

ISSN: 2448-6841

HEREDITAS

Tercera época | Números 35 | Enero - Diciembre de 2024



Cultura
Secretaría de Cultura



SECRETARÍA DE CULTURA

Claudia Curiel de Icaza | Secretaria

INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

Joel Omar Vázquez Herrera | Director General
José Luis Perea González | Secretario Técnico
Pedro Velázquez Beltrán | Secretario Administrativo
Beatriz Quintanar Hinojosa | Coordinadora Nacional de Difusión
Francisco Vidargas Acosta | Director de Patrimonio Mundial
Edaly Quiroz Moreno | Subdirectora de Patrimonio Cultural Inmaterial

HEREDITAS

Tercera Época | Número 35 | Enero-diciembre 2024

Francisco Vidargas Acosta
Director

Consejo Asesor

Kerstin Manz (Alemania)	Enrique Pérez (México)
Alfredo Conti (Argentina)	Laura Filloy (México)
José de Nordenflycht (Chile)	Nelly Robles (México)
Ángela Rojas (Cuba)	Ana Amendoeira (Portugal)
Jordi Tresserras (España)	Natalia Rubinstein (Uruguay)
Mario Sartor (Italia)	Gustavo Araoz (USA)

Directores

Francisco Javier López Morales (2001 - 2018)
Luz de Lourdes Herbert Pesquera (2019 -2024)

Coordinador editorial
Francisco Vidargas

Redacción: Erick Montes Zaragoza

Producción editorial: Subdirección de Publicaciones Periódicas, CND

Diseño: César Molar Torres

Fotografías de portada: Ballena Jorobada, Créditos: © GECI / E. Higuera (Conanp)

© INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

Hamburgo 135, mezzanine, col. Juárez, C.P. 06600, Ciudad de México

Fotografías de interiores: Archivo de la Dirección de Patrimonio Mundial, INAH / Autores

Hereditas, tercera época, número 35, enero-diciembre de 2024, es una publicación digital anual, editada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, Córdoba 45, colonia Roma, C. P. 06700, alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. Editor responsable: Francisco Emanuel Vidargas Acosta. Reservas de derechos de uso exclusivo: 04-2016-0601 17383500-102. ISSN: 2448-6841. Ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de título y contenido: en trámite, otorgado por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Domicilio de la publicación: Hamburgo 135, mezzanine, col. Juárez, C. P. 06600, alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México. Responsable de la última actualización de este número: Erick Montes Zaragoza, Dirección de Patrimonio Mundial, Hamburgo 135, mezzanine, col. Juárez, C. P. 06600, alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, fecha de última modificación, 03 de noviembre de 2025.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

La reproducción, uso y aprovechamiento por cualquier medio, de las imágenes pertenecientes al patrimonio cultural de la nación mexicana, contenidas en esta obra, está limitada conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Histórico, y a la Ley Federal del Derecho de Autor. Su reproducción debe ser autorizada previamente por el INAH y por el titular del derecho de autor.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Correo electrónico: direccion.pmundial@inah.gob.mx

<https://patrimoniomundialmexico.inah.gob.mx/publico/index.php>

Contenidos

Presentación	2
--------------	---

ENSAYOS

<i>Our World Heritage: proteger el patrimonio, implicar a la sociedad civil. Resultados de la Convocatoria Global de Estudios de Casos y mensaje final del Equipo de Sustentabilidad</i> Lucía Pesci / Pamela Durán-Díaz / Ege Yildirim	4
<i>Pueblos indígenas y patrimonio mundial. Análisis de una relación aún por fortalecer</i> Maidier Maraña	25
<i>América Latina y los límites de la legalidad. Especial referencia a la protección del patrimonio cultural</i> Pablo Luis Gasipi	61
<i>Legislación patrimonial y conservación: caminos divergentes</i> Paola Solares	68
<i>Legislación nacional en materia de patrimonio cultural</i> Pablo Trujillo García	77
<i>Río Grande de la Magdalena, itinerario cultural de Colombia</i> Gustavo Pinzón Sánchez	88
<i>Armonización de las convenciones culturales de la UNESCO</i> Francisco Vidargas	100

Presentación

En su edición número 35, la revista *Hereditas* destaca la relevancia del patrimonio mundial en la transformación social. Este número presenta la aplicación metodológica como evidencia científica colaborativa, promoviendo una gestión sustentable en el marco de las cinco décadas de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

Lucía Pesci, Pamela Durán-Díaz y Ege Yildirim presentan las acciones de la Fundación Nuestro Patrimonio Mundial (OWH), para identificar los problemas actuales del sistema y los bienes del Patrimonio Mundial, proponiendo una metodología de evaluación basada en estudios de caso. El Barómetro Global de la Gestión Sustentable de OWH, a través de evaluaciones y talleres regionales, proporcionó recomendaciones clave para la gestión del patrimonio mundial. Estas recomendaciones podrían convertirse en estrategias esenciales para su preservación y para promover el desarrollo sustentable a nivel local y regional.

Maider Maraña analiza cómo la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO influye en las políticas nacionales que plantean instituciones públicas, privadas y grupos de la sociedad civil. Su estudio se enfoca en los derechos humanos y el patrimonio cultural de los pueblos originarios, considerando sus características en contextos intergubernamentales e internacionales. Además, ofrece una visión sobre los derechos individuales y colectivos relacionados con la cultura, la educación, la salud y el empleo.

Pablo Gasipi examina la situación en América Latina, explora los límites de la legalidad y hace hincapié en la protección del patrimonio cultural. En adición, presenta las normas jurídicas que respaldan la legalidad del patrimonio ambiental según las convenciones de la UNESCO, abordando los escenarios que requieren atención para la protección del patrimonio cultural.

Por su parte, el texto de Paola Solares aborda el tema de la legislación patrimonial y la conservación en Guatemala, y con base en ello nos remite a la “primavera democrática”, fundamental para entender los orígenes del Instituto de Antropología e Historia de Guatemala, pero también para entender la actual legislación en materia cultural, así como la primera Convención de la UNESCO, ratificada por el país centroamericano en 1979, que dieron pie al comienzo de las inscripciones en la Lista del Patrimonio Mundial: la ciudad de Antigua Guatemala y el Parque Nacional Tikal.

Sin duda, como lo expone Pablo Trujillo, el tema de la legislación mexicana en materia de la protección y defensa del patrimonio cultural impulsa la reflexión sobre las políticas públicas desde 1939 —con la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia— hasta 1972, con la publicación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Su estudio subraya la necesidad de una revisión integral para que los entes urbanos, en permanente cambio y evolución, sean preservados para las futuras generaciones.

El estudio de caso del río Grande de la Magdalena, en Colombia, presentado por Gustavo Pinzón, destaca los significados, atributos y valores de esa vía fluvial y su ecosistema, subrayando su importancia como patrimonio cultural y natural del país sudamericano.

Para concluir, Francisco Vidargas destaca la importancia que tiene la articulación de los instrumentos normativos en el desarrollo humano y la paz, mediante un proceso multilateral e interdisciplinario. Se enfatiza el papel estratégico que tienen el patrimonio mundial, el inmaterial y el subacuático en el desarrollo sostenible de las comunidades originarias y la protección de los diversos patrimonios.

Editores, revista *Hereditas*

Our World Heritage: proteger el patrimonio, implicar a la sociedad civil

Resultados de la Convocatoria Global de Estudios de Casos y mensaje final del Equipo de Sustentabilidad

Our World Heritage: Protecting heritage, engaging civil society

Results of the Global Call for Case Studies and final message from the Sustainability Team

Lucía Pesci

Fundación CEPA (Argentina)



Pamela Durán-Díaz

Institute for Housing and
Urban Development Studies of
Erasmus University (Nederland)



Ege Yildirim,

Heritage Conservation
Specialist (Türkiye)



Resumen

El Patrimonio Mundial es un medio para lograr nuestra transformación en sociedades más empoderadas localmente, justas y resilientes. El objetivo de esta investigación es generar evidencia científica con un enfoque participativo para definir principios y elaborar recomendaciones de política para una gestión más sustentable del Patrimonio Mundial e indicios que sirvan para la revisión de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* de la UNESCO en su 50 aniversario. El documento se centra en el trabajo y los hallazgos del equipo de Sustentabilidad de la Fundación Our World Heritage (OWH) como resultado de la convocatoria global de estudios de casos realizada entre febrero y junio de 2021. Se recibieron 134 solicitudes y se seleccionaron 51 estudios de casos que ejemplifican buenas prácticas, retos y oportunidades en la gestión sustentable de sitios del patrimonio. Se priori-

zó la representatividad de todas las regiones del mundo y tipologías de sitios del patrimonio mundial (incluidos los sitios de la Lista Indicativa del Patrimonio Mundial). Se analizaron estudios de caso de 50 países de 6 regiones, y más de 150 participantes y 30 expertos intervinieron en el proceso. Los casos de estudio seleccionados, fueron analizados y discutidos dentro de un proceso participativo global. La metodología involucró formularios de autoevaluación con un conjunto de criterios e indicadores de sustentabilidad, la parametrización de los datos en un Barómetro Global sobre Gestión Sustentable del Patrimonio Mundial para el análisis y visualización de datos, y la discusión en grupos focales regionales.

El análisis de los resultados de los 51 casos seleccionados en esta primera fase de la Convocatoria de Estudios de Casos del Equipo de Sustentabilidad permitió validar la metodología propuesta y, además, alcanzar un diagnóstico

perceptivo participativo del nivel de sustentabilidad en la gestión de los sitios de patrimonio mundial (o en las listas tentativas nacionales) hasta ahora nunca antes elaborado.

El Barómetro Global sobre Gestión Sustentable de OWH, junto a la evaluación en profundidad y las discusiones durante los talleres regionales con gestores de sitio, academia, organizaciones no gubernamentales ONG, sociedad civil organizada vinculada con los estudios de casos y los expertos regionales invitados revelaron información sustancial para brindar recomendaciones respecto de la gestión del patrimonio mundial, que podrían convertirse en estrategias clave para salvaguardar y mantener vivo el patrimonio y avanzar en su contribución al desarrollo sustentable local y regional.

Palabras clave: Convención de la UNESCO, patrimonio mundial, gestión sustentable, gobernanza.

“Fortalecer el patrimonio a nivel local es de importancia global”

Introducción: la fundación nuestro patrimonio mundial

La Fundación Nuestro Patrimonio Mundial (en adelante, OWH, por sus siglas en inglés) se creó en 2020 como un llamamiento mundial a la acción para avanzar en la protección de los tesoros naturales y culturales de la Tierra.

Desde la ratificación de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, en 1972, el mundo ha experimentado cambios drásticos, como el climático, las transformaciones sociales, los conflictos, las nuevas tecnologías de la información y el turismo insostenible. Esos cambios están ejerciendo presión sobre los sitios de patrimonio mundial (SPM), poniendo en riesgo la misión original de garantizar la “identificación, protección,

conservación, revalorización y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio cultural y natural”¹.

En ese marco y con el fin de revivir el espíritu original de la *Convención* y reinstaurar el artículo 5 (en particular, “dar al patrimonio cultural y natural una función en la vida de la comunidad”) como su punto central, la OWH se propuso trabajar como integradora de muchas maneras, vinculando diferentes temas, regiones, generaciones, narrativas, prácticas, actores y niveles. A saber:

- **Temas:** promoviendo debates interseccionales, así como fomentando políticas no binarias, holísticas y multidisciplinares;
- **Regiones:** integrando la participación y el diálogo efectivos en las actividades del patrimonio mundial y garantizando una representación geocultural y biorregional equilibrada;
- **Generaciones:** fomentar la participación intergeneracional y hacer más sostenibles las prácticas presentes y futuras de conservación del patrimonio;
- **Narrativas:** proporcionar una amplia plataforma para el diálogo, basada en el respeto mutuo, la escucha activa y el aprendizaje conjunto para añadir multidimensionalidad a las representaciones dominantes con respeto por las diversas culturas y sistemas de creencias;
- **Prácticas:** alentar e influir en la reforma de los procesos de aplicación del patrimonio mundial, así como fomentar una toma de decisiones informada y basada en el conocimiento;

¹ UNESCO, *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, París, UNESCO, 1972, artículo 4.

- **Actores:** implicar sistemáticamente a la sociedad civil y fomentar una red mundial de socios, logrando así prácticas más transparentes y mejorando la rendición de cuentas;
- **Niveles:** facilitar la comunicación entre los niveles local, regional, nacional e internacional de gobernanza del patrimonio para promover un modelo de conservación que trascienda las fronteras de los sitios del patrimonio mundial.

Desde esta perspectiva y premisas, la Fundación Nuestro Patrimonio Mundial puso en marcha, desde su creación, un proceso de debate y co-construcción de conocimiento, esencial para identificar los problemas exactos a los que se enfrentan hoy el sistema y los bienes del patrimonio mundial.

Organizado en forma de debates temáticos y convocando a las diversas partes interesadas, propuso una plataforma abierta y una serie de encuentros dialógicos con el objetivo principal de concienciar y abordar los retos a los que se enfrenta actualmente la *Convención* para mantener su relevancia y su capacidad de proteger nuestro patrimonio durante los próximos 50 años. Estos encuentros, desarrollados sistemáticamente durante el 2021,² abiertos a todos y en modalidad virtual, proporcionaron un espacio colaborativo para compartir información y experiencias globales y regionales, al tiempo que se identificaban problemas y se destacaban oportunidades.

² En temas tales como: tecnologías de la información, turismo y su impacto en la conservación, diversidades y géneros, derechos humanos, catástrofes y pandemias, nuevos enfoques del patrimonio, sustentabilidad, cambio climático y biodiversidad, lugares patrimoniales y memoria, patrimonio en conflicto, apertura a la sociedad civil, entre otros.

El trabajo desarrollado por cada equipo temático, así como el análisis de los resultados y conclusiones de esos eventos, proporcionó una base sólida para recomendar acciones en temas cruciales como la estructura de gobernanza, la representación del patrimonio diverso, la responsabilidad colectiva, la credibilidad y la vitalidad del sistema y de los bienes del patrimonio mundial, así como su efecto en la protección del patrimonio en todo el mundo.

Producto de ese proceso de aprendizaje colectivo, la Fundación OWH se define hoy como una red local y mundial de comunidades, profesionales y organizaciones comprometida con la conservación y protección del patrimonio cultural. Su objetivo es reconocer las prácticas ejemplares, garantizar el apoyo local y mundial, facilitar el diálogo, establecer campañas de promoción y financiación colectiva, y abordar los diversos aspectos y retos a los que se enfrentan los sitios patrimoniales.

El Equipo de Sustentabilidad de OWH y su convocatoria global de estudios de casos

En el marco del 50 aniversario de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* de la UNESCO (1972) en 2022 se hace patente que existe una necesidad urgente de una revisión de las políticas de gestión del patrimonio desde un enfoque de sustentabilidad, participativo con base científica.

La aplicación de la *Convención* no logra, en los hechos, una verdadera alineación entre la protección del Valor Universal Excepcional y el desarrollo sustentable local y regional. La falta de participación de la sociedad civil, los impactos evidentes y las dificultades de protección son síntomas del riesgo

en que se encuentran muchos sitios de patrimonio mundial.

Desde la ratificación de la *Convención*, en 1972, el mundo ha experimentado cambios drásticos, como el cambio climático, las transformaciones sociales, los conflictos armados, las nuevas tecnologías de la información y el turismo insostenible. Estos cambios están ejerciendo presión sobre los sitios de patrimonio mundial y sus contextos locales y regionales, exigiendo como mínimo una mirada crítica y renovada de la *Convención* en general, del marco teórico-conceptual —en función de los nuevos enfoques patrimoniales— y fundamentalmente de las herramientas e instrumentos de gestión sustentable y monitoreo de patrimonio mundial.

En ese marco, el Equipo de Sustentabilidad de OWH, compuesto por un grupo de 7 instituciones aliadas³ y más de 30 expertos internacionales en patrimonio,⁴ lanzó en enero de 2021 una convocatoria mundial de estudios de casos, con el fin de generar

³ Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales (Flacam) - Cátedra Unesco para el Desarrollo Sustentable (Institución Líder), Fondo Africano del Patrimonio Mundial (Sudáfrica), Athabasca University (Canadá), Augtraveler (India), International Cultural Centre (ICC) Cracovia (Polonia), Pratt Institute, Graduate Center for Planning and the Environment. (Estados Unidos de América) y Technical University of Munich (Mexico/Alemania).

⁴ Miembros del Equipo: Agata Wąsowska-Pawlik, Albino Jopela, Amy Kowalchuk, Anna-Paola Pola, Claudine Déom, Debora Barros, Ege Yildirim (coordinadora), Hellen Gichuhi, Jacek Purchla, Jana Das Chaudhuri, Juliana Strogan, Léo Vignol Lelarge, Lisa Ackerman, Lucía Pesci (cocoordinadora), Lui Tam, Luna Rajab, Marek Swidrak, Maria Estefania Gioia, María Virginia Avila, Pamela Durán-Díaz (cocoordinadora), Pankaj Manchanda, Roxanne Skosana, Rualdo Menegat (cocoordinador), Ruben Pesci (cocoordinador), Shabnam Inanloo Dailoo, Shadreck Chirikuri, Souayibou Varissou, Stephane Alladji, Stéphane Douanla, Susan Ross, Vicki Weiner y Yapeng Ou.

un diagnóstico actualizado de la gestión sustentable del patrimonio mundial a partir de las propias experiencias en territorio y de escuchar las voces de sus actores sociales claves.

