

SESIONES EXTRAORDINARIAS

2016

ORDEN DEL DÍA N° 1197

Impreso el día 13 de diciembre de 2016

Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2016

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Comisión Nacional Argentina de Cooperación con la UNESCO (CONAPLU) en cumplimiento de la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, durante el período 2011-2013. (218-S.-2016.)

Buenos Aires, 2 de noviembre de 2016.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Comisión Nacional Argentina de Cooperación con la UNESCO (CONAPLU), con el objeto de examinar las acciones desarrolladas por ésta en cumplimiento de la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobada por ley nacional 21.836, durante el período 2011-2013.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

FEDERICO PINEDO.
Juan P. Tunessi.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó un examen en el ámbito de la Comisión Nacional Argentina de Cooperación con la UNESCO (Conaplu) dependiente del Ministerio de Educación, con el objeto de examinar las acciones desarrolladas por la citada Comisión en cumplimiento de la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobada por ley nacional 21.836.

Período auditado: años 2011-2013. Las tareas de campo se desarrollaron entre noviembre/13 y abril/14.

La AGN, en el apartado Alcance del Examen, señala que el mismo fue realizado de conformidad con las normas de auditoría externa de la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156.

La AGN, en el apartado Aclaraciones previas, realiza una breve descripción del Marco Legal, es decir, la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural y su aprobación en la Argentina por ley 21.836 (6/7/1978); Antecedentes Históricos; Marco Institucional: Misiones y funciones de la Conaplu; y Misiones y funciones del Comité Argentino del Patrimonio Mundial (CAPM); Marco Estratégico; Aspectos Presupuestarios; Recursos Humanos; Manuales de Procedimientos; Instrumentos de Gestión de la Convención: Sitios de la Lista de Patrimonio Mundial, Seminarios de Administradores, Gestión de Expedientes, Actividades de Sensibilización, Capacitación y Difusión, Lista Tentativa y Lista de Patrimonio Mundial, Mecanismos de Participación Ciudadana, Informes periódicos ante la UNESCO, Control Interno;

y, por último, Sitios visitados: Cueva de las Manos y Parque Nacional Los Glaciares.

La Convención establece obligaciones a los Estados Parte, dentro de sus posibilidades, a efectos de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país. Está estrechamente vinculada con el Convenio de Diversidad Biológica (Ley 24.375), la Convención sobre los Humedales (Ley 23.919), el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (Ley 24.071), la Convención sobre el Comercio internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (Ley 22.344), la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las naciones Americanas (Ley 25.568), la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (Ley 26.305), entre otras. Asimismo, se aplica la Ley General del Ambiente (Ley 25.675, 6/11/02) que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

La CONAPLU fue creada en 1956. La Secretaría Ejecutiva funciona en el Ministerio de Educación de la Nación, siendo el ministro su presidente, y la directora nacional de cooperación internacional su secretaria. Es un órgano colegiado integrado por las dependencias gubernamentales con incumbencia en los campos de la UNESCO: Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto - Dirección de Organismos Internacionales, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios - Secretaría de Comunicaciones, Secretaría de Cultura, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

El CAPM, creado en el seno de la Conaplu, es un cuerpo colegiado integrado por representantes de los distintos organismos nacionales con competencia en patrimonio mundial, natural y cultural, tal como éste es entendido en la Convención. Coordina y articula el trabajo de los actores vinculados al patrimonio mundial de nuestro país. Por ello, constituye el enlace entre las autoridades nacionales, provinciales y municipales y la UNESCO, su Centro de Patrimonio Mundial y sus órganos consultivos. Se rige por la normativa complementaria y reglamentaria de la Convención, en particular las Directrices Prácticas de la Convención y por el Plan de Acción de Patrimonio Mundial América Latina y el Caribe.

