones abordan todas las etapas del ciclo de gestión de riesgo de desastres, es decir, antes, durante y después de una situación de emergencia. Las actividades realizadas van desde la elaboración de manuales de orientación² y programas de formación hasta iniciativas de respuesta y recuperación sobre el terreno.

No obstante ello, habida cuenta de los ataques sin precedentes perpetrados contra la cultura y el patrimonio, en particular en el Oriente Medio, y el recrudescimiento de los desastres, se requieren enfoques nuevos y más eficaces para responder a esos retos.

Por consiguiente, en su 38ª Conferencia General, celebrada en noviembre de 2015, la UNESCO aprobó una *Estrategia para reforzar la labor de la UNESCO en materia de protección de la cultura y promoción del*

¹ El ICOMOS es el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios; la UICN es la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; el ICCROM es el Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales; el ICOM es el Consejo Internacional de Museos.

² Véanse, por ejemplo, el manual de referencia "Gestión del riesgo de desastres para el Patrimonio Mundial" (<http://whc.unesco.org/en/activities/630/>); la colección de manuales de protección del patrimonio cultural de la UNESCO en idiomas locales relativos al patrimonio mueble (véase: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/museums/movable-heritage-outreach-programme/cultural-heritage-protection-handbooks-in-local-languages/>); y el Programa de formación UNESCO/ICOM para estudios museológicos (véase: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/museums/unescoicom-museum-studies-training-package/>).

pluralismo cultural en caso de conflicto armado, y en su 39ª Conferencia General, reunida en noviembre de 2017, un Addendum relativo a las situaciones de emergencia vinculadas a desastres provocados por peligros naturales o de origen humano. En 2017, el Consejo Ejecutivo de la UNESCO, en su 201º período de sesiones, hizo suyo un plan de acción para su aplicación.

La Estrategia se apoya en las seis convenciones de la UNESCO relativas a la cultura, reforzando su sinergia y su capacidad operacional con el fin de alcanzar un objetivo doble:

- Fortalecer la capacidad de los Estados Miembros en materia de prevención, mitigación y recuperación frente a pérdidas del patrimonio y la diversidad culturales provocadas por conflictos y desastres.
- Incorporar la protección de la cultura en la acción humanitaria, las estrategias de seguridad y los procesos de construcción de la paz.

Ello implica reforzar la colaboración existente con los asociados tradicionales y establecer nuevas formas de cooperación con actores ajenos al ámbito de la cultura, como los sectores de la seguridad y la acción humanitaria.

Al proteger el patrimonio cultural y promover el pluralismo cultural en situaciones de emergencia, la UNESCO contribuye a la protección de los derechos humanos, la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, el cumplimiento del derecho internacional humanitario y el fortalecimiento de la resiliencia en las comunidades.

3. Un programa de preparación y respuesta para hacer frente a emergencias que afectan al patrimonio

Para ayudar a los Estados Miembros de la UNESCO a responder a situaciones críticas y gestionar los riesgos vinculados con desastres y conflictos que puedan afectar a su patrimonio, se ha creado un **Programa de Preparación y Respuesta ante Emergencias**, coordinado por una unidad específica del Sector de Cultura de la Organización, en estrecha cooperación con las entidades pertinentes de la Sede y de las Oficinas de la UNESCO fuera de la Sede.

Este programa se ocupa de las **emergencias que afectan a la cultura**, definidas de la manera siguiente:

Una situación de amenaza inminente al patrimonio, provocada por peligros naturales o antropogénicos, incluyendo conflictos armados, en la cual un Estado Miembro no se encuentra en condiciones de superar las graves consecuencias que la situación acarrea para la protección, promoción y transmisión del patrimonio o los esfuerzos encaminados a fomentar la creatividad y proteger la diversidad de expresiones culturales, y en la que se requiere una acción inmediata.

El programa cuenta con el apoyo del **Fondo de Emergencia para el Patrimonio**, cuyo mandato consiste en atender, mediante actividades a corto plazo y de primeros auxilios, a las necesidades críticas que surgen entre el momento en que se produce una emergencia y la ejecución de proyectos de recuperación de largo plazo y a gran escala. Se colma así un vacío estratégico, al apoyar intervenciones cruciales que dependen de fondos inmediatamente disponibles y de reserva, y que, en consecuencia, no pueden realizarse con los mecanismos de financiación tradicionales, basados en procesos de planificación que requieren mucho tiempo. Al colmar esta laguna, el Fondo actúa como catalizador de fondos adicionales, ya que dichas intervenciones proporcionan la información de referencia necesaria para el desarrollo de proyectos de recuperación.