Se recibieron más de 150 solicitudes y se seleccionaron 51 estudios de casos para una primera fase, que ejemplifican buenas prácticas, desafíos y oportunidades en la gestión sustentable de los sitios patrimoniales. La selección se hizo para que fuera representativa de todas las regiones del mundo y tipologías de sitios del patrimonio mundial (incluidos los sitios de la Lista Indicativa). Entre febrero y mayo, desarrollaron un proceso de autoevaluación y evaluación en profundidad en forma guiada, a través de una serie de criterios e indicadores creados al efecto. En mayo y junio de 2021, se llevaron a cabo talleres regionales, donde se discutieron los estudios de casos y los resultados preliminares del diagnóstico junto a sus propotentes,⁵ un grupo internacional de expertos de la academia y la práctica, y el Equipo de Sustentabilidad de OWH. Los resultados de aquellas discusiones se presentaron durante julio de 2021, el Mes del Debate de Sustentabilidad de OWH. Este documento se centra en los resultados y conclusiones de esa convocatoria a nivel global. El documento está estructurado de la siguiente manera: la primera sección presenta los alcances de la Fundación Our World Heritage; la segunda sección presenta al Equipo de Sustentabilidad de OWH y pone en contexto la convocatoria global de referencia; la tercera sección explica la metodología OWH para la recopilación y el análisis de datos; la cuarta sección presenta el análisis de los datos recopilados, debatidos a nivel regio-

⁵ Gestores de sitio, investigadores independientes, academia, responsables de ONG locales, representantes de gobierno, entre otros.

nal y luego integrados a nivel global; en la quinta y última sección presentamos el mensaje final elaborado por el equipo de sustentabilidad, que incluye conclusiones y recomendaciones para la gestión sustentable del patrimonio mundial.

Metodología de evaluación de estudios de casos

Con el objetivo de construir recomendaciones de política que contribuyan a una mejor gestión sustentable del patrimonio mundial y a la revisión de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (UNESCO, 1972), la metodología de investigación consistió en un enfoque de estudios de casos con un proceso de evaluación en cuatro fases:

- 1) La fase de *autoevaluación*, en la que los proponentes de los estudios de casos trabajaron individualmente o en fuerte vinculación con los Comité de Sitio para proporcionar datos cuantitativos y cualitativos guiados por una serie de criterios e indicadores propuestos que luego fueron parametrizados.
- 2) La fase de *evaluación en profundidad*, en la que los proponentes de los estudios de casos proporcionaron datos cualitativos, indicaron ejemplos de buenas prácticas y profundizaron en estrategias y herramientas de intervención.
- 3) Las *discusiones de grupos focales* en forma de talleres regionales, celebrados en mayo y junio de 2021, una vez parametrizados y analizados los datos de las fases anteriores. Se desarrollaron 6 talleres, uno por región: América Latina, América del Norte, Europa, África, Estados Árabes y Asia-Pacífico. En cada taller se presentaron los estudios de casos analizados y se discutieron los desafíos, las fortalezas, las estrategias, las buenas prácticas y las

conclusiones junto con expertos regionales invitados.

- 4) Los *debates globales* se realizaron en forma seminarios web abiertos al público y se desarrollaron durante el mes de julio de 2021, con la participación de 146 panelistas internacionales, y un total de 2 229 asistentes de 82 países de todo el mundo,⁶ y en ellas se alcanzaron conclusiones globales sin perder el enfoque e identidad regionales.

El proceso de selección de estudios de caso

El Equipo de Sustentabilidad de owh es un grupo internacional multidisciplinario de más de 30 expertos en patrimonio de América Latina, América del Norte, Europa, África, Estados Árabes, y Asia-Pacífico. Para llevar a cabo un proceso de evaluación inclusivo, se adoptó un enfoque participativo de monitoreo de políticas. Para ello, en enero de 2021 se lanzó una convocatoria mundial de estudios de caso, con el fin de reconocer y analizar los desafíos, amenazas, fortalezas, oportunidades y buenas prácticas relacionadas con la gestión sustentable del patrimonio mundial. La intención no fue juzgar su desempeño particularmente, sino explorar las dimensiones de la sustentabilidad

⁶ Afganistán, Albania, Alemania, Arabia Saudí, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bahrein, Bélgica, Benín, Bolivia, Botsuana, Brasil, Camboya, Camerún, Canadá, Chile, China, Chipre, Colombia, Corea, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Jordania, Kenia, Lesoto, Letonia, Líbano, Lituania, Macedonia del Norte, Malasia, Malta, Marruecos, México, Nepal, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico, Hong Kong SAR, Reino Unido, Rumanía, Serbia, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Suecia, Tailandia, Territorios Palestinos, Túnez, Turquía, Uganda, Uruguay, Venezuela, Zambia y Zimbabue.



Fig. 01. Proceso de análisis de estudios de caso (owh-Sustainability, 2021)

en el patrimonio mundial con la participación de todas las partes interesadas: instituciones públicas, instituciones académicas, investigadores independientes, ONG, administradores de sitios, e incluso el sector privado.

La convocatoria recibió 134 casos de estudio de 50 países diferentes en 6 regiones, ya sea inscritos en los Sitios del Patrimonio Mundial o en la Lista Indicativa. Debido a la cantidad de casos recibidos, el proceso se dividió en dos fases. Se seleccionó una muestra de 51 sitios del Patrimonio Mundial (alrededor de 10 por región)⁷ por votación anónima de los miembros del equipo de sustentabilidad de owh, considerando la representatividad geográfica y tipológica. El documento muestra los resultados de la evaluación de esta primera fase y las conclusiones y recomendaciones construidas co-

⁷ Participaron en esta primera ronda un total de 51 casos de estudio, procedentes de 35 países y de 6 regiones, consistentes en los siguientes sitios culturales (C), naturales (N) y mixtos (M). Dada la cantidad de sitios, en el anexo se detallan la región, nombre del sitio y el tipo la que pertenecen.

lectivamente producto de esta evaluación. Se tuvo en cuenta también que la muestra fuera representativa de la diversidad tipológica y geográfica del Patrimonio Mundial, es decir: sitios culturales, naturales y mixtos, y que estuvieran representados los diferentes tipos de actores de la sociedad civil vinculados a la gestión del patrimonio.

El Barómetro Global sobre Gestión Sustentable de owh

El Documento de Política para la Integración de una Perspectiva de Desarrollo Sostenible en los Procesos de la Convención del Patrimonio Mundial (UNESCO, 2015) fue la base para desarrollar un conjunto de criterios e indicadores para el formulario de autoevaluación. El documento considera como dimensiones del desarrollo sostenible: la sostenibilidad ambiental, el desarrollo social inclusivo, el desarrollo económico inclusivo y el fomento de la paz y la seguridad; dimensiones que se tomaron como referencia para la formulación de los criterios de evaluación de la sustentabilidad de la Convocatoria Global de Estudios de

Casos. Se incluyeron también criterios que permitieran considerar el impacto del turismo, la presión del crecimiento urbano, los servicios ecosistémicos, la enculturación, el patrimonio intangible, el desarrollo endógeno, la distribución del ingreso, así como principios de gobernanza, funcionalidad y adaptabilidad, innovación, entre otros. Del mismo modo, se construyeron una serie de indicadores para evaluar la gobernanza, incluyendo la noción de prevención de conflictos, transparencia, garantía de derechos, así como la reconstrucción posconflicto; que consideramos cada vez más importantes ante el difícil escenario que ha supuesto la pandemia de covid-19 y sus impactos en el mundo en general y en los Sitios Patrimonio de la Humanidad en particular.

Como resultado, se definieron 26 criterios de sustentabilidad, incluidos en un formulario de autoevaluación integral. Para cada criterio se determinaron una serie de indicadores en forma de patrones que, asociados a colores a modo de sistema de semáforos, ayudaron a identificar acciones o procesos que obstaculizan el desarrollo sustentable, así como los niveles de alcance en otros, aplicación o no de estrategias o planes de acción, buenas prácticas, etcétera. Los criterios de sustentabilidad (organizados en dimensiones) usados fueron:

Dimensiones y criterios de sustentabilidad Convocatoria Global de Estudios de Casos del Equipo de Sustentabilidad de OWH
A. Sustentabilidad ambiental
1. El nivel de protección de la diversidad biológica y la continuidad del sitio.
2. La promoción o fortalecimiento de la resiliencia ante los riesgos ambientales y el cambio climático.
3. La gestión del impacto turístico en el sitio.
4. La respuesta en términos de planificación a la presión del crecimiento urbano.
5. La articulación de sitios para funcionar como archipiélagos/redes.

6. La integración de la zona núcleo-zona de amortiguamiento-zona de transición en el plan de manejo.
B. Desarrollo social inclusivo
7. La contribución a la inclusión, la equidad social y la diversidad cultural.
8. La contribución a la mejora de la calidad de vida de la comunidad local.
9. La contribución a la educación, la inculturación y el desarrollo del capital social en la comunidad local.
10. El respeto, protección y promoción de los derechos humanos.
11. La consulta y participación de los pueblos indígenas y comunidades originarias.
12. El trabajo por el empoderamiento de la mujer y la consecución de la igualdad de género.
13. El trabajo hacia la preservación del patrimonio inmaterial.
C. Desarrollo económico inclusivo
14. La promoción del desarrollo endógeno hacia empleos, ingresos y medios de vida seguros.
15. El fomento de la inversión económica, el turismo de calidad y la financiación patrimonial.
16. El fortalecimiento de la construcción de capacidades, la innovación y el emprendimiento local.
17. El fomento de la economía circular.
18. La garantía de la distribución del ingreso en beneficio de las comunidades locales.
D. Paz y seguridad
19. El apoyo a la prevención o resolución de conflictos.
20. La protección del patrimonio durante los conflictos.
21. El apoyo a la recuperación posconflicto.
E. Gobernanza
22. La transparencia y responsabilidad de la gestión del sitio.
23. La salvaguardia del estado de derecho.
24. La cooperación y colaboración con la comunidad y otras organizaciones.
25. La promoción de enfoques nuevos e innovadores.
26. La adaptabilidad y funcionalidad del sitio.

Tabla 1. Dimensiones y criterios de sustentabilidad de la Convocatoria Global de Estudios de Casos del Equipo de Sustentabilidad de OWH. Fuente: elaboración propia.

Indicadores (en forma de patrones) asociados a cada criterio. Ejemplo	
Criterio 1.1. ¿Cuál es el nivel de protección de la diversidad biológica y la continuidad del lugar?	
Descripción: La biodiversidad significa que, en un ecosistema, todas las especies —por pequeñas que sean— tienen un papel importante que desempeñar: una mayor diversidad de especies garantiza la sostenibilidad de todas las formas de vida. Además, la relación de los seres humanos con nuestro entorno va más allá de la mera supervivencia; tales relaciones han establecido vínculos culturales que han estado presentes durante siglos en determinadas regiones. Los sitios patrimoniales (ya sean naturales, culturales o mixtos) deben respetar la diversidad y la continuidad biológicas permitiendo un corredor ecológico ininterrumpido que proteja el hábitat de todas las especies, en el sitio y en sus alrededores. Para responder a esta pregunta,	
considere si existe una continuidad o interrupción biológica/ecológica en el sitio patrimonial.	
Indicadores (en forma de patrones) de evaluación asociados:	
	La diversidad biológica y la continuidad están protegidas eficazmente.
	La gestión del lugar cuenta con políticas para proteger la diversidad y la continuidad biológicas, pero no se aplican plenamente.
	La continuidad biológica se ha visto parcialmente alterada.
	La diversidad biológica y la continuidad no están protegidas.
	La gestión del lugar obstaculiza la diversidad y continuidad biológicas.
	No se han tomado medidas / No se dispone de información

Tabla 2. Indicadores en forma de patrones asociados a cada criterio. Ejemplo. Fuente: elaboración propia.

La tabla 2 permite comprender mejor el alcance cualitativo de la evaluación propuesta. Los colores no expresan valores cuantitativos, sino el reconocimiento de indicadores en forma de patrones asociados a cada criterio, que expresan el nivel de logros o no, de cada indicador y criterio.

Los datos recolectados a través de los formularios de autoevaluación fueron parametrizados por colores (sistema de semáforos), y a partir de ellos se llegó a la identificación de patrones regionales y globales respecto de la gestión del patrimonio mundial, visualizados en el Barómetro Global sobre Gestión Sustentable de OWH (figura 2), con información cualitativa asociada con la cual justificar cada valoración asignada y que al mismo tiempo, ayudó al equipo de sustentabilidad a verificar la consistencia y pertinencia de las respuestas.

El color gris implica desconocimiento o falta de información, poniedo en evidencia, al mismo tiempo, algunas dimensiones donde es necesario profundizar en la investigación y recolección de información. El rojo nos alerta de aspectos y situaciones críticas que deben abordarse con urgencia. El amarillo claro muestra una intención o tendencia a modificar patrones de insustentabilidad, pero también expresa que aún queda mucho camino por recorrer. El naranja muestra que se han implementado acciones, pero no se han conseguido resultados satisfactorios o no se han aplicado correctamente. El verde claro indica que la política existe, pero que sólo se aplica parcialmente. El verde intenso expresa que se han desarrollado buenas prácticas en muchas de las dimensiones analizadas.

Un valor de la metodología aplicada es su transparencia y su carácter abierto, lo que supone poder profundizar y revisar continuamente los resultados, ajustarlos a la luz de los cambios, de los resultados de nuevos proyectos en marcha o de un diagnóstico más profundo, e incluso monitorear los cambios a corto, medio y largo plazo. Además, en una encuesta de seguimiento sobre sus percepciones sobre la gestión del patrimonio, el 100 % de los participantes (tanto los proponentes de estudios de

Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country	Indicator	Country
Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria	Percentage of population with access to electricity	Algeria

Fig. 02. Barómetro Global sobre Gestión Sustentable de OWH (OWH-Sustainability, 2021), que muestra las brechas en la información (gris), las experiencias de buenas prácticas (verde), los desafíos regionales o globales (amarillo) y las áreas en las que se necesita acción inmediata (rojo).

casos como los expertos invitados locales) afirmaron que sus percepciones sobre los sitios cambiaron después de ponerlos en un contexto regional. Esta información es reveladora y valida la experiencia y metodología puesta en práctica.

Resultados y hallazgos: estado de la gestión del patrimonio mundial

El análisis de datos del formulario de autoevaluación en el Barómetro Global sobre Gestión Sustentable de OWH, el formulario de evaluación en profundidad y las discusiones durante los talleres regionales con los proponentes de los estudios de casos y los expertos regionales invitados revelaron información sustancial para brindar recomendaciones para el patrimonio mundial, pero también facilitaron la elaboración de un diagnóstico participativo de las fortalezas y desafíos globales en cada una de las dimensiones analizadas. A continuación, se sintetizan los retos y puntos fuertes globales identificados:

Eje de Sustentabilidad Ambiental

“Es importante resaltar la necesidad de una amplia investigación y colaboración global de todos los estados partes a nivel ambiental para desarrollar planes para prevenir en lugar de mitigar los daños de la explotación de recursos”.⁸

Desafíos y fortalezas en el eje de sustentabilidad ambiental:

Desafíos
Políticas de sustentabilidad (y su aplicación) débiles o inexistentes
Planificación urbano-territorial integral, aplicación y seguimiento insuficientes

⁸ Nuestro Patrimonio Mundial (OWH), Nuestro Patrimonio Mundial, 2021, disponible en <https://ourworld-heritage.org/> [consultado el 24 de julio de 2023].

Falta de normas e instrumentos para frenar el desbordamiento urbano y sus consiguientes impactos negativos sobre el patrimonio natural y cultural tangible e intangible
Tendencia al aburguesamiento, especialmente en los centros históricos
Masificación del turismo y sus impactos sobre el patrimonio
Falta de desarrollo y aplicación de estrategias y políticas sobre cambio climático
Ausencia de gestión de riesgos en los planes de gestión de los sitios
Falta de articulación de las políticas de biodiversidad entre los Estados (principalmente, en las regiones de África y América Latina)
Perturbación antropogénica de los ecosistemas en riesgo (zonas núcleo)
Alto impacto de actividades altamente contaminantes, explotación de recursos u otras actividades que incrementan los efectos adversos del cambio climático
Deficiente implantación de sistemas integrales de gestión de residuos
Fortalezas
Creciente incorporación de la visión contextual y paisajística
Creciente concienciación sobre el papel del medio ambiente, las técnicas tradicionales de construcción y los conocimientos técnicos para un desarrollo endógeno sustentable
Existencia de experiencias exitosas de rehabilitación del patrimonio a nivel local de las que aprender para su posible extrapolación

Tabla 3. Desafíos y fortalezas en el eje de sustentabilidad ambiental para el Patrimonio Mundial. Fuente: elaboración propia.