En punto a los Comentarios y Observaciones, la AGN desarrolla los siguientes:

1. No se verifican avances para mejorar el marco legal e institucional para la implementación de la Convención del Patrimonio Mundial:

– Si bien el CAPM funciona como un organismo nacional de coordinación, no se observan mejoras en su organización, funciones y recursos. Carece de recursos y capacidad de emitir recomendaciones vinculantes. Ha elaborado una normativa para mejorar las debilidades identificadas en el actual marco normativo; dicha propuesta normativa se encuentra en el Congreso Nacional con media sanción.

– Se observa un bajo nivel de interacción entre los integrantes del CAPM, no se reúnen con la periodicidad prevista en su propia reglamentación. Se observa, asimismo, una baja interacción entre el CAPM y los administradores de los sitios visitados.

– No hay evidencia de la implementación de prácticas de participación de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad. No hay registro de que el CAPM mantenga vínculos interinstitucionales con organizaciones no gubernamentales.

– El CAPM no cuenta con un programa de investigación articulado con organizaciones científicas y universidades. No hay evidencia de que haya desarrollado convenios de cooperación con organizaciones científicas y universidades.

– No hay evidencia de que el CAPM haya generado mecanismos financieros para conservación y gestión del patrimonio.

2. Se observan escasos avances en materia de fortalecimiento y actualización de la Lista del patrimonio mundial:

– Se ha incluido un nuevo sitio en la lista tentativa.

– Se ha trabajado en conjunto con Perú, Chile, Ecuador, Colombia y Bolivia el proyecto Qhapaq Ñan denominado “Sistema Vial Andino” (Camino del Inca) y se ha presentado el mismo a UNESCO.

– No se utilizan sistemas de información geográfica para la realización de inventarios nacionales.

– No se han realizado seminarios y talleres sobre el patrimonio mundial y sobre el vínculo de la Convención de Patrimonio Mundial con otros Convenios Internacionales asociados a la salvaguarda del patrimonio (Convención Biodiversidad, Patrimonio Inmaterial, Tráfico Ilícito, Convención CITES, Patrimonio Subacuático, Convención Ramsar, MAB).

3. No se verifican avances para asegurar la conservación eficaz de los bienes del Patrimonio Mundial:

– No se ha complementado, revisado y actualizado la documentación de las áreas de los sitios de Patrimonio Mundial y sus zonas de amortiguamiento. No se ha estudiado si es necesario ampliar el área y/o la zona de amortiguamiento de los sitios.

– No se han desarrollado estrategias para contribuir a la actualización y/o confección de los planes de gestión de los sitios de Patrimonio Mundial.

– La mayoría de los Planes de Manejo de los sitios pertenecientes a la Lista de Patrimonio Mundial son preliminares, no indican plazos, indicadores y sistemas de evaluación.

– No se han generado mecanismos financieros para mejorar la conservación, manejo y gestión del patrimonio.

– No se ha avanzado para mejorar la afectación de recursos humanos vinculados a la gestión del patrimonio.

– El sistema de manejo de la información y documentación básica de los sitios inscritos es deficiente. La gestión de los expedientes de los sitios es deficitaria. La falta de foliatura y de criterio de clasificación de la documentación revisada no permite tener certeza de la integridad y seguridad de lo archivado. La documentación no está clasificada y organizada para facilitar su consulta. No se cumple el formato establecido por el CAPM para la presentación de los informes anuales de los sitios en los seminarios de administradores. No hay una memoria anual de las acciones del organismo ni registro escrito de todas las actividades que desarrolla.

– No se traducen al español los documentos para y de la UNESCO. Esta situación fue planteada por las autoridades del Parque Nacional Los Glaciares. Asimismo, no se encontró evidencia de que se haya traducido la documentación de la Convención a las lenguas de las poblaciones indígenas situadas en los sitios.

4. Se observan escasos avances en la mejora de las capacidades de los administradores de los sitios:

– El CAPM realiza anualmente los seminarios de administradores, actividad valiosa donde se comparten las experiencias de manejo y se realiza un diagnóstico global de la implementación de la Convención.

– No se capacita a los responsables y/o administradores de sitios.