El programa presta apoyo a **actividades** de pequeña escala y a corto plazo en tres ámbitos principales:

3.1 Preparación

Los efectos de conflictos y desastres pueden ser mitigados si se toman medidas adecuadas de previsión para adelantarse a ellos. Dichas actividades incluyen generalmente:

- Asistencia técnica para la realización de intervenciones de mitigación de riesgos y preparación para emergencias que amenazan el patrimonio y la diversidad cultural.
- Elaboración de materiales de fortalecimiento de capacidades para la realización de intervenciones de mitigación de riesgos y preparación para emergencias en el campo del patrimonio y la diversidad cultural.
- Organización, en distintas regiones, de talleres de formación relativos a la realización de intervenciones de mitigación de riesgos y preparación para emergencias en el campo del patrimonio y la diversidad cultural, para profesionales del patrimonio cultural, y también especialistas en reducción de riesgos de desastres, respuesta a las crisis y gestión de situaciones de emergencia, incluyendo a mujeres.
- Desarrollo de estudios relativos al patrimonio y la diversidad cultural en situaciones de emergencia.
- Organización de reuniones de coordinación con asociados actuales o potenciales, o participación en ellas.
- Elaboración o actualización y difusión de materiales de sensibilización sobre la cultura en situaciones de emergencia.
- En reuniones estatutarias y de información, o eventos promocionales y de recaudación de fondos, defensa de la importancia de la protección y promoción del patrimonio y la diversidad cultural en situaciones de emergencia.

3.2 Respuesta

Cuando sobreviene una catástrofe, no hay tiempo que perder para determinar exactamente qué se debe hacer en tal situación. Con el envío de un pequeño grupo de expertos horas después del desastre, la UNESCO podrá evaluar rápidamente las necesidades y asesorar a los organismos gubernamentales y donantes internacionales acerca de las medidas más cruciales que se requieren para evitar una mayor destrucción del patrimonio.

Además, es durante los primeros días o dos a tres semanas después de una catástrofe que se puede evitar lo peor, si es factible proporcionar rápidamente apoyo material. Dicha asistencia puede consistir en la construcción de estructuras temporales para estabilizar edificios debilitados, el suministro de nuevos equipos para reemplazar los dañados, o la reconstrucción rápida de estaciones sobre el terreno para que la autoridad de gestión del sitio pueda seguir estando presente en zonas sensibles.

La etapa de recuperación / rehabilitación puede ser un largo proceso que requiere la participación de equipos de expertos, así como la creación de un grupo de gestión con la participación de múltiples partes interesadas, con el fin de apoyar a las autoridades nacionales y coordinar las acciones de socorro. Entre las actividades relacionadas con la respuesta se cuentan las siguientes:

- Envío de misiones de evaluación rápida y asesoramiento, por ejemplo evaluación de las necesidades después de un desastre y evaluaciones relacionadas con la recuperación y la construcción de la paz.
- Realización de operaciones urgentes sobre el terreno
- Actividades de documentación y seguimiento
- Implementación de actividades de formación después de conflictos o desastres, dedicadas a profesionales del patrimonio cultural, gestión del riesgo de desastres, respuesta a crisis y gestión de situaciones de emergencia, incluyendo a las mujeres.
- Organización de reuniones de coordinación, promoción o recaudación de fondos, o participación en ellas.
- Personal temporal de apoyo a las Oficinas de la UNESCO fuera de la Sede para responder a situaciones de emergencia.

3.3 Movilización de recursos

Además de los componentes mencionados, el programa también incluye iniciativas de comunicación y divulgación, con el fin de movilizar recursos para esta esfera estratégica de trabajo. Entre ellas figuran:

- Elaboración o actualización y difusión de materiales de promoción y recaudación de fondos relacionados con el Fondo de Emergencia para el Patrimonio
- Presentación del Fondo de Emergencia para el Patrimonio y su programa de actividades en reuniones de información, reuniones estatutarias o eventos de promoción.

4. Ejecución, supervisión y evaluación

La Unidad de Preparación y Respuesta ante Emergencias, situada en la Sede de la UNESCO y que funciona en el marco de la entidad de Cultura y Emergencias del Sector de Cultura, se encarga de la ejecución del programa. La Unidad desempeña una función de coordinación y concentra su aportación en las etapas de planificación de las intervenciones y en la respuesta inmediata, en coordinación con los funcionarios responsables de la Sede y de las oficinas fuera de la Sede.

Se realizan evaluaciones periódicas del programa de conformidad con la política y las directrices de evaluación de la UNESCO.