Eje Desarrollo Social Inclusivo

Desafíos y fortalezas en el eje de Inclusión Social:

Desafíos
Falta de herramientas y canales para garantizar la transparencia de los datos (y minimizar la falta de información o su divulgación en muchos casos)
Debilidad en las estrategias y herramientas de desarrollo endógeno (incorporación de comunidades locales, creación de empleo, empoderamiento, entre otros)
Débil incorporación de las comunidades indígenas en la planificación, gestión y manejo del sitio
No está garantizada la accesibilidad universal al PMS

Queda por seguir trabajando en la valorización de intangibles: tradiciones, memoria, historia, conocimiento local.
Vulnerabilidad al impacto del covid-19 y necesidad de planes especiales de emergencia
pospandémicos (para superar creativamente el fuerte impacto que la pandemia del covid-19 está teniendo en las EMP (desempleo, pobreza, falta de ingresos, etcétera)
Necesidad de profundizar el diálogo, el respeto y el reconocimiento de los conocimientos y la cosmogonía de las comunidades autóctonas
Necesidad de promover la educación en general y la educación patrimonial en particular como herramienta de desarrollo individual y social
Fortalezas
La apropiación de la participación como metodología y estrategia de acción creciente
Creciente conciencia de género, la importancia de la multiculturalidad y la equidad intergeneracional
Concienciación social sobre el papel de la OMS
Aumento del voluntariado y del compromiso social
Creciente fuerza e impacto positivo de los movimientos feministas en todo el mundo
Mayor aplicación de modalidades de gestión ascendentes (basadas en la comunidad)
Aumento de la valoración del patrimonio inmaterial como expresión de la identidad y la cultura locales
Mayor respeto y reconocimiento de los conocimientos y la cosmogonía de las comunidades indígenas
Mayor valoración del patrimonio arqueológico

Tabla 4. Desafíos y fortalezas en el eje de inclusión social para el patrimonio mundial.
Fuente: elaboración propia.

Eje de Desarrollo Económico Inclusivo

Desafíos y fortalezas en el eje de inclusión económica:

Desafíos
Debilidad en las estrategias y herramientas de desarrollo endógeno (fortalecimiento de la cadena de valor, economía ecológica, distribución de la renta, entre otras)
Necesidad de reforzar la incorporación de mujeres y jóvenes a las actividades económicas asociadas al patrimonio y al turismo (servicios turísticos, tiendas con suministros locales, gastronomía, formación, investigación, etcétera)

Relaciones desequilibradas con las partes interesadas (poder / intereses)
El turismo se manifiesta como una cultura monoeconómica para el desarrollo
Falta de profesionalización y formalización de la cadena de valor turística asociada a sitios del patrimonio mundial (SPM)
Fuerte dependencia de organismos de cooperación internacional, en temas ambientales y patrimoniales
Fortalezas
Existen experiencias exitosas de buenas prácticas como motor de desarrollo en armonía con la identidad y formas de vida locales
Crecimiento del turismo sostenible (ecoturismo, turismo rural, etcétera) como estrategias asociadas a la conservación y desarrollo de SPM
Creciente apoyo de organismos de cooperación internacional en temas ambientales y patrimoniales
Existencia de buenas prácticas de economía naranja, bionegocios y similares, lideradas por las propias comunidades y para su propio beneficio

Tabla 5. Desafíos y fortalezas en el eje de inclusión económica para el patrimonio mundial.
Fuente: elaboración propia.

Eje Paz y Seguridad

La Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado o Convención de La Haya (UNESCO, 1954) proporciona lineamientos para adoptar medidas a ser tomadas antes, durante y después del conflicto; sin embargo, esta investigación revela un vacío constante de información en muchos casos y, en otros, la ausencia de estrategias para poder afrontar otros tipos de conflictos, como los conflictos de intereses por la propiedad de la tierra, por el acceso a recursos naturales claves, u otros de carácter social, económicos, asociados a violencia de género, violencia armada, narcotráfico, tráfico ilícito de bienes patrimoniales, entre otros. Sea cual fuere la causa y nivel de magnitud, los sitios deben participar en la prevención de conflictos y contar con un plan para proteger el patrimonio. Comprender y proteger el patrimonio mundial

es una estrategia para la emancipación de las comunidades locales.

Eje de Gobernanza

La representación de la comunidad local en la gestión del sitio y en los procesos de toma de decisiones es una ventaja en algunos sitios. En muchos otros sitios todavía existe la necesidad de involucrar a las partes interesadas locales en su gestión y monitoreo. En general, la participación de la comunidad es limitada o sus decisiones no tienen carácter vinculante, lo cual genera —al menos— conflictos entre las partes y una distancia cada vez mayor entre el sistema de gestión del patrimonio mundial y la sociedad civil.

Desafíos y fortalezas comprendidos en el Eje de Gobernanza:

Desafíos
Falta de articulación intersectorial e interjurisdiccional
Falta de coordinación efectiva entre múltiples organismos y actores
Necesidad de instalar la sustentabilidad del patrimonio como política pública y su transversalidad a todos los ámbitos
Débil articulación entre los sectores privado, público, académico y social civil (gobernanza)
Falta de visión territorial en los Planes de Gestión y manejo del sitio y zonas de amortiguamiento y transición
Falta de voluntad política hacia la protección del patrimonio mundial
Es necesario reforzar el estado de derecho en todas sus dimensiones
Falta de espacios de diálogo para compartir experiencias de gestión de SPM
Necesidad de incorporar el concepto ampliado de conflicto, su impacto y gestión en los Planes de Gestión de los SPM
Falta de formación en medición y seguimiento de indicadores y pautas de desarrollo sostenible en la gestión de los sitios
Burocracia
Fortalezas
Tendencia hacia una gestión integral y una gobernanza público-privada del lugar

Creación de redes y nuevas herramientas (se observan instrumentos como laboratorios u observatorios, que llevan la conservación de estos sitios a un nivel de seguimiento científico)
Reconocimiento de la importancia de las asociaciones para alcanzar los objetivos (Objetivo de Desarrollo Sostenible 17 de la ONU) (ONG, sector público y privado, mundo académico, sociedad civil organizada, etcétera)
Existencia de prácticas novedosas de reestructuración administrativa en algunos casos de buenas prácticas basadas en estructuras tradicionales
Experiencias de buenas prácticas de investigación, aprendizaje colectivo y cogestión con comunidades indígenas
Existencia de habilidades y redes de profesionales con capacidades para una gestión más sostenible del patrimonio

Tabla 6. Desafíos y fortalezas en los ejes de paz y gobernanza para el patrimonio mundial. Fuente: elaboración propia.

Por último, y en todas las dimensiones, se considera esencial trabajar intensamente a nivel político para superar dos cuestiones:

- *La tendencia a una visión sectorial (escisión natural-cultural) y objetual (escisión tangible-intangible).*
- *La falta de una visión contextual e integral de la inseparable relación entre patrimonio y paisaje.*

Conclusiones: los nuevos desafíos necesitan nuevas herramientas

Como resultado del trabajo realizado, se comparte a continuación el mensaje final elaborado por del Equipo de Sustentabilidad, que incluye conclusiones y recomendaciones para la gestión sustentable del patrimonio mundial.

Preámbulo

La implementación de la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* actualmente no logra una verdadera alineación entre la protección



At-Turaif District in ad-Dir'iyah (Saudi Arabia). Fotografía: ©Ameen Qaisran. Permanent Delegation of the Kingdom of Saudi Arabia to UNESCO.

del Valor Universal Excepcional y el desarrollo sustentable, lo que propicia que las malas interpretaciones de este último socaven el primero. Se necesita urgentemente una mejor comprensión y práctica de la interpretación, la evaluación y la gestión del desarrollo en los sitios del patrimonio mundial para remediar esta situación.

El patrimonio mundial es un medio para lograr nuestra transformación en sociedades más empoderadas, justas y resilientes a nivel local. Los procesos de desarrollo pueden y deben reconfigurarse para reflejar plenamente la contribución de la con-

servación del patrimonio, en una forma de desarrollo más sustentable basada en el Valor Universal Excepcional, gestionada con transparencia, diálogo y comprensión. En ese marco, la conservación del patrimonio no es un obstáculo para el desarrollo, sino una buena práctica para una forma de desarrollo más sustentable. Esta posición está alineada con la Política de Patrimonio Mundial y Desarrollo Sostenible (UNESCO, 2015),⁹ que debería ser implementa-

⁹ Véase <https://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/>.

do más activamente por todas las partes interesadas.

Los criterios para inscribir y gestionar el patrimonio mundial deben incorporar plenamente la sustentabilidad. Esto asegurará la conservación para el futuro, a través de valores compartidos globalmente y múltiples formas de conocimiento (incluido el conocimiento local y de los pueblos originarios).

La sustentabilidad incorpora los paradigmas ambientales, económicos y sociales al de la conservación del patrimonio natural y cultural, y se refleja en la noción de Gente, Planeta y Prosperidad. Este paradigma requiere transformar a todos los actores en protagonistas para promover la conservación para el desarrollo local y los procesos de justicia social, sumando así paz y alianzas.

Desde este enfoque, los principios priorizados por el Equipo de Sustentabilidad de OWH, que resuenan con las 5 Metas Estratégicas (las 5 C) del Patrimonio Mundial de la UNESCO (Credibilidad, Conservación, Desarrollo de Capacidades, Comunicación, Comunidades), incluyen lo siguiente:

Paisaje: El paisaje es el contexto que le da carácter (*genius loci*) al sitio. El paisaje es el resultado de interacciones históricas entre sus dimensiones ecológica y sociocultural. El paisaje no es sólo el “gran patrimonio de todos los patrimonios”; es también el contexto territorial del sitio patrimonial y la expresión existencial de su cultura. Las declaraciones de Valor Universal Excepcional deben reconocer el continuo cultura-naturaleza e incluir el paisaje (incluidos los paisajes marinos y celestes) alrededor del sitio seleccionado.

Desarrollo a largo plazo a través de economías circulares y regenerativas: El sitio del



Bursa and Cumalıkızık: the Birth of the Ottoman Empire. Fotografía: Umut Özdemir, ©Ministry of Culture and Tourism

patrimonio debe verse dentro de un marco de gestión que se centre en un proceso de desarrollo continuo a largo plazo. Las propuestas para la gestión, planificación y diseño de sitios deben incluir los conceptos de economías circulares y regenerativas para apoyar el mantenimiento del patrimonio y permitir la gestión sustentable del paisaje y el ambiente. De tal forma, la conservación del patrimonio se convierte en una forma de desarrollo “sustentable”.

Desarrollo de capacidades y comunidad: Es fundamental fortalecer la capacidad de la población local, por ejemplo, en la cadena de valor que establece el activo a preservar junto con el turismo, la producción regional, la preservación de la cultura, la participación ciudadana y la expansión de las libertades. Existe una profunda interrelación entre el patrimonio de las



Marché à Goufey, présentation du travail de l'association des artisans. Cameroun. Fotografía: ©@Sébastien Moriset, <https://fr.unesco.org/biopalt/landscapes>

comunidades (natural + cultural) y su bienestar, que debe basarse en enfoques basados en derechos y culturalmente apropiados, reconociendo a los pueblos originarios y sus culturas.

Comunicación y transparencia: Se necesita un sistema más fuerte, más representativo y transparente de participación de las partes interesadas, con un enfoque en la sociedad civil y las comunidades, para garantizar la comunicación y el diálogo necesarios para que los impactos del desarrollo se evalúen con mayor precisión, comprensión mutua y una comunidad óptima. Al asegurar el consenso, todas las decisiones relativas al desarrollo en los sitios del Patrimonio Mundial se tomarían salvaguardando el máximo bienestar de la comunidad y el ecosistema.

Enfoque transversal: Los sitios del patrimonio mundial deben gestionarse con un enfoque transdisciplinario, que irá

más allá de la especialización sectorial, para garantizar¹⁰ y métodos de trabajo multiescalares.

Conexiones territoriales: Los valores patrimoniales forman parte de una red de nodos, conglomerados y conexiones socioespaciales en la región, tanto en términos de lugares como de personas. Los itinerarios del patrimonio cultural y natural pueden manifestar esta red en el sistema territorial.

Buen gobierno: Como requisito previo para la paz, la libertad y el desarrollo sostenible, los sitios del patrimonio mundial deben tratar de resolver los conflictos a través del diálogo abierto, evitando la violencia y los conflictos físicos por todos los medios, buscando constantemente la buena gobernanza del territorio y la sociedad

¹⁰ Basado en múltiples valores.

en los que se encuentran. El buen gobierno incluye transparencia en la información, rendición de cuentas en la gestión, comunicación basada en la empatía y la reconciliación, el respeto del Estado de derecho y los derechos humanos. Este principio garantizaría la protección del patrimonio natural, construido e inmaterial, así como la protección del bienestar socioeconómico de las comunidades.

Principios globales

Políticas integrales y dinámicas

La gestión sustentable del patrimonio es un proceso multidisciplinario y dinámico que muchos países han colocado en el centro de sus políticas, para la protección y conservación integral de su patrimonio natural y cultural (tangibles e intangibles), especialmente mediante el establecimiento de normas para el desarrollo de políticas, asistencias, protocolos e intervenciones técnicas adecuadas.

Soluciones de base local

Los desafíos económicos, sociales, culturales y ambientales que enfrentan las regiones globales, y el mundo en general, no encontrarán una solución duradera si no se plantean a nivel de los territorios locales y las sociedades que allí operan.

Fomento de la capacidad horizontal

Este hecho fundamental impone la necesidad de pensar en nuevas políticas y acciones concretas, en un contexto donde los intercambios regionales constituyen una nueva oportunidad para el desarrollo de capacidades, a través del principio de asociación, no verticalmente sino horizontalmente. De esa manera podemos fortalecer identidades comunes para enfrentar desafíos comunes.

La cooperación horizontal, por su transversalidad, moviliza a varios actores y la pericia bilateral que se desprende de ella participa en el desarrollo de políticas públicas en los países, ahora receptivos a los beneficios de la solidaridad.

Patrimonio y desarrollo holístico

Al respecto, el patrimonio integrado y holístico desempeña un papel clave: es un elemento esencial de la diversidad natural y cultural que caracteriza a cada región; ofrece un entorno de calidad en general, respetuoso de las limitaciones del ecosistema del que es producto; representa una oportunidad de desarrollo basada en activos endógenos de territorios similares y, a menudo, requiere un enfoque social para promover su preservación.

Debe apoyarse la tendencia ascendente observada en muchos países para colocar el patrimonio en el centro de las estrategias y los problemas de desarrollo. Las reflexiones sobre planificación urbana, turismo sostenible, mejora de la calidad de vida, desarrollo económico y cohesión social no pueden ni deben desconectarse de las políticas y estrategias patrimoniales y paisajísticas. El trabajo llevado a cabo en los últimos años ha revelado, en ese sentido, que los países que han logrado poner en valor su patrimonio han adoptado, de hecho, un conjunto de buenas prácticas y métodos (que tratan temas de conservación, desarrollo urbano y rural, datos de estándares y gestión institucional, etcétera) que se basan fundamentalmente en nuevos modelos de gobernanza participativa y colaborativa. Este hallazgo es consistente con la investigación realizada por el equipo de Nuestro Patrimonio Mundial (OWH)-Sustentabilidad, basada en un enfoque de estudios de casos.



Port, Fortresses and Group of Monuments, Cartagena. Fotografía: © Bruno Poppe.

Recomendaciones

Por todo lo anterior, es urgente apoyar cualquier acción y actividad futura inherente a la conservación, protección y puesta en valor del patrimonio y su entorno, a nivel nacional y regional, destacando como acciones prioritarias las siguientes:

- Favorecer un enfoque integrado del patrimonio, que combine la promoción y protección de su diversidad con la gobernanza participativa en su gestión;
- Reconocer la necesidad de involucrar a todos los actores involucrados en los procesos de toma de decisiones (propietarios, habitantes, comunidades locales, autoridades locales, autoridades nacionales o regionales, etcétera);
- Invertir en fortalecer las instituciones (lo que se refiere al fortalecimiento de las estructuras de gestión y la legislación relacionada con el patrimonio);
- Instrumentar proyectos piloto integrales de conservación y regeneración (incluida la restauración y rehabilitación de monumentos, sitios, patrimonio urbano, patrimonio arqueológico y natural, mediante el estudio de nuevos modelos de desarrollo local orientados a mejorar el bienestar y la calidad de vida, el desarrollo urbano y territorial por y para los ciudadanos, valorización del patrimonio inmaterial, valorización del paisaje, etcétera), fomentando también la innovación, considerando la naturaleza evolutiva del patrimonio y el paisaje, pero respetando los valores únicos intrínsecos al lugar;

Por último, el equipo de OWH-Sustainability recomienda especialmente:

- 1) Profundizar la integración natural-cultural y tangible-intangible, y fortalecer

- el enfoque contextual, integral y holístico de la relación inquebrantable entre patrimonio y paisaje.
- 2) Fortalecer redes de experiencias, laboratorios y proyectos en red, con miras a promover el intercambio y transferencia de buenas prácticas y conocimientos técnicos a nivel global y local.
 - 3) Incorporar las dimensiones de sustentabilidad utilizadas para enmarcar la Política de Patrimonio Mundial y Desarrollo Sostenible de la UNESCO —personas, planeta, prosperidad y paz— en los procesos de identificación, conservación, gestión y seguimiento de los bienes del patrimonio mundial.
 - 4) Abrir la perspectiva holística de la sustentabilidad en el patrimonio mundial a los actores locales interesados y a la sociedad civil, quienes serán los que abracen esa dimensión fundamental, involucrando plenamente a tales actores en los procesos de identificación, conservación, gestión y monitoreo de los bienes del patrimonio mundial.
 - 5) Introducir una nueva lista de criterios y herramientas de monitoreo para evaluar el desempeño hacia buenas prácticas de sustentabilidad y conservación del patrimonio, con base en los principios antes mencionados.
 - 6) Extender el territorio de conservación al paisaje mediante nuevos criterios que refuercen la protección no sólo el sitio, sino en el contexto del paisaje patrimonial del que forma parte.
 - 7) Participar en actividades de creación de capacidad con enfoques participativos para la formulación, implantación y seguimiento de planes de gestión, políticas y programas de desarrollo.
 - 8) Propiciar mecanismos de gobernanza y procesos de toma de decisiones transparentes e inclusivos en benefi-

cio del bienestar de las comunidades y los ecosistemas.

- 9) Adoptar los sitios del patrimonio mundial como lugares de experimentación para el desarrollo sustentable, apoyándonos en la gran experiencia acumulada en los Casos de Estudios que han participado en la Convocatoria de Sustentabilidad de OWH, y en coordinación con otras plataformas de buenas prácticas como Panorama, Canopy, CABI e ICOMOS ODS Grupo de trabajo¹¹.

En conclusión, reiteramos nuestro profundo compromiso de colocar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sustentable, como se expresa en la Declaración de Hangzhou,¹² cuando afirma que:

La cultura debe verse como un facilitador fundamental de la sostenibilidad, una fuente de sentido y energía, una fuente de creatividad e innovación, y un recurso para afrontar los retos y encontrar las soluciones adecuadas. El extraordinario poder de la cultura para fomentar y permitir un desarrollo verdaderamente sostenible es especialmente evidente cuando se integra un enfoque centrado en las personas y el lugar en los programas de desarrollo y las iniciativas de consolidación de la paz.¹³

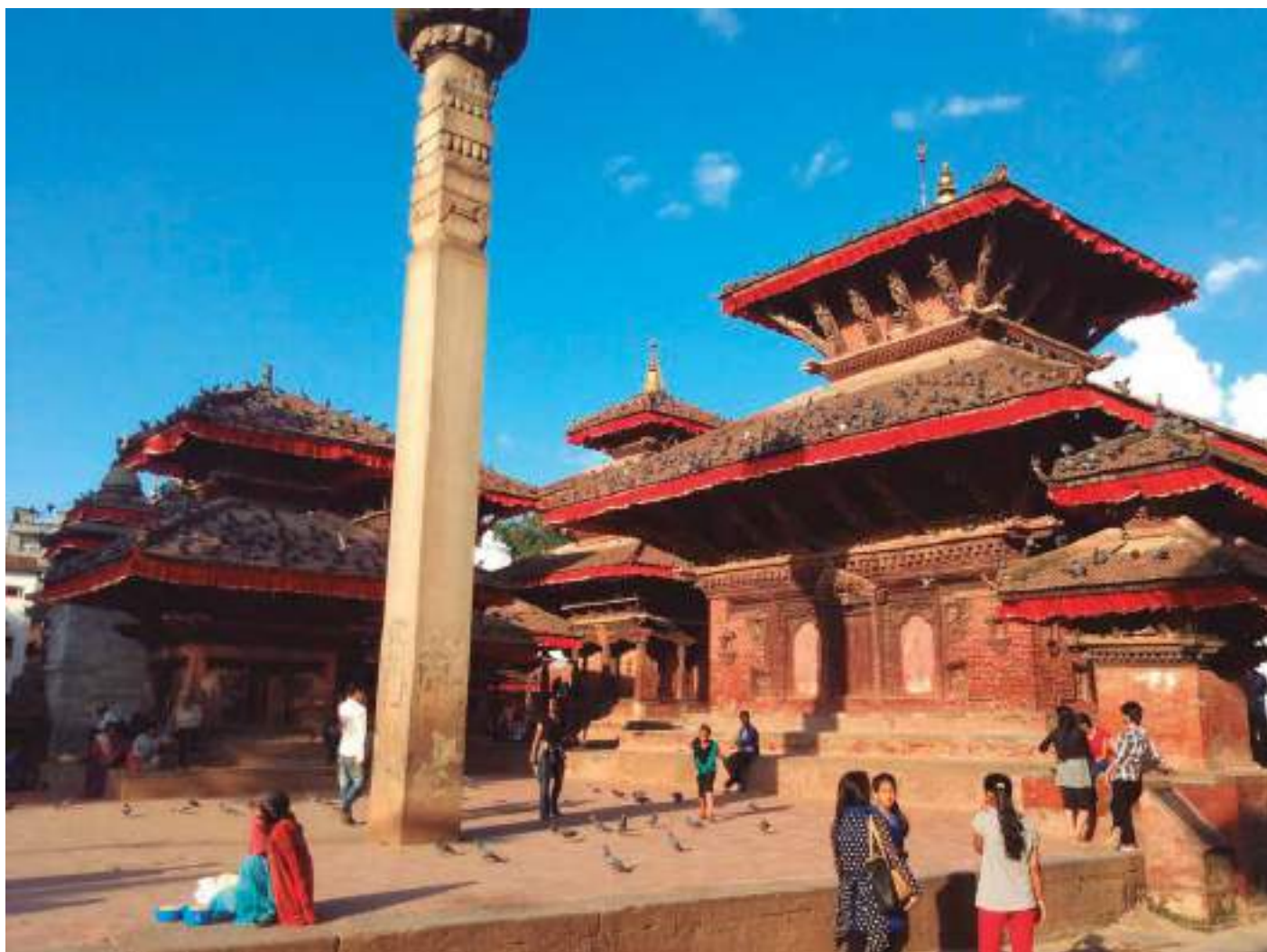
Reconocimiento

Los autores desean agradecer los esfuerzos y la implicación total de los miembros de la Fundación Our World Heritage, en particular al Equipo de Sustentabilidad, y todos los proponentes de los estudios de

¹¹ Véase <https://panorama.solutions/en>.

¹² Véase <https://en.unesco.org/news/hangzhou-declaration-heralding-next-era-human-development-1>.

¹³ UNESCO, Declaración de Hangzhou. Situar la cultura en el centro de las políticas de desarrollo sostenible, Hangzhou, UNESCO, 2013.



Kathmandu Valley (Nepal). Fotografía: Anne Lemaistre, © UNESCO.

casos, sin cuyo compromiso, entusiasmo, conocimientos, experiencia y comentarios asertivos, esta investigación no hubiera sido posible.

Contribuciones de autor

Lucía Pesci (investigadora, coordinadora de la convocatoria global de estudios de casos, diseñadora de la metodología, facilitadora de los talleres, moderadora).

Pamela Durán-Díaz (investigadora, co-coordinadora de la convocatoria global

de estudios de casos, codiseñadora de la metodología, facilitadora de los talleres, moderadora).

Ege Yildirim (investigadora, coordinadora del equipo de sustentabilidad OWH, moderadora).

Bibliografía y fuentes de consulta

Nuestro Patrimonio Mundial (OWH), Nuestro Patrimonio Mundial, 2021, disponible en <https://ourworldheritage.org/>, consultado el 24 de julio de 2023.

- Nuestro Patrimonio Mundial-Equipo de Sustentabilidad (OWN-Sustentabilidad), Mes de Debate, 2021, disponible en: <https://www.ourworldheritage.org/2021debate-theme/sustainability>, consultado el 24 de julio de 2023.
- _____, Nuestro Patrimonio Mundial. Sesión 08: Del enfoque regional al global - Conclusiones de los estudios de caso 1, 2021, disponible en: <https://www.ourworldheritage.org/videos/v/case-studies-from-the-regional-to-the-global-approach-part-1>, consultado el 25 de julio de 2023.
- _____, Nuestro Patrimonio Mundial. Sesión 09: Del enfoque regional al global - Conclusiones de los estudios de caso 2, 2021, disponible en <https://www.ourworldheritage.org/videos/v/case-studies-from-the-regional-to-the-global-approach-part-2>, consultado el 25 de julio de 2023.
- _____, Nuestro Patrimonio Mundial. Sesión 13: del enfoque regional al global: estudios de casos. Discusión plenaria, 2021, disponible en <https://www.ourworldheritage.org/videos/v/from-the-regional-to-the-global-approach-case-studies-plenary-discussion?categoryId=62869810c589da5cd4db6982>, consultado el 26 de julio de 2023].
- _____, Nuestro Patrimonio Mundial. Sesión 15: Integración de las recomendaciones regionales para el 50 aniversario de la Convención del Patrimonio Mundial, 2021, disponible en <https://www.ourworldheritage.org/videos/v/x7h2m2m5gacyzfr6snd-zp66zmx6f4>, consultado el 26 de julio de 2023.
- UNESCO, 1954. Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado [Convención de La Haya], La Haya, UNESCO, 1954 sn
- _____, 1972. Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, UNESCO París, 1972.
- _____, Documento de política para la integración de una perspectiva de desarrollo sostenible en los procesos de la Convención del Patrimonio Mundial, París, UNESCO, 2015.

Anexo 1. Países participantes en la primera ronda, agrupados por región y con la precisión del tipo al que pertenece cada sitio: culturales (C), naturales (N) y mixtos (M):

Región África: Aapravasi Ghat World Heritage Site, Mauritius. World Heritage Site (C); Kakamega Tropical Forest, Kenya. Tentative List site (C); Lamu Old Town, Kenya. World Heritage Site (C); Mapungubwe Cultural Landscape, South Africa. World Heritage Site (C); Matobo Hills, Zimbabwe. World Heritage Site (C); Paysage culturel du Lac Tchad in Cameroon, Niger, Nigéria and Tchad. Tentative List site (M); Rock-Hewn Churches, Lalibela, Ethiopia. World Heritage Site (C); Rwenzori Mountains National Park, Uganda. World Heritage Site (N); Sacred Mijikenda Kaya Forests, Kenya. World Heritage Site (C); Tombs of Buganda Kings at Kasubi, Uganda. World Heritage Site (C).

Región Estados Árabes: Al-Khalil Old Town, Hebron, Palestine. World Heritage Site (C); At-Turaif District in ad-Dir'iyah, Saudi Arabia. World Heritage Site (C); Bosra ancient city, Syria. World Heritage Site (C); Dara'a, Syria. World Heritage Site (C); Historic Jeddah, the Gate to Makkah, Saudi Arabia. World Heritage Site (C); Historic Cairo, Egypt. World Heritage Site (C); Historical Site of Petra, Jordan.

World Heritage Site (M); Médina of Tunis, Tunisia. World Heritage Site (C); Nubian Monuments from Abu Simbel to Philae, Egypt. World Heritage Site (C); Wadi Al Hitán. Egypt. World Heritage Site (N).

Región Asia-Pacífico: Ancient Xity of Ping Yao, Jinzhong (Shanxi), China. World Heritage Site (C); Ancient Waterfront Towns in the South of Yangtze River (provinces of Zhejiang and Jiangsu, and the city of Shanghai), China. Tentative List site (C); Batanese Protected Landscape and Seascape and other 18 sites in the Philippines. Tentative List site (C); Ha Long Bay, Vietnam. World Heritage Site (N); Iwami Ginzan Silver Mine and its Cultural Landscape, Japan. World Heritage Site (C); Kathmandu valley, Nepal. World Heritage Site (C); Red Fort Complex, India. World Heritage Site (C); Rice Terraces of the Philippine Cordilleras, Philippines. World Heritage Site (C); Sydney Opera House, Australia. World Heritage Site (C); The Persian Qanats, Iran. World Heritage Site (C).

Región Europa: Bursa and Cumalıkızık: The Birth of the Ottoman Empire, Turkey. World Heritage Site (C); Frontiers of the Roman Empire, Cumbria, United Kingdom. World Heritage Site (C); Genoa: Le Strade Nuove and the System of the Palazzi dei Rolli, Italy. World Heritage Site (C); Hala Sultan Tekke and the Larnaka Salt Lake Complex, Cyprus. Tentative List site (N); High Coast/Kvarken Archipelago, (Kramfors, Örnsköldsvik & Västernorrland County) Sweden and (Vaasa & Ostrobothnia) Finland. World Heritage Site (N); Mahmutbey Mosque Kastamonu, Turkey. Tentative List site (C); Priorat-Montsant-Siurana, Mediterranean Mosaic Agricultural Cultural Landscape, Spain. Tentative List site (C); Renaissance Monumental Ensembles of Úbeda and Baeza, Spain. World Heritage Site (C); Rjukan-Notodden Industrial Heritage Site, Norway. World Heritage Site (C); Sassi and the Park of the Rupestrian Churches of Matera, Italy. World Heritage Site (C); Town of Bamberg, Germany. World Heritage Site (C).

Región América Latina: Ciudad de Potosí, Bolivia. Patrimonio de la Humanidad (C); Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, Colombia. Sitio del Patrimonio Mundial (C); Cuetzalan y su Entorno Histórico, Cultural y Natural, México. Sitio de la Lista Tentativa (M); Centro Histórico de Santa Ana de los Ríos de Cuenca (Azuay), Ecuador. Sitio del Patrimonio Mundial (C); Casco Histórico de la Ciudad Marítima de Valparaíso, Chile. Patrimonio de la Humanidad (C); Centro Histórico de la Ciudad de Arequipa, Perú. Patrimonio de la Humanidad (C); Parque Nacional Huascarán. Ancash. Perú. Patrimonio de la Humanidad (N); Península Valdés, Argentina. Patrimonio de la Humanidad (N); Paisaje Cultural Carioca, Brasil. Patrimonio de la Humanidad (C); Pantanal Paraguayo, Paraguay. Sitio de la Lista Tentativa (N); Puerto, Fortalezas y Conjunto Monumental, Cartagena, Colombia. Sitio del Patrimonio Mundial (C); Quebrada de Humahuaca, Argentina. Sitio del Patrimonio Mundial (C); Pueblo de San Pedro de Atacama, Desierto de Atacama, Chile. Sitio de la Lista Tentativa (M).

Región América del Norte: Pimachiowin Aki, Canada. World Heritage Site (M).

Pueblos indígenas y patrimonio mundial

Análisis de una relación aún por fortalecer

Indigenous Peoples and World Heritage. An Analysis of a Relationship Still to Be Strengthened

Maidier Maraña

Fundación Baketik (España)



Introducción

Desde mediados del siglo xx, y especialmente en las últimas décadas, se ha desarrollado en el ámbito internacional una ingente labor de promoción, protección y encuadramiento normativo de la realidad cultural, con especial atención a la cuestión del patrimonio cultural. Esto ha dado lugar a la creación de fórmulas intergubernamentales para proteger diversas formas de patrimonio, tanto a escala internacional como regional.

A su vez, el derecho internacional ha ido desarrollando una atención más específica a las cuestiones culturales, en particular, en lo que se refiere a la protección internacional de las minorías, al inicio, y de los pueblos indígenas, con posterioridad. Vinculado a esto, se considera que la comunidad internacional ha generado un cambio de paradigma que

rechaza la superioridad cultural de ciertos pueblos y países, para abrazar la necesidad de considerar la diversidad cultural como un hecho inherente a nuestra realidad.

Sin embargo, como veremos también en este trabajo, ese nuevo paradigma ha entrado con fuerza en la parte discursiva de las organizaciones internacionales e incluso a veces llega a presentarse en su carácter programático; pero aún conocemos situaciones específicas en las cuales, lamentablemente, la instauración de determinadas normativas internacionales adolece en la práctica de una propuesta integradora que gestione de manera inclusiva la diversidad cultural y que considere los derechos humanos de todas las personas y comunidades.

El trabajo que presentamos en esta ocasión centrará su mirada en la Convención

sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de la UNESCO, aprobada en 1972, por ser una de las convenciones más ratificadas y por la evidente influencia que genera a nivel nacional en el traslado de políticas y normativas. Además, el patrimonio cultural es uno de los aspectos más visibles de las expresiones culturales y es objeto de intervención de manera clara y reiterada por parte de instituciones públicas, privadas y grupos de la sociedad civil. Por su parte, los pueblos indígenas se reconocen como grupo específico con características concretas en el contexto intergubernamental y en la sociedad internacional; pero, como apuntaremos, pese a significativos avances para la protección de sus derechos humanos, aún enfrentan numerosas y continuas situaciones que vulneran los principios más básicos para garantizar una vida digna.

Pueblos indígenas en el sistema de Naciones Unidas

Si nos fijamos en las variables internacionalmente aceptadas para la medición del desarrollo humano, los pueblos indígenas enfrentan, por lo general, condiciones estructurales desfavorables y tienen índices de desarrollo inferiores a las medias nacionales de sus países, tanto en esperanza de vida como en educación e ingresos, entre otras. Pese a los siglos de opresión y de discriminación, es significativo su rol en la defensa de sus derechos y de sus cosmovisiones, frente a la imposición de miradas globalizadoras occidentales. Su trabajo en Naciones Unidas —no exento de avances y retrocesos, así como en ocasiones de faltas de consensos—, también se ha caracterizado por esa lucha continua.

El acceso a la tierra es, quizá, el más importante elemento de discriminación para las personas indígenas: su cosmovisión y rela-

ción con el entorno comprende un vínculo con los ecosistemas no siempre compatible con las visiones occidentales ligadas a la propiedad. De hecho, los conceptos de frontera, tal y como son entendidos por las culturas occidentales, son difícilmente asumibles por otros grupos de diferentes regiones del mundo,¹ incluyendo los pueblos indígenas. Esa vulnerabilidad estructural que enfrentan los pueblos indígenas se ve agravada porque sus formas de vida están estrechamente vinculadas a su relación tradicional con sus tierras y recursos naturales,² lo que también tiene un impacto directo en la consideración de sus tierras como patrimonio mundial por parte de la UNESCO, tal y como luego veremos.

Por la lógica que seguiremos en este trabajo, centrado en la protección del patrimonio cultural, merece la pena recordar que los pueblos indígenas han enfrentado, y siguen enfrentando, intentos asimilacionistas, justificados como una pretendida “modernización”, que ningunean sus expresiones culturales y formas de vida e impiden la realización de sus derechos culturales tanto individuales como colectivos.

No podemos olvidar que la participación de agentes no estatales en el seno de los sistemas internacionales, y especialmente en Naciones Unidas, ha sido un tema siempre complejo y no exento de polémica. Teniendo en cuenta que los pueblos indí-

¹ C. R. Fernández Liesa, *Cultura y derecho internacional*, Madrid, Universidad de Alcalá (Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, 8), 2012.

² R. Stavenhagen, Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas – A/HRC/4/32, 27/02/2007, ONU, 2007, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993>, consultado en junio 2020.

genas se consideran en el sistema de Naciones Unidas como actores no estatales, podemos afirmar que han conseguido un acceso sin precedentes al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, generando en las últimas décadas una voz propia y autorizada en el sistema internacional. Este trabajo, de *advocacy*, generó la creación de órganos y estructuras propias que velan por los derechos de los pueblos indígenas y donde éstos ejercen su representación directa, como es el caso del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, o el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que asesora directamente al Consejo de Derechos Humanos. En tal marco, cabe también señalar la importancia de contar con un relator especial sobre los derechos de pueblos indígenas que incide, con sus informes y visitas a países, sobre la situación específica de los pueblos en relación con algunos temas.

Cabe destacar, por el impacto que luego también tendrá en lo relativo al patrimonio mundial, cómo esta lucha indígena en los sistemas intergubernamentales favoreció que en los años noventa ganara fuerza el principio de consentimiento libre, previo e informado,³ lo cual evidenció que la consulta por sí misma, cuando se daba, no garantizaba una participación y una toma de decisión efectiva.

Sin duda, los pueblos indígenas han conseguido logros significativos e importantes, entre los que destaca más recientemente la aprobación, en 2007, de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

³ I. Kempf, “Cuando la fuerza irresistible mueve al objeto inamovible”, en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.

nas (DNU DPI). Esta Declaración, si bien no genera una vinculación directa de obligado cumplimiento, está ya creando significativos cambios en algunos marcos jurídicos y se menciona en diferentes sentencias, especialmente en América Latina. La comunidad científica y la sociedad civil fue unánime en entender el peso histórico de la aprobación de esa Declaración.⁴ Es importante también recordar que este instrumento no crea nuevos derechos: lo que intenta es paliar la realidad de que los pueblos indígenas vean sistemáticamente vulnerados sus derechos humanos y pone énfasis en cómo se deben defender de manera específica. Pero, como bien señala James Anaya, esta declaración “no debería existir”, sino que se fuerza su creación porque “se cometieron violaciones masivas de los derechos humanos a través de la historia y siguen percibiéndose los efectos sistémicos de estas violaciones. El propósito de la Declaración es eliminar desigualdades que no deberían existir”, por lo que sería un instrumento de “carácter reparador”.⁵

La Declaración establece parámetros mínimos de respeto a los derechos de los pueblos indígenas, que incluyen propiedad de la tierra, acceso a los recursos naturales de los territorios donde se asientan, respeto y preservación de sus tradiciones y autodeterminación. El documento también reconoce derechos individuales y colectivos relativos a su cultura, la educación, la salud

⁴ Ver, entre otros, la voz de numerosos autores y autoras con gran experiencia en la protección de los derechos indígenas y compilados en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.

⁵ J. Anaya, “Por qué no debería existir una declaración sobre derechos de los pueblos indígenas”, en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009, p. 37.

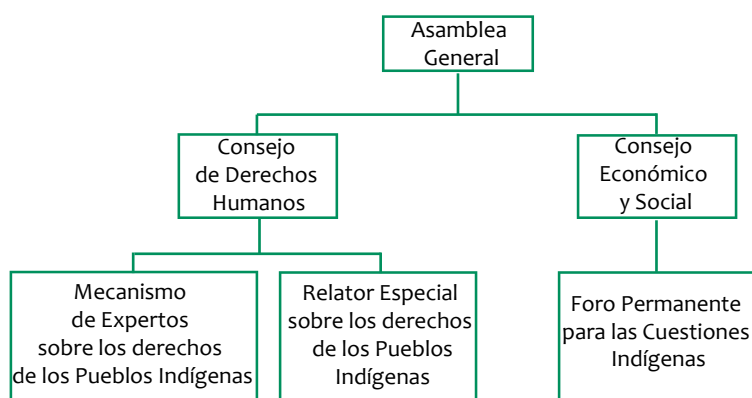


Fig. 01. Presencia de pueblos indígenas en el marco de Naciones Unidas. Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), 2013.

y el empleo. Todos ellos pueden ser claves en relación con la protección de su patrimonio cultural.

Uno de los puntos más importantes del texto es el referente al derecho de las personas indígenas a la tierra. Varios artículos mencionan su derecho a poseerlas, utilizarlas y desarrollarlas. En ese sentido, dispone que los Estados aseguren el reconocimiento y la protección jurídica de aquellas tierras, territorios y recursos y que “los pueblos indígenas no [sean] desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa”.⁶ La cuestión del consentimiento libre y de los desplazamientos aparecerá también, como veremos, en nuestro análisis sobre el patrimonio mundial.

Por tanto, algunos órganos de Naciones Unidas “han puesto de manifiesto las prácticas abusivas que se realizan sobre los derechos

⁶ ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNU DPI), Nueva York, ONU, 2007, artículo 10.

culturales de los pueblos indígenas”.⁷ En este marco, queremos referirnos a la Observación General n° 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, a la hora de analizar qué integra el derecho a participar en la vida cultural en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), habla también del patrimonio cultural como derecho humano e identifica grupos especiales que, debido a las posibilidades de ver vulnerado su derecho a participar en la vida cultural, deben contar con una atención especial por parte de los detentores de obligaciones, como los pueblos indígenas. En torno a los pueblos indígenas manifiesta que:

“Párrafo 37. Los pueblos indígenas tienen derecho a actuar colectivamente para que se respete su derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural [...]. Los Estados partes deben respetar también el principio del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas en todos los aspectos concernientes al ámbito de aplicación de sus derechos específicos”.⁸

La Observación del PIDESC, además, refuerza esa idea cuando entre las Obligaciones jurídicas específicas establece que:

⁷ C. R. Fernández Liesa, *op. cit.*, p. 103)

⁸ ONU-Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Observación Gral. n° 21 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/679355?ln=es&v=pdf>, párrafo 37. Cursivas no incluidas en los originales, énfasis de la autora.

49 d) [...] Los Estados partes deben también respetar el derecho de los pueblos indígenas a su cultura y patrimonio, y a mantener y reforzar su relación espiritual con sus tierras ancestrales y otros recursos naturales que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado y que sean indispensables para su vida cultural.⁹

Por su parte, la relatora especial¹⁰ sobre los derechos culturales de Naciones Unidas, Farida Shaheed, dedicó su informe anual de 2011 al patrimonio cultural como derecho humano, que resulta determinante para comprender las dimensiones de derechos humanos en el patrimonio. En su párrafo 9, enlista las cuestiones de derechos humanos vinculadas al patrimonio, como son la significación del patrimonio, qué patrimonio merece protección, el grado de participación de las personas y el modo en el que tienen acceso a él y lo disfrutan, posibles limitaciones al derecho al patrimonio cultural, etcétera. Incluye también recomendaciones que dan una extrema importancia a la participación de la comunidad y a la cuestión de los derechos culturales colectivos, señalando a los pueblos indígenas (párr. 10). En sus recomendaciones a los Estados parte, plantea un llamado específico en torno a la cuestión de los listados la UNESCO:

80 C. No se debe solicitar ni otorgar una inscripción en la lista de la UNESCO relativa al patrimonio cultural ni en las listas ni registros nacionales sin el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades involucradas. De forma más general, los Estados deben recabar el consentimiento

libre, previo e informado de las comunidades de origen antes de adoptar medidas relacionadas con su patrimonio cultural específico, en particular en el caso de los pueblos indígenas, conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.¹¹

Esta recomendación de la relatora especial ante el Consejo de Derechos Humanos responde a diferentes casos documentados, como el bien Kenya Lake System (Kenia), el Western Ghats (India) y el Sangha Trinational (Camerún, Congo y República Centroafricana), que fueron inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial en 2011 y 2012, a pesar de las preocupaciones manifestadas por pueblos indígenas de no haber podido siquiera revisar las propuestas de nominación antes de ser presentadas al Comité.¹²

Hoy en día, los sistemas internacionales reconocen a los pueblos indígenas como agentes titulares de derechos y promueven mecanismos para priorizar la debida atención al vínculo con ellos desde la acción intergubernamental. La UNESCO, como agencia de Naciones Unidas especialmente encargada de la cultura (junto a otros ámbitos), tampoco ha sido ajena a

¹¹ F. Shaheed, Informe de la experta independiente en la esfera de los derechos culturales, a/hrc/17/38, Consejo DDHH, 21 marzo 2011, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/122/07/PDF/G1112207.pdf?OpenElement>. Cursivas no incluidas en el original, énfasis de la autora.

¹² S. Disko y H. Tugendhat (eds.), World Heritage Sites and Indigenous Peoples' Rights, Copenhagen, IWGIA (IWGIA-Document 129) 2014, disponible en <https://www.iwgia.org/images/documents/popular-publications/world-heritage-sites-final-eb.pdf>; VV. AA., Joint Submission on the Lack of implementation of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the context of UNESCO's World Heritage Convention, Nueva York, ONU, 2012, disponible en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/05/joint-submission-unpfi.pdf>.

⁹ Observación Gral. n° 21 del PIDESC, párrafo 49 d.

¹⁰ En ese momento se desempeñaba como experta independiente. Más información en: <https://www.ohchr.org/en/issues/culturalrights/pages/srcultural-rightsindex.aspx>.

esa tendencia y, si bien no ha sido de las primeras agencias del sistema en promover algo así, la UNESCO ha reforzado en los últimos años esta cuestión de la vulneración de derechos sufridos por los pueblos indígenas, y actualmente cuenta con una política para relacionarse con los pueblos indígenas (Policy for Engaging with Indigenous Peoples),¹³ de 2016, en la cual también menciona aspectos vinculados a la protección de su cultura:

76. Many indigenous peoples face specific challenges related to culture, such as threats to their cultural integrity, distinct lifestyles and languages, as well as to their customary law, often aggravated by assimilatory policies, practices, and development strategies that do not, or insufficiently, take into account culture. They experience discrimination or unfair treatment related to their cultural identity, expressions and heritage, or use of their traditional lands, territories and cultural and natural resources. These challenges are also a reason for UNESCO to ensure that its actions uphold, or at least do not negatively affect, the rights of indigenous peoples.

Vemos, por tanto, una lectura nítida por parte de la UNESCO ante la existencia sistemática de discriminación hacia los pueblos indígenas y de una falta de reconocimiento a sus culturas y formas de vida. Frente a eso, en este documento la UNESCO toma el compromiso de:

77 [...] (d) Indigenous peoples should be able to take part in the development of policies concerning their cultures, cultural expressions and heritage, including through

*effective participation in relevant consultative bodies and coordination mechanisms.*¹⁴

[...] (m) Customary restrictions on access to their heritage sites and the related indigenous peoples' right to maintain, protect, and have access in privacy to their religious and cultural sites, should be fully respected even where these may limit broader public access.

(n) Many natural and cultural heritage sites constitute home to or are located within land managed by indigenous peoples, whose land use, knowledge and cultural and spiritual values and practices may depend on, shape or constitute part of the heritage. In such places, indigenous peoples have the right to their traditional lands, territories and resources, and are partners in site conservation and protection activities that recognize traditional management systems as part of new management approaches.

(o) Forced relocation of indigenous peoples from their cultural and natural heritage sites is unacceptable.

Mas, a pesar de todos estos avances y de la visibilización de las vulneraciones de sus derechos, aún no vemos en la práctica un traslado evidente de esas propuestas teóricas a la realidad de su implementación. Siguiendo a Stavenhagen — entre otros—, entendemos que existen serias contradicciones en los marcos normativos que hacen muy compleja su aplicación y que se mantiene una brecha evidente entre el marco legal y las políticas públicas, conocida como la “brecha de la implementación”.¹⁵ Esa mirada es aplicable también a la acción de la

¹³ UNESCO, Policy on Engaging with Indigenous Peoples, 2016, disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262748>.

¹⁴ Cursivas no incluida en original, énfasis de la autora.

¹⁵ R. Stavenhagen, *op. cit.*

UNESCO en materia de patrimonio cultural donde, pese a los avances teóricos y programáticos, como las menciones que antes indicábamos de su nueva Política de 2016 y otras que veremos a continuación, se mantienen aún fórmulas de protección patrimonial no siempre inclusivas, o donde los pueblos indígenas deben ejercer una gran lucha para llegar a garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Presencia de pueblos indígenas en la Convención sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural

Características de la Convención que inciden en la situación de los pueblos indígenas

La UNESCO, como única agencia de Naciones Unidas especializada en la cultura, ha abordado desde su creación, en 1946, la necesidad de proteger el patrimonio. Tras diversas actuaciones para proteger bienes específicos, en 1972 la UNESCO dio un paso determinante con la aprobación de la Convención sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural, documento único, por ser el primero que protege a escala internacional el patrimonio, que antes se consideraba como objeto de protección de cada Estado dentro de sus fronteras.¹⁶ De tal modo, se estableció un sistema de cooperación internacional para la protección del patrimonio anclado normativamente, ya que genera compromisos jurídicos obligatorios para los países que la ratifican.

¹⁶ M. Maraña, *Patrimonio y derechos humanos. Una mirada desde la participación y el género en el trabajo de Naciones Unidas en patrimonio cultural*, Bilbao, UNESCO Etxea, 2015, disponible en http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/patrimonio_derechos_humanos.pdf.

Ratificada actualmente por 195 países,¹⁷ esta Convención se puede considerar como universal y representa uno de los grandes éxitos de Naciones Unidas, tanto en materia de diplomacia internacional, como en divulgación y difusión de su mensaje en torno a la importancia del patrimonio, especialmente a través de su famosa Lista de Patrimonio Mundial, que ya integra 1157 bienes en 167 Estados parte¹⁸.

Sus cinco décadas de existencia han generado un impacto claro en las concepciones patrimoniales y su traslado a normativas y políticas nacionales, inspiradas o impactadas por la evolución vivida en la instauración de la Convención, y ha marcado la ortodoxia en la protección patrimonial a través de los continentes. Esta larga historia se traduce en miles de obras y trabajos de análisis que podrían también ser relevantes para analizar la cuestión de los pueblos indígenas y la Convención.

Por un lado, es importante señalar que, en 50 años ha existido una evolución en la comprensión de lo que debemos considerar como patrimonio en el marco de esta Convención. Frente a una visión —inicialmente muy centrada en un concepto de patrimonio más europeísta y sesgada en favor de la élite, lo monumental, lo escrito y lo ceremonial—, con el tiempo la organización fue profundizando en el rol del patrimonio para la cohesión social, en su vinculación con el desarrollo¹⁹ y en una perspectiva más atenta a la diversidad cultural y las múltiples manifestaciones del

¹⁷ Actualizado a fecha de julio de 2023, véase <http://whc.unesco.org/en/statesparties/>.

¹⁸ Números actualizados a fecha de julio de 2023, véase <http://whc.unesco.org/en/list/>.

¹⁹ M. Maraña, *Cultura y desarrollo. Evolución y perspectivas*, Bilbao, UNESCO Etxea, 2010, disponible en http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/Cultura_desarrollo.pdf.

patrimonio. De este modo, la Convención de 1972 ha ido asumiendo postulados provenientes de la academia en torno a nuevas manifestaciones patrimoniales y otras concepciones más actualizadas.

De hecho, la protección del patrimonio más singular y monumental que planteaba la Convención fue ya confrontada durante las reuniones preparatorias del texto. En 1964, en relación con la recomendación de preparar listados de monumentos de interés universal, la Comisión Nacional para la UNESCO de Australia manifestó que los restos materiales de los aborígenes australianos eran tan escasos que nunca podrían calificar para un listado de esas características.²⁰ Y en efecto, aquella visión más centrada en lo monumental y majestuoso, en las trazas físicas evidentes, ha conllevado una falta de representación de determinadas comunidades, como evidencia ya una rápida mirada a la Lista de Patrimonio Mundial o los análisis que se llevaron a cabo en las décadas de 1980-1990 en torno al proceso conocido como *Global Strategy for a Balanced and Credible World Heritage List*,²¹ que pretendía identificar los vacíos temáticos, geográficos y tipológicos de la lista y subsanarlos.

Por supuesto, también la Convención ha sido influida por el principio de interpretación evolutiva, que se ha traducido en adaptaciones plasmadas en las continuas revisiones de sus Directrices Operativas—como documento que establece las bases de la implementación—, que han integrado los nuevos desarrollos del derecho internacional,²² incluyendo mencio-

nes específicas en materia de derechos de los pueblos indígenas, como veremos a continuación.

Por otro lado, es también destacable recordar que, en parte por la fecha temprana de adopción de esta norma internacional (1972), la Convención no contiene referencias específicas a los derechos humanos. Para diversos autores, tal ausencia genera, a su vez, otras cuestiones importantes en materia de derechos humanos, al plantear la necesidad de que un documento de este calado contara con mecanismos para aplacar potenciales conflictos o enfrentar litigios que puedan darse entre comunidades locales y autoridades nacionales en torno a la posible inscripción de un sitio en la Lista del Patrimonio Mundial.²³ Algunas voces comentan que una mejor comprensión de los derechos humanos en el marco de la Convención de 1972 nos permitiría gestionar y aplacar potenciales conflictos en torno al patrimonio.²⁴ Se ha demandado también la necesidad de contar con mecanismos para la solución de controversias en torno a diferentes interpretaciones en la aplicación de la Convención, generando fórmulas que den salida a los puntos de vista “radicalmente diferentes” que manifiestan algunos Estados parte en temas variados o a los desacuerdos que se producen en la toma de decisiones.²⁵

Diversos estudios muestran cómo la inscripción de algunos bienes en la Lista ha conllevado violaciones de derechos humanos: existen casos donde los derechos e

para el siglo XXI?”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, vol. 7, 2003.

²³ M. Marañón, *op. cit.*, 2015.

²⁴ A. Sinding-Larsen, “Notre dignité commune, la place des droits de l’homme dans la gestion du patrimoine”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, París, UNESCO, 2012.

²⁵ F. Francioni, *op. cit.*

²⁰ S. Labadi, *UNESCO, cultural heritage, and outstanding universal value*, Lanham, Altamira Press, 2013.

²¹ Más información en <https://whc.unesco.org/en/globalstrategy/>.

²² F. Francioni, “Treinta años después: ¿está la Convención sobre el Patrimonio Mundial preparada

intereses de las comunidades locales que viven dentro o en el entorno de los sitios protegidos han sido desatendidos —como también sucede con los pueblos indígenas—, documentándose situaciones de desplazamientos forzados de población local, como una de las consecuencias más dramáticas de estas acciones. Francioni aclara que la protección del patrimonio no se debe considerar como una protección de derechos humanos en sí, pero que evidentemente en ese último campo ha progresado con más rapidez el derecho internacional y que los estándares internacionales en derechos humanos podrían ser útiles para colmar algunas lagunas en torno a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.²⁶

La cuestión del enfoque en derechos impulsará también análisis relevantes a propósito de la cuestión de la participación en torno a la Convención y, sobre todo, en cuanto a la inscripción y gestión de bienes de su Lista de Patrimonio Mundial. Diversas comunidades locales y pueblos indígenas han manifestado la falta de fórmulas de participación efectiva, especialmente en lo que respecta a la toma de decisiones. A menudo, los procesos de protección (desde la nominación hasta la propia gestión de un bien) avanzan sin contar con las personas titulares de derechos, y con asiduidad se confunde, en el ámbito del patrimonio, quiénes son titulares de derechos o quiénes son agentes colaboradores en el proyecto.²⁷

Queremos señalar que cuando hablamos de participación estamos pensando en una involucración efectiva y transformadora, y no en simples consultas públicas que no ofrecen posibilidades de influir. Se busca em-

poderar a las personas para que asuman y conozcan sus capacidades para tomar decisiones en cuanto a su futuro y al desarrollo como comunidad.²⁸ Se trata de involucrar a las comunidades de maneras significativas para las decisiones sobre su futuro, y convirtiendo a los especialistas en facilitadores, pero no en los únicos con poder de decisión. En definitiva, la cuestión es la de la gobernanza y la democratización de los discursos y de la gestión del patrimonio.²⁹

En este punto es conveniente recordar también que la Convención sólo permite inscribir sitios en la Lista de Patrimonio Mundial si son presentados por los Estados parte, lo que evidentemente puede generar casos de discriminación de ciertas comunidades, a través de la imposición de una identidad nacional vinculada al grupo sociopolíticamente dominante, invisibilizando y negando los derechos culturales de otras comunidades³⁰ y evidenciando el etnocentrismo sobre el que se ha construido y se mantiene el Estado monocultural.³¹ A su vez, la visión de la Convención centrada en un Valor Universal Excepcional para la decisión de inscripción de un bien en la Lista genera, a menudo, que no se reflejen los valores locales de la comunidad, en favor de lecturas más centradas en una óptica internacional.

Análisis posteriores del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS)

²⁸ M. Maraña, *op. cit.*, 2015.

²⁹ N. Deegan, “The local-global nexus in the politics of World Heritage: space for community development?”, en *Community Development through World Heritage*, París, UNESCO (WH Papers 31), 2012.

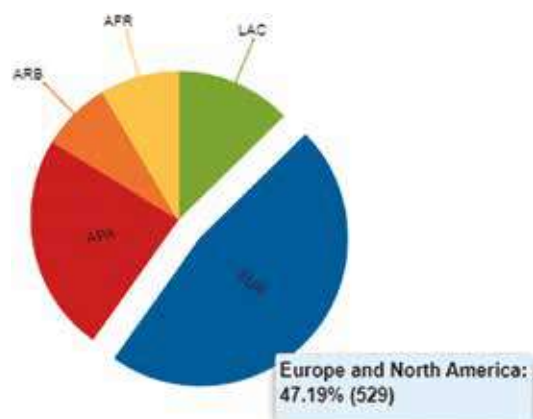
³⁰ M. Maraña, *op. cit.*, 2015.

³¹ M. Aparicio Wilhelmi, “Los pueblos indígenas y el derecho”, en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga *et al.*, *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.

²⁶ *Idem.*

²⁷ M. Maraña, *op. cit.*, 2015.

muestran que la desigualdad geográfica sigue siendo una característica de la Lista de Patrimonio Mundial: en 2003, 55% de los bienes era de países de Europa y Norteamérica,³² y en 2020 representan aún el 47% de todas las inscripciones.



Bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, junio 2020.³³ Fuente: whc.unesco.org

A su vez, aquellos bienes de otros continentes no siempre reflejan una diversidad patrimonial ni a comunidades culturales acordes a la realidad de su territorio, sino que siguen priorizando lecturas específicas y poscoloniales de su patrimonio. En definitiva, los países siguen proponiendo los bienes con base en su propio entendimiento de lo que significa ese “valor universal excepcional” que plantea la Convención y lo vinculan, a menudo, con su definición de la *identidad nacional* y la *memoria colectiva*, que no es necesariamente integradora de todas las cosmovisiones.

Por supuesto, otra cuestión que sería importante abordar es si las minorías y grupos indígenas tienen el derecho a mantenerse al margen del propio sistema de Patrimonio Mundial;³⁴ es decir, manifestar la imposibilidad de que sus tierras y bienes

³² S. Labadi, *op. cit.*

³³ Véase <https://whc.unesco.org/en/list/stat>.

³⁴ S. Labadi, *op. cit.*

patrimoniales fueran presentados a inscripciones internacionales por los Estados si no es la voluntad de las comunidades directamente afectadas, algo que no se ha considerado hasta muy recientemente. En algunos entornos raramente se plantea que los pueblos indígenas tengan el “derecho a negarse a aceptar proyectos de desarrollo en sus tierras que consideren que puedan afectar a sus fundamentos culturales, contradigan sus tradiciones o puedan limitar el desarrollo de sus identidades colectivas”.³⁵

No podemos tampoco olvidar que el Comité de Patrimonio Mundial, máximo órgano decisorio de la Convención, está compuesto por 21 Estados parte, generando un núcleo para la toma de decisiones de condición política que, inevitablemente, va a impactar en las demandas de grupos específicos, como lo son los pueblos indígenas. La politización extrema de las decisiones del Comité de los últimos años ha sido, de hecho, una de las grandes críticas que ha recibido este órgano.³⁶

Por último, y por agregar una nota más positiva, cabe señalar que la Convención

³⁵ D. Oliva, “El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas”, en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga *et al.*, *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009, p. 253.

³⁶ E. Bertacchini, C. Liuzza, L. Meskell y Donatella Saccone., “The politicization of UNESCO World Heritage decision making”, *Public Choice*, vol. 167, pp. 95-129, 2016, disponible en https://www.researchgate.net/publication/303181723_The_politicization_of_UNESCO_World_Heritage_decision_making; L. Meskell, “UNESCO’s World Heritage Convention at 40: Challenging the Economic and Political Order of International Heritage Conservation, August 2013”, *Current Anthropology*, vol. 54, núm. 4, 2013, pp. 483-494, disponible en https://www.researchgate.net/publication/259726618_UNESCO's_World_Heritage_Convention_at_40_Challenging_the_Economic_and_Political_Order_of_International_Heritage_Conser-vation.

fue innovadora —en su momento, y aún lo sigue siendo—, por englobar precisamente en el mismo documento tanto el patrimonio cultural como el natural, algo inaudito hasta ese momento y que tampoco ha tenido, aún hoy, casi medio siglo después, repercusión clara en legislaciones y normativas nacionales. Esta mirada que incluía al patrimonio natural podría ser relevante para los pueblos indígenas, cuya cosmovisión genera un vínculo inexorable entre cultura y entorno natural. De hecho, si la Convención hubiera conseguido realmente aterrizar esa unión entre patrimonio cultural y natural, algo que aún no se ha logrado, esto hubiera colaborado, con seguridad, a visibilizar la cosmovisión indígena de otro modo.

Acercamiento a la presencia indígena en los diferentes mecanismos de la Convención

Al igual que en otros órganos de Naciones Unidas, los pueblos indígenas han luchado durante décadas, a través de diferentes propuestas y declaraciones, por hacer sentir su voz en el Comité de Patrimonio Mundial y porque sus opiniones fueran tomadas en cuenta tanto a la hora de designar como patrimonio mundial un bien vinculado a sus culturas, como en torno a la posterior gestión cotidiana de esos espacios patrimoniales.³⁷

Es complejo poder identificar cuántos de los 1157 bienes que integran la Lista del Patrimonio Mundial están vinculados a

³⁷ Para ver un listado de algunas de las diferentes propuestas, es interesante revisar la compilación que UNESCO publicó en 2012, bajo el nombre de “Anexo I. Relevant resolutions, decisions and communications of international human rights mechanisms, intergovernmental institutions, and Indigenous organizations”, disponible en <https://whc.unesco.org/en/events/906/>.

pueblos indígenas. Siguiendo a Anaya en su informe ante la Asamblea General de Naciones Unidas, de agosto de 2012, son docenas los espacios inscritos que constituyen el hogar de pueblos indígenas,³⁸ mientras que Disko y Tugendhat llegan a hablar de cerca de 100 sitios, de los que al menos un tercio habrían sido designados como espacios “naturales”³⁹ sin considerar los valores culturales ni la presencia de pueblos indígenas. Tales decisiones en la inscripción conllevaron la invisibilización de esas poblaciones y sus derechos fueron obviados en la aplicación de la Convención, al negar el carácter de tierras ancestrales e indígenas a aquellos espacios y al invisibilizar su presencia y sus formas culturales de vínculo con el medio natural.

Diferentes autores han documentado casos⁴⁰ entre los bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial en los que se han ejercido fuertes presiones y sanciones sobre pueblos indígenas, de cara a obligarles a abandonar sus tierras para inscribir un sitio en la Lista. A menudo, no se comprende bien el concepto de territorio desde la cosmovisión indígena y la exigencia planteada por la Convención de delimitar los espacios de los bienes a ser inscritos en la Lista (vinculado al concepto de frontera occidental) no permite comprender el nexo de los pueblos indígenas con su entorno y, a menudo, se les considera erróneamente como nómadas.

³⁸ J. Anaya, Derechos de los Pueblos Indígenas. Asamblea General de Naciones Unidas. 13 agosto 2012 A/67/301 [informe del relator especial], ONU, 2012, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9697.pdf?view=1>.

³⁹ S. Disko y H. Tugendhat (eds.), *op. cit.*, p. 3.

⁴⁰ Véase, entre otros, P. Larsen (ed.), *World heritage and human rights. Lessons from the Asia-Pacific and global arena*, Abingdon, Earthscan, 2018; S. Ekern, W. Logan, B. Sauge, y A. Sinding-Larsen, *World Heritage Management and Human Rights*, Londres, Routledge, 2015.

Existen también ejemplos donde inscripciones realizadas sin el previo consentimiento de estas poblaciones conllevaron —a su vez— restricciones para mantener sus sistemas tradicionales de caza, recolección o usos de la tierra. Como podemos fácilmente imaginar, la falta de participación, tanto en la inscripción como en la gestión del bien patrimonial, puede tener consecuencias importantes en la vida y derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en lo relativo a los derechos respecto a sus territorios ancestrales y sus capacidades para practicar ciertas actividades para su desarrollo humano, conforme a su derecho de autodeterminación,⁴¹ establecido por diferentes mecanismos de Naciones Unidas, incluida la Declaración de 2007.

A su vez, no podemos olvidar que en la mayoría de los *dossiers* de nominación y posteriores informes de conservación redactados por los Estados se percibe a las comunidades locales y pueblos indígenas como factor de riesgo para la conservación y no tanto, en cambio, como agentes para su protección y mucho menos como titulares de derechos. De ese modo, muchas veces la presencia de pueblos indígenas es asumida como un riesgo para la conservación del bien: sus conocimientos y uso de los recursos naturales no se comprenden desde la sostenibilidad, ni se consideran sus derechos a la tierra.

En los listados de factores que inciden en la conservación del valor universal de los bienes se suelen incluir las actividades de pueblos indígenas, para señalar a menudo un impacto negativo. Éste fue el caso, entre otros muchos, de Kinabaly Park, en Malasia, donde antes de su inscripción las

comunidades Kadazandusun accedían al bosque a cazar y recoger recursos de una manera sostenible, lo que posteriormente se declaró ilegal. Recientes propuestas nuevas y la incorporación de un enfoque en derechos en la gestión del bien están generando cambios positivos y la aprobación de medidas de restauración de derechos.⁴²

La cuestión de la propiedad de la tierra por parte de pueblos indígenas surge de vez en cuando en documentos presentados al Comité de Patrimonio Mundial. En 2013 se presentó el Informe Final para América Latina y el Caribe que recopilaba y analizaba las respuestas emitidas por los Estados parte y los gestores de los bienes inscritos en los países de esa región, en el marco del ejercicio de monitoreo conocido como Informes Periódicos. En torno a América Latina y Caribe, el Centro de Patrimonio Mundial afirmaba en su documento al Comité, que: “Los temas vinculados a la propiedad de la tierra, las demandas indígenas de territorio ancestral [...] tienen frentes de confrontación abiertos que son necesarios resolver para implementar correctamente la Convención”.⁴³ Además, este Informe Final, de 2013, evidencia que, en un continente donde la presencia indígena es muy grande, tampoco se logra una buena participación de estas personas y grupos, ya que sólo 3 sitios en toda la región consideraron que la participación en la gestión era esencial:

“Los cuestionarios ponen de manifiesto que las comunidades indígenas están

⁴¹ M. Cunningham, “Patrimoine mondial et autochtonie”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.

⁴² A. Hamzah, “World Heritage and rights in Malaysia”, en P. Larsen (ed.), *World heritage and human rights. Lessons from the Asia-Pacific and global arena*, Abingdon, Earthscan, 2018.

⁴³ World Heritage Committee (WHC), Documento WHC-13/37.COM/10A: 36. Original en inglés, traducciones propias de este informe. Cursivas no incluidas en el original.

presentes en el 37% de los sitios de la región y su relación con los procesos de gestión se considera pobre o inexistente en el 51% de los sitios y buena o aceptable en el 44% de los casos. Éste es, sin duda, un área de trabajo que requiere un análisis más profundo y mecanismos específicos que cumplan con la legislación nacional para generar sistemas de coordinación eficientes, dentro de un marco que exceda las capacidades de gestión del patrimonio en el sentido más estricto”.⁴⁴

Si bien cada caso tiene connotaciones específicas, en general vemos que la designación como área protegida puede tener impactos negativos para los derechos de pueblos indígenas a la tierra y sus recursos,⁴⁵ se evidencia una falta de respeto por sus derechos durante la nominación e inscripción de bienes, falta de inclusión en procesos locales de toma de decisiones en la gestión del entorno, violación de su derecho a beneficiarse de los beneficios económicos derivados de la explotación del bien (como el turismo, por ejemplo), falta de consulta a pueblos indígenas en misiones de monitoreo y evaluación y falta de transparencia en algunos procesos del propio Comité.⁴⁶ Otra crítica que recibe la Convención y sus mecanismos es que las nominaciones en general se realizan desde una mirada “experta”, sin contar con los saberes tradicionales y locales, así como desde una perspectiva top-down,⁴⁷ no atendiendo al reclamo de los pueblos indígenas que demandan una visión propia y cuestionan la mirada unilateral estatal.⁴⁸

⁴⁴ WHC, Documento WHC-13/37.COM/10A: 48. Original en inglés, traducciones propias de este informe. Cursivas no incluidas en el original.

⁴⁵ P. Larsen, *op. cit.*

⁴⁶ S. Disko y H. Tugendhat (eds.), *op. cit.*

⁴⁷ P. Larsen, *op. cit.*

⁴⁸ N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un*

La falta de participación sucede con diferentes comunidades, no sólo con los pueblos indígenas, pero es aún más evidente en ese caso. De hecho, en el seno del Comité no ha faltado el debate sobre si los pueblos indígenas deben ser considerados como un grupo específico o si forman parte, como muchos otros, de lo que el Comité tiende a denominar *local communities*.⁴⁹ Cabe manifestar aquí que “los pueblos indígenas gozan de cierta personalidad jurídica en el derecho internacional”,⁵⁰ lo que no siempre se ha visto así en el sistema del patrimonio mundial.

En ese sentido, podemos destacar que “de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, la involucración y compromiso de las comunidades indígenas en la implementación de la Convención [de 1972] y en la gestión de los sitios del Patrimonio Mundial requiere un marco fundamental diferente y que debe estar basado en diferentes principios que los de la participación de la comunidad local”.⁵¹

Pero el peso político de la composición del Comité ha generado que se malinterpretan las demandas indígenas en torno a la protección patrimonial, puesto que varios Estados mantienen una interpretación errada de lo que estos pueblos entienden por soberanía.⁵² Barreiro llegaba así a dudar de que la UNESCO, teniendo en

mundo intercultural y sostenible, Madrid, Catarata, 2009.

⁴⁹ S. Disko y H. Tugendhat (eds.), *op. cit.*

⁵⁰ N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *op. cit.*, p. 220.

⁵¹ S. Disko, “World Heritage sites and indigenous communities: the importance of a human rights-based approach”, en *Community Development through World Heritage*, París, UNESCO (WH Papers 31), 2012, p. 16. Original en inglés, traducciones propias. Cursivas no incluidas en original.

⁵² B. Barreiro Carril, *Indigenous Peoples’ participation in decision-making in the context of World Heritage Sites: How International Human Rights Law can*

cuenta que sus órganos los componen representantes estatales, sea el mejor foro para que los pueblos indígenas consigan ver reconocidos sus derechos.⁵³ Siguiendo a Disko y Tugendhat, un informe de la UNESCO de 2014 afirmaba que existen en la organización dos capas de gobernanza intergubernamental y que algunas cuestiones, como los derechos indígenas, abordadas de un modo en la Conferencia General de la UNESCO, pueden recibir otros tratos en estructuras de gobernanza independientes, como el Comité de Patrimonio Mundial.⁵⁴ De tal modo, es evidente que también en la esfera del Patrimonio Mundial hay —probablemente— una mirada errada sobre la soberanía y la autodeterminación de los pueblos indígenas, “quienes han apostado por una visión abierta y más bien funcional de la idea de autodeterminación”.⁵⁵ Esto es, frente a representantes gubernamentales que tienden a considerar que los pueblos indígenas demandan un derecho de secesión e independencia territorial,⁵⁶ viendo un riesgo de pérdida del territorio nacional del país, los pueblos indígenas entienden este concepto como algo que les permite garantizar el mantenimiento de sus propias instituciones sociales y culturales, así como controlar el acceso a sus territorios y recursos.⁵⁷

En definitiva, una breve mirada a la evolución de la relación entre el Comité de Patrimonio Mundial y los pueblos indígenas indica que cualquier movimiento o paso adelante ha tenido que ser forzado por representantes indígenas que, a menudo, han encontrado una fuerte confrontación

help?, *Historic Environment: Policy And Practice*, vol. 7, núm. 2-3, pp. 224-236, 2016.

⁵³ *Idem*.

⁵⁴ S. Disko y H. Tugendhat (eds.), *op. cit.*

⁵⁵ M. Aparicio Wilhelmi, *op. cit.*, p. 199.

⁵⁶ N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *op. cit.*

⁵⁷ M. Aparicio Wilhelmi, *op. cit.*

por parte del Comité. Una vez más Disko nos recuerda:

[...] considerando que uno de los objetivos subyacentes a la Convención del Patrimonio Mundial es contribuir a la protección del patrimonio cultural del mundo, es sorprendente —por decir lo menos— que el Comité del Patrimonio Mundial no haya sido más proactivo en asegurar el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en áreas del Patrimonio Mundial.⁵⁸

Algunos análisis no dudan en señalar que el Comité de Patrimonio Mundial tiene dificultades para asumir como propios otros estándares de Naciones Unidas, como pueden ser los derechos de pueblos indígenas reconocidos por la Asamblea General y otros órganos,⁵⁹ las decisiones adoptadas por el Consejo de Derechos Humanos y mecanismos de la esfera de los derechos humanos del sistema internacional,⁶⁰ las prioridades en materia de equidad de género que asume el sistema de Naciones Unidas⁶¹ o las interrelaciones entre la Convención y la legislación posterior en materia medioambiental.⁶² Siguiendo a Francioni, la Convención debería ser colocada en el contexto normativo actual, y podemos obtener criterios interpretativos de acuerdo con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Esta evidente falta de atención a sus derechos conllevó que el entonces relator especial sobre los derechos de los pueblos

⁵⁸ S. Disko, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁹ B. Barreiro Carril, *op. cit.*

⁶⁰ P. Larsen, *op. cit.*

⁶¹ M. Maraña, *op. cit.*, 2015.; F. Shaheed, Relatora especial sobre los derechos culturales, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, A/67/287, 10 agosto 2012, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/n12/459/33/pdf/N1245933.pdf?OpenElement>, 2012.

⁶² F. Francioni, *op. cit.*

indígenas del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas elevara, en 2012, un informe a la Asamblea General donde, además de fijarse en otras agencias del sistema, abordaba la realidad contenida en las convenciones culturales de la UNESCO. Respecto a la Convención que nos ocupa, Anaya describía en agosto de 2012 como un “problema recurrente” (*recurring issue*, párr. 33) que distintos pueblos indígenas manifestaban falta de participación en procesos de nominación y restricciones al uso de sus tierras ancestrales. El relator especial concluía, además, que “no existe todavía una política o procedimiento concretos que aseguren que los pueblos indígenas puedan participar en la presentación de candidaturas y la gestión de estos sitios”.⁶³

En su informe, Anaya apuntaba la ausencia de directrices en este sentido en las conocidas como *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, o Directrices Operativas, que aterrizan y demarcan la aplicación de lo dispuesto en la Convención. Así, ante una nueva candidatura no se requería a los Estados parte información sobre pueblos indígenas. Dos años después, en 2014, Disko y Tugendhat seguían afirmando que las Directrices Operativas eran “completamente inadecuadas para garantizar una participación significativa de los pueblos indígenas y el respeto hacia sus derechos en los procesos de la Convención”.⁶⁴ En la sesión del Comité celebrada en 2013, un grupo de trabajo compuesto por Estados parte abordó la posibilidad de incluir menciones específicas sobre pueblos indígenas en las Directrices Operativas, generando acalorados debates y oposiciones.⁶⁵

⁶³ J. Anaya, op. cit., 2012, p. 10.

⁶⁴ S. Disko y H. Tugendhat (eds.), op. cit., p. 22. Original en inglés; traducción propia.

⁶⁵ *Idem*.

Consideramos interesante que el relator especial se fijara en su momento en esas Directrices Operativas, ya que evidencian la práctica cotidiana en torno a la Convención. Y es que, para ese momento, ya se tenían como precedente algunas manifestaciones o propuestas adoptadas por el Comité, que señalaban la importancia de atender los derechos de los pueblos indígenas, como cuando en 2011, el Comité adoptó la decisión 35COM12E, alentando a los Estados parte a lograr la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones e incluso llegando a marcar claramente la necesidad de respetar sus derechos en el punto 15f de la Decisión: “*Respect the rights of indigenous peoples when nominating, managing and reporting on World Heritage sites in indigenous peoples’ territories*”⁶⁶. Pero esas manifestaciones nunca se concretaban en una fórmula específica para promover una participación real y significativa.

Un buen ejemplo de la falta de concreción de las demandas indígenas fue cuando en 2001 el Comité de Patrimonio Mundial rechazó la propuesta de grupos indígenas de crear un órgano consultivo, al igual que lo conforman hoy en día las asociaciones ICOMOS, IUCN e ICCROM, y constituirse como un órgano más que evaluase y asesorase en aquellos bienes que estuvieran relacionados con territorios indígenas.⁶⁷ Esta solicitud venía del año 2000, cuando se presentó ante el Comité una propuesta para establecer un Consejo de Expertos de los Pueblos Indígenas sobre Patrimonio Mundial (WHIPCOE, por sus siglas en inglés), para lo que se había preparado un

⁶⁶ Véase <http://whc.unesco.org/en/decisions/4406/>.

⁶⁷ T. Heuheu, “Patrimoine mondial et autochtonie”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2023/whc-23-45com-10B-en.pdf>.

estudio de viabilidad por parte de la UNESCO, que fue lo que finalmente fue rechazada en 2001.

Por su parte, en 2011 grupos indígenas sometieron a consideración del Foro Permanente de Asuntos Indígenas de Naciones Unidas una petición en la que señalaban y lamentaban los pocos esfuerzos realizados para asegurar una participación adecuada en el sistema del Patrimonio Mundial, alegando que la participación de dichas comunidades en los procesos de inscripción de diferentes bienes había sido casi nula.

A su vez, en 2011 y 2012 los pueblos indígenas hicieron declaraciones conjuntas ante las Naciones Unidas, denunciando la falta de participación en los procesos de la Convención de Patrimonio Mundial, respaldada por 70 pueblos indígenas y organizaciones representantes.⁶⁸ En su segunda declaración de 2012 criticaban al Comité por no haber dado la debida atención a su anterior propuesta: “the joint statement did not receive serious consideration from the World Heritage Committee” (párr. 5) y señalaba tres bienes que habían estado en discusión en el Comité, donde se daban “the points of contention until today remain unresolved, largely unaddressed or even disregarded” (párr. 5). Frente a todo esto, la UNESCO no se ha mostrado totalmente ciega y ha ido incorporando algunas propuestas e iniciativas para dar respuesta a parte de las demandas planteadas por pueblos indígenas, aunque ha sido tan sólo recientemente cuando los pueblos indígenas han obtenido “poco a poco, el reconocimiento, no sólo de sus derechos, sino también del rol que han desempeñado en la gestión sostenible de los territorios que ocupan, y la contribución que pueden ha-

cer dentro de los esfuerzos destinados a asegurar su conservación sostenible”,⁶⁹ ello según lo propuesto por el Director del Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO en ese momento, Kishore Rao. Pero, como bien señalaba Anaya ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2012, parece que la UNESCO tiende más a evitar causar daños a los pueblos indígenas, que a realmente apoyar activamente sus derechos.⁷⁰

Entre los ámbitos que pudieron colaborar a una mayor visibilización de los pueblos indígenas, podemos citar la cuestión de la valorización de los saberes tradicionales, por un lado, y la aparición —en 1992— de la figura de paisaje cultural en el seno de la Lista de Patrimonio Mundial. Ambos procesos están en parte vinculados, ya que la figura de paisaje cultural integra una mirada más enfocada en asumir las sinergias de las sociedades con sus entornos naturales y comprender nuestros patrimonios como una respuesta o producto de esa relación simbiótica del ser humano con la naturaleza, lo que conllevó también una mayor aceptación de formas de gestión tradicionales.

Si nos centramos en la cuestión de la presencia de los sistemas tradicionales y los saberes en el patrimonio mundial, veremos que la participación de la comunidad y la cuestión del uso sostenible del patrimonio por parte de las comunidades se ha ido reforzando y reconociendo cada vez más en Naciones Unidas.⁷¹ Pero la propia UNESCO afirmaba que “la aprobación de las

⁶⁸ Véase <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/05/joint-submission-unpfii.pdf>.

⁶⁹ K. Rao, “Editorial”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO. Original en inglés; traducción propia.

⁷⁰ J. Anaya, *op. cit.*, 2012.

⁷¹ M. Maraña, *op. cit.*, 2015.

prácticas de gestión tradicionales ha llegado tarde al patrimonio mundial”.⁷²

Las Directrices Operativas, como documento que enmarca la práctica de la Convención, se hacen también eco de una cuestión determinante para los pueblos indígenas: a menudo, diversas actividades humanas y sociales tienen lugar en zonas naturales. En contra de lo que en su día se pensó, estas actividades no tienen por qué ser necesariamente contrarias a la conservación de la naturaleza, sino que en algunos casos han mostrado su eficacia para salvaguardar los ecosistemas. Algo que ahora nos parece lógico ha sido fruto de intensos debates tras la identificación de numerosos bienes patrimoniales que fueron inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial y, como consecuencia de su protección, se establecieron restricciones de uso a las comunidades locales que hasta aquel momento habían no sólo hecho “uso” de esa zona, que la habían protegido activamente durante décadas o siglos. De tal manera, las Directrices Operativas de la Convención afirman hoy en día que:

[...] las actividades humanas, incluyendo aquellas de sociedades tradicionales y comunidades locales, a menudo se dan en áreas naturales. Estas actividades pueden ser compatibles con el Valor Universal Excepcional del área y ser sostenibles desde un enfoque ambiental”.⁷³

Por su parte, los paisajes culturales, como señala la propia UNESCO en su web, así como en sus Directrices Operativas y su

⁷² F. Bandarin, “Editorial”, *Patrimonio Mundial*, núm. 56, 2010, París, UNESCO, p. 40.

⁷³ UNESCO, *The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention*, II.F 97, 2019, disponible en <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>. Traducciones propias del documento original en inglés de las Operational Guidelines.

World Heritage Policy Compendium: “[...] a menudo reflejan técnicas específicas de uso sostenible de la tierra, teniendo en cuenta las características y los límites del entorno natural en el que están establecidos, y una relación espiritual específica con la naturaleza”.⁷⁴

Algunos autores han señalado que esta nueva categoría podría significar un cambio para los pueblos indígenas⁷⁵ y generó grandes esperanzas, en el entendimiento de que permitía huir de una visión estrecha, monumental y europeísta del patrimonio y centrar la mirada en el rol de las comunidades y su vínculo con el entorno.⁷⁶

En este marco, se ha señalado que la definición de *associative landscapes* (paisajes asociativos), tal y como la plantea la UNESCO, se refiere específicamente a la dimensión intangible de los bienes, como el caso de los paisajes sagrados para los pueblos indígenas,⁷⁷ pero tampoco ello ha tenido una repercusión clara porque el Comité tomó la decisión de que tal criterio, vinculado a los valores intangibles, no pudiera justificar por sí mismo una inscripción en la Lista. De esta manera, los bienes presentados a la Lista tienen que seguir planteando cuestiones más vinculadas con la materialidad y lo monumental y no ceñirse únicamente a valores espirituales. A su vez, un estudio de ICOMOS de 2004 demostró que en la mayoría de bienes donde se apelaba a los valores espirituales indígenas de un lugar, generalmente se hacía en torno a comunidades del pasado, y no en relación con pueblos indígenas actuales y tradiciones vivas.⁷⁸

⁷⁴ Véase <http://whc.unesco.org/en/culturallandscape/>.

⁷⁵ M. Maraña, *op. cit.*, 2015.; B. Barreiro Carril, *op. cit.*

⁷⁶ M. Maraña, *op. cit.*, 2015.

⁷⁷ S. Labadi, *op. cit.*

⁷⁸ Véase <http://openarchive.icomos.org/433/>.

En cualquier caso, como comentábamos, esa mirada más centrada en la relación entre comunidad y entorno natural propició, también, que algunos bienes que habían sido inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial como *naturales*, fueran renombrado bajo el paraguas de esta nueva categoría de *paisaje cultural*, que atiende de manera más efectiva a los valores culturales y espirituales. Uno de los casos más significativos en este cambio de perspectiva fue el caso del Parque Uluru (Uluru-Kata Tjuta National Park),⁷⁹ en Australia que, habiendo sido inscrito siete años antes bajo criterios naturales, y en 1994 fue nuevamente reinscrito bajo parámetros más acordes a los deseos y demandas de los habitantes aborígenes tradicionales. De este modo, el nuevo *dossier* presentado ante la UNESCO abandonaba una visión anteriormente sólo centrada en los valores geológicos del espacio y, junto con el cambio de nombre del bien (antes inscrito como Uluru-Ayers Rock, Mount Olga) para darlo a conocer por el nombre aborígen, se manifestaba por parte del gobierno australiano que “*the traditional owners of Uluru-Kata Tjuta are the Anangu Aboriginal people*”⁸⁰. Uluru es —quizá— el caso más significativo, por ser ampliamente conocido en la comunidad internacional, pero existieron otras iniciativas de este tipo por parte de Nueva Zelanda, con relación a Tongariro National Park,⁸¹ que también en 1993 fue renombrado como paisaje cultural. Cabe señalar que esta iniciativa provino especialmente de los Estados par-

te, que vieron la posibilidad de subsanar las deficiencias y errores de las anteriores visiones.

Uno de los hitos de la toma de conciencia por parte de la UNESCO se produjo en 2012. Como señalábamos, en mayo de 2012 los pueblos indígenas presentaron una declaración conjunta ante Naciones Unidas y, tres meses más tarde, en agosto, el relator especial presentaba también un informe al respecto. Quizá como respuesta a todos los movimientos y demandas, el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO organizó en septiembre una reunión específica en Dinamarca, en ella participaron representantes de pueblos indígenas junto con especialistas de la UNESCO, que redactaron una declaración en la que se realizaba un llamado para que la aplicación de la Convención de Patrimonio Mundial fuera más acorde con los derechos indígenas recogidos en la Declaración de 2007. Este documento, surgido del seminario de 2012, manifestaba la importancia de que se considerara a los pueblos indígenas como sujetos de derecho en cuestiones patrimoniales y no como grupos con los que colaborar en su protección, y que contaran con una participación real y efectiva en los órganos decisorios de la Convención, entre otras demandas.⁸²

Resulta útil la compilación que la UNESCO realizó, a raíz de la reunión en Dinamarca, sobre resoluciones, decisiones y comunicaciones en torno al patrimonio mundial y los pueblos indígenas que se había dado hasta ese momento, y que establecía cinco áreas de trabajo:

- 1) Establecimiento de un proceso para la revisión de las Directrices Operativas

⁸² Véase whc.unesco.org/document/120074.

⁷⁹ Información sobre este bien en la Lista de Patrimonio Mundial disponible en <http://whc.unesco.org/en/list/447/documents/>.

⁸⁰ Dossier de nominación de Uluru, al que la autora ha tenido acceso en su calidad de consultora de UNESCO, pero que no es público.

⁸¹ Información sobre el bien en la Lista de Patrimonio Mundial, disponible en <http://whc.unesco.org/en/list/421/documents/>.

- 2) Establecimiento de un mecanismo participativo para los pueblos indígenas
- 3) Adopción de provisiones y procedimientos para el consentimiento libre, previo e informado
- 4) Mejora del acceso a la información
- 5) Reparación por injusticias pasadas y violaciones de derechos indígenas en áreas de Patrimonio Mundial.⁸³

Esa identificación de áreas de mejora responde a varios de los problemas identificados en este trabajo y en otros similares, que plantean la falta de mecanismos en los procedimientos de la Convención, el refuerzo del consentimiento libre, previo e informado, incluyendo transparencia en las informaciones y atención también a fórmulas de reparación; sin embargo, estas demandas no se materializarían, y tampoco plenamente, hasta años más tarde, como veremos.

También en ese año, 2012, el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO, que tiene a su cargo la secretaría técnica de la Convención, dedicó a los pueblos indígenas el número 62 de su revista *Patrimonio Mundial*, evidenciando la lectura por parte de la UNESCO de tener que dar una respuesta a las discusiones del Comité y las demandas ante Naciones Unidas por parte de pueblos indígenas.

Situación actual

Si atendemos a los acontecimientos de los últimos años, parece que está habiendo una mayor concreción en algunas de las lagunas antes referidas. En 2015 se dio un paso más con la aprobación de la *Policy for*

⁸³ Original en inglés, traducción propia. UNESCO, “Annex I-relevant recommendations”, disponible en <https://whc.unesco.org/en/events/906/>.

the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention,⁸⁴ que integraba claramente la necesidad de proteger los derechos de los pueblos indígenas, garantizar su plena participación en las nominaciones y gestiones de bienes, y solicitaba generar mecanismos en este sentido.



Revista Patrimonio Mundial, número 62, 2012, UNESCO.

Aquel año se introdujo también una referencia específica en las Directrices Operativas sobre el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en el proceso de nominación, lo que evidencia una decisión de no seguir aceptando inscripciones que planteen problemas desde el punto de vista de los derechos indígenas. Así, adaptándose a los parámetros de los sistemas internacionales, el párrafo 123 señala desde 2015 que:

⁸⁴ Véase <https://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/>.

States Parties are encouraged to prepare nominations with the widest possible participation of stakeholders and to demonstrate, as appropriate, that the free, prior and informed consent of indigenous peoples has been obtained, through, inter alia making the nominations publicly available in appropriate languages and public consultations and hearings.⁸⁵

Por otro lado, en 2017 se aprobó en el seno del Comité la creación del International Indigenous Peoples' Forum on World Heritage (IIPFWH), por medio de la Decisión 41COM7, que señalaba su rol como plataforma de reflexión sobre la implicación de los pueblos indígenas en procesos vinculados a la Lista del Patrimonio Mundial:

41. [The World Heritage Committee] Notes, [...], the establishment of the International Indigenous Peoples Forum on World Heritage as an important reflection platform on the involvement of Indigenous Peoples in the identification, conservation and management of World Heritage properties, with a particular focus on the nomination process.⁸⁶

La presentación de este Foro se concretaría en 2018 en Baréin, en la sesión 42ª del Comité. Siguiendo a la propia UNESCO, “con el Foro Internacional de los Pueblos Indígenas sobre Patrimonio Mundial, la Convención del Patrimonio Mundial se une a varias otras Convenciones y Programas de la ONU para tener un foro dedicado a los Pueblos Indígenas”.⁸⁷ Este foro se presenta como “un organismo global con el objetivo de vincularse al Comité del Patrimonio Mun-

dial durante sus reuniones, para representar las voces de los pueblos indígenas con respecto a la Convención del Patrimonio Mundial”⁸⁸.

Por su parte, el nuevo instrumento del World Heritage Policy Compendium,⁸⁹ que compila las políticas más destacadas en torno a la Convención, en su versión presentada ante el Comité de Patrimonio Mundial en 2018, incluía un apartado específico sobre pueblos indígenas, dentro del capítulo 6 centrado en “Políticas en torno a Comunidades”,⁹⁰ lo que evidencia una clara apuesta por visibilizar a los pueblos indígenas en el seno de la Convención. Esta propuesta fue ratificada por el Comité de Patrimonio Mundial en su versión definitiva en 2019, incluyendo diferentes menciones que clarifican la relación que se debe fomentar hacia los pueblos indígenas y los posibles mecanismos para su defensa.

Sin duda, el 2019 marcará también un hito importante en torno a los pueblos indígenas y la Convención de Patrimonio Mundial: en la exhaustiva revisión de las Directrices Operativas que se aprobó por parte del Comité el pasado mes de julio (Decisión 43 COM 11A), se incluyen 21 menciones específicas a los pueblos indígenas, entre otras:

Párrafo 90, que aborda la imposibilidad de encontrar áreas naturales intactas y manifiesta el vínculo estrecho entre diversidad biológica y cultural y acepta las actividades tradicionales de grupos indígenas:

⁸⁵ UNESCO, Operational Guidelines, versión 2015, disponible en <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

⁸⁶ Véase <http://whc.unesco.org/en/decisions/6940/>.

⁸⁷ Véase <https://whc.unesco.org/en/news/1841>. Original en inglés, traducción propia.

⁸⁸ Texto tomado de su web oficial: <https://iipfwh.org/>. Original en inglés, traducción propia.

⁸⁹ Véase <https://whc.unesco.org/en/compendium/>.

⁹⁰ Véase https://whc.unesco.org/en/compendium/action=list&id_faq_themes=1366.

“[...] it is recognized that no area is totally pristine and that all natural areas are in a dynamic state, and to some extent involve contact with people. Biological diversity and cultural diversity can be closely linked and interdependent and human activities, including those of traditional societies, local communities and indigenous peoples, often occur in natural areas. These activities may be consistent with the Outstanding Universal Value of the area where they are ecologically sustainable”.⁹¹

Párrafo 117, que plantea la gestión de los bienes en colaboración directa con los pueblos indígenas, entre otros, incorporando sistemas de manejo colaborativos y de gobernanza equitativa:

“States Parties are responsible for implementing effective management activities for a World Heritage property. States Parties should do so in close collaboration with property managers, the agency with management authority and other partners, local communities and indigenous peoples, rights-holders and stakeholders in property management, by developing, when appropriate, equitable governance arrangements, collaborative management systems and redress mechanisms”.⁹²

El párrafo 119 amplía esta cuestión centrándose en los servicios de los ecosistemas.⁹³

Párrafo 215, que en el marco de la investigación, alienta a los Estados parte a integrar el conocimiento de pueblos indígenas, con el debido consentimiento:

⁹¹ Véase <https://whc.unesco.org/en/compendium?action=list&pattern=bio-physical>.

⁹² Véase <https://whc.unesco.org/en/compendium?action=list&pattern=117>.

⁹³ Véase <https://whc.unesco.org/en/compendium?action=list&pattern=119>.

“[...] States Parties are encouraged to support scientific studies and research methodologies, including traditional and indigenous knowledge held by local communities and indigenous peoples, with all necessary consent [...]”.⁹⁴

Podemos afirmar, por tanto, que las Directrices Operativas han comenzado a plantear de modo más concreto algunas cuestiones relativas a los derechos de los pueblos indígenas, aunque un análisis detallado nos indica que siguen formando parte de un amplio espectro de grupos dentro de los conocidos como *stakeholders* o *communities* (*local communities, landowners, women, etcétera*).

Por su parte, es significativa la creación del Foro Internacional de Pueblos Indígenas, pero su reciente presentación no nos faculta —aún— para valorar el impacto que podrá tener en la toma de decisiones del Comité de Patrimonio Mundial. Además, en los documentos de la UNESCO no consta en ningún lugar los mecanismos efectivos para garantizar la consulta a este organismo, ni el seguimiento e implementación de sus recomendaciones, lo que nos indica, de nuevo, la necesidad de atender a la puesta en marcha de fórmulas efectivas. En cualquier caso, la propuesta muestra esta tendencia de la UNESCO en la que, frente a determinadas ineficiencias, “el mejor camino es el desarrollo de nuevos proyectos [...] más sustantivos, que permitan en un futuro que el actual entramado [...] se apoye en una hoja de ruta que tenga unos objetivos, unos medios y unas competencias de mayor calados”.⁹⁵

⁹⁴ Véase <https://whc.unesco.org/en/compendium?action=list&pattern=215>.

⁹⁵ C. R. Fernández Liesa, *op. cit.*, p. 109.

Acercamiento a casos concretos

Tras haber recorrido diferentes aspectos de la Convención, queremos a continuación abordar de un modo más cercano algunos casos, donde se evidencian cuestiones anteriormente planteadas. Para ello, miraremos un reciente caso de nominación e inscripción de un bien en Canadá, para pasar con posterioridad a la situación de los bienes una vez inscritos. En este campo, plantaremos cuál es la participación de los indígenas guaraníes en el patrimonio de las misiones jesuíticas en diferentes países donde se impulsaron procesos específicos por parte de la UNESCO. Abordaremos también, a través de las decisiones del Comité de Patrimonio Mundial, cómo los usos tradicionales de pueblos indígenas se han visto como un problema en diferentes continentes y presentaremos las decisiones que se han tomado en torno a pueblos en aislamiento voluntario. Por último, se mencionan también casos donde la participación indígena ha sido positiva.

De cara a fijarnos en un ejemplo de la realidad que algunos pueblos indígenas han conocido ante procesos de nominación, podemos analizar el caso de Pimachiowin Aki, en Canadá, que fue discutido por primera vez en el Comité de Patrimonio Mundial en el verano de 2013. Canadá, siguiendo con el procedimiento oficial, había presentado la candidatura de este bien en febrero de 2012 y a lo largo de ese año, tanto ICOMOS como IUCN, órganos consultivos de la UNESCO para estos temas, realizaron la pertinente evaluación del bien. Cabe señalar que ambas evaluaciones mencionan que el bien había sido, de hecho, propuesto por las First Nations (Primeras Naciones) presentes en el lugar:

The nomination of Pimachiowin Aki has been driven by the First Nations in order to achieve recognition of their need to

sustain a living, working engagement with their all-encompassing natural and ancestral landscapes, with their strong symbiotic relationship with nature and with their role in sustaining the boreal shield ecosystem.⁹⁶

The nomination is remarkable in the degree to which it is community-led, with the central engagement of the five First Nations whose traditional lands are included in the nomination.⁹⁷

De manera que esta candidatura se vivía, por una parte del entramado del Patrimonio Mundial, como un buen ejemplo de participación de pueblos indígenas; sin embargo, también existieron voces que manifestaron preocupación y oposición a la candidatura, y en el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO se empezaron a recibir comunicaciones en tal sentido. Finalmente, el Comité planteó un *deferral*, o reenvío, del *dossier* solicitando al país que pusiera en marcha mecanismos para garantizar una participación efectiva, especialmente en la designación de los límites del bien.⁹⁸ Al respecto, podemos plantear que es uno de los primeros casos en los que, frente a anteriores invisibilizaciones, se decidió atender a las dudas que existían y el Comité no inscribió en ese momento el bien porque no integraba

⁹⁶ ICOMOS, Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed properties to the World Heritage List, Nom Pen, ICOMOS, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2013/whc13-37com-8B1inf-en.pdf>, p. 45.

⁹⁷ IUCN, Evaluations of Nominations of Natural and Mixed properties to the World Heritage List, , Nom Pen, IUCN, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2013/whc13-37com-8B2inf-en.pdf>, p. 140.

⁹⁸ WHC, Decisión 37 COM 8B.19, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/5134>.

los procedimientos y políticas respecto a pueblos indígenas de la Convención.⁹⁹

Por otro lado, la evaluación de ICOMOS sobre Pimachiowin Aki nos muestra otro problema de la Convención de Patrimonio Mundial y su Lista: la exigencia del valor universal excepcional plantea problemas a la hora de justificar la valía de algunos bienes, entre ellos, los vinculados a la cosmovisión indígena. Así, ICOMOS llegó a afirmar en su informe de evaluación de 2013 que no quedaba demostrada que la relación de este pueblo indígena con su entorno natural fuera diferente a otros y merecedora, por tanto, de esa excepcionalidad. “ICOMOS considers that although this association between people and nature is strong in Pimachiowin Aki what has not been demonstrated is how this association can be seen to have outstanding cultural value within their geo-cultural area”.¹⁰⁰

Los pueblos indígenas que habían participado en el proceso resultaban, a nuestro entender, “cuestionados”, en la medida en que tenían aún que hacer más esfuerzos para que su cultura y cosmovisión fueran dignas de ser valorizadas. Un informe de ICOMOS Canadá de 2019 nos recuerda cómo coincidiendo con la sesión del Comité de Patrimonio Mundial de 2013 que analizaba esta nominación, se creó una petición que criticaba estos procesos de la Convención que requieren que los pueblos indígenas hagan valoraciones de “superioridad” frente a otros pueblos indígenas, forzando a la comparación con otras naciones, para otorgarles un reconocimiento especial (ICOMOS Canadá 2019). Esta crítica evidencia que los procesos de la Convención, especialmente las evaluaciones para

la inscripción de bienes culturales, siguen contando con miradas muy centradas en la monumentalidad y la existencia de bienes “únicos” universalmente reconocibles. De este modo, el proceso de Pimachiowin Aki (Canadá) evidenció también