– No se ha implementado un sistema de capacitación y difusión continua de las comunidades vinculadas a los lugares y manifestaciones patrimoniales.

5. No se observan avances en actividades de concientización, educación y difusión de la Convención:

– No se ha elaborado e implementado una estrategia nacional de comunicación y difusión del patrimonio mundial.

– No hay evidencia de que se promuevan trabajos de investigación acerca del patrimonio cultural y natural y la difusión de sus resultados para fomentar la comprensión, valoración y apropiación social del patrimonio.

6. En ambos sitios visitados se observaron insuficientes herramientas de gestión:

– *Aspectos de conservación:* no cuentan con Plan de Gestión actualizados; no cuentan con Planes de uso Público y con estudios de la capacidad de carga del sitio; se han identificado estudios respecto de la ampliación del área y sus zonas de amortiguamiento aunque no han sido completados; no solicitaron ni recibieron del CAPM asistencia técnica y financiera en el periodo auditado.

– *Medidas de capacitación y difusión:* el CAPM no ha ofrecido capacitación a los sitios y no ha propiciado proyectos de investigación en el periodo auditado.

– *Articulación interinstitucional:* se observa falta de presencia del CAPM en los sitios. La Cueva de las Manos nunca fue visitada por el CAPM y no hay evidencia de que se gestionara la presencia del personal municipal que efectivamente administra el sitio en las reuniones anuales de los administradores. El Parque Nacional Los Glaciares sólo fue visitado para la reunión de administradores realizada hace dos años.

El proyecto de informe de auditoría fue enviado al organismo auditado para que formule las observaciones y/o comentarios que estime pertinentes, con fecha 17/11/14, por nota AGN 91/14-AG4. La respuesta, enviada por nota 87/14 de fecha 19/12/14, formula descargos que no modifican los Comentarios y observaciones ni las recomendaciones, por lo que se mantienen.

La AGN efectúa las siguientes recomendaciones al Ministerio de Educación:

1. Propiciar la mejora del marco legal e institucional para la implementación de la Convención del Patrimonio Mundial:

– Impulsar el tratamiento de la propuesta normativa que se encuentra en el Congreso Nacional con media sanción.

– Cumplimentar las reuniones del CAPM y aumentar la interacción con los administradores de los sitios visitados.

– Implementar prácticas de participación de organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la comunidad en la conservación y administración de patrimonio y en la difusión.

– Diseñar e implementar un programa de investigación articulado con organizaciones científicas y universidad.

2. Incrementar acciones en materia de fortalecimiento y actualización de la Lista del Patrimonio Mundial:

– Utilizar sistemas de información geográfica para la realización de inventarios nacionales.

– Realizar seminarios y talleres sobre el patrimonio y el vínculo de la Convención de patrimonio con otros Convenios Internacionales asociados a la salvaguarda del patrimonio.

3. Contribuir a la conservación eficaz de los bienes del Patrimonio Mundial:

– Revisar y actualizar la documentación de las áreas de los sitios de Patrimonio Mundial y sus zonas de amortiguamiento.

– Estudiar si es necesario ampliar el área y/o de la zona de amortiguamiento de los sitios.

– Desarrollar estrategias para contribuir a la actualización y/o confección de los planes de gestión de los sitios de Patrimonio Mundial.

– Contribuir a actualizar y completar los Planes de Manejo de los sitios pertenecientes a la Lista de Patrimonio Mundial.

– Generar mecanismos financieros para mejorar la conservación, manejo y gestión del patrimonio.

– Afectar recursos humanos vinculados a la gestión del patrimonio.

– Mejorar el sistema de manejo de la información y documentación básica de los sitios inscritos. Producir memorias anuales de las acciones del organismo.

– Traducir al español los documentos para y de la UNESCO. Traducir la documentación de la Convención a las lenguas de las poblaciones indígenas situadas en los sitios.

4. Contribuir a la mejora de las capacidades de los administradores de los sitios:

– Incrementar la capacitación de los responsables y/o administradores de sitios.

– Implementar un sistema de capacitación y difusión continua de las comunidades vinculadas a los lugares y manifestaciones patrimoniales.

5. Incrementar las actividades de concientización, educación y difusión de la Convención:

– Elaborar e implementar una estrategia nacional de comunicación y difusión del patrimonio mundial.

– Difundir resultados de investigación para fomentar la comprensión, valoración y apropiación social del patrimonio.

6. Respeto de los sitios visitados:

– Propiciar la actualización de los Planes de Gestión, la elaboración de Planes de Uso Público y la realización de estudios de capacidad de carga.

– Colaborar con el sitio para completar los estudios sobre zonas de amortiguamiento.

– Evaluar la pertinencia de brindar asistencia técnica y financiera.

– Brindar capacitación a los administradores e implementar acciones de difusión.

– Promover estudios de investigación.

– Incrementar la interacción con el sitio a fin de conocer in situ los problemas que aquejan a los mismos y poder ofrecer las soluciones nacionales y/o internacionales a las que se puede acceder.

La AGN, como resultado de las observaciones efectuadas y de las recomendaciones formuladas, arriba a la siguiente conclusión:

Argentina implementa activamente la Convención de Patrimonio Mundial: cuenta con una lista de ocho sitios designados, aspira a aumentarla mediante la presentación de una lista tentativa, ha organizado un Comité Argentino de Patrimonio Mundial (CAPM) integrado por representantes de los organismos de incumbencia en la materia que tiene como meta coordinar acciones con los gestores locales de los sitios y participa en un proyecto regional de envergadura, Sistema Vial Andino (Qhapaq Ñan), también conocido como Camino del Inca.

Sin embargo, no se ha avanzado en la adopción de medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas, financieras y de gestión suficientes para hacer frente a los peligros que amenazan el patrimonio natural

y cultural, tal como lo establece el artículo 5 de la Convención.

En efecto, no se registran mejoras en el establecimiento de un marco jurídico e institucional adecuado, no se ha incrementado la actividad de investigación y de capacitación y difusión, la asignación de recursos y la articulación interinstitucional entre los gestores involucrados. En resumen, no se verifican avances significativos en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Acción para el Patrimonio Mundial en América Latina 2004-2014.

En particular, no se observa injerencia del CAPM en el diagnóstico y la atención de los problemas de conservación que registran los sitios. Si bien éstos son administrados localmente, el CAPM tiene atribuciones para asistir técnica y financieramente a los mismos, aunque no se observan actividades en el período auditado.

No se utilizan los mecanismos de asistencia técnica y financiera para contribuir en la elaboración e implementación de planes de gestión que permitan a los administradores locales y al CAPM contar con información actualizada para planificar e implementar medidas de conservación específicas y afrontar eventuales amenazas que pongan en riesgos la continuidad de los sitios en la lista de Patrimonio de la Humanidad.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel Á. Pichetto.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, ha considerado el expediente Senado de la Nación O.V.-31/15 mediante el cual la Auditoría General de la Nación (AGN) remite resolución 29/15, aprobando el informe de auditoría sobre las acciones desarrolladas por la Comisión Argentina de Cooperación con la UNESCO (Conaplu) en el cumplimiento de la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobado por la ley 21.836; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General

de la Nación con motivo del examen realizado en el ámbito de la Comisión Nacional Argentina de Cooperación con la UNESCO (CONAPLU), con el objeto de examinar las acciones desarrolladas por ésta en cumplimiento de la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural aprobada por ley nacional 21.836, durante el período 2011-2013.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación juntamente con sus fundamentos.*

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.

De acuerdo con las disposiciones pertinentes, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 9 de septiembre de 2015.

Pablo G. González. – Enrique A. Vaquié. – José M. Á. Mayans. – Eric Calcagno y Maillmann. – José M. Díaz Bancalari. – Manuel Garrido. – Nanci M. A. Parrilli. – Julio R. Solanas. – Miguel A. Pichetto.

2

Ver expediente 218-S.-2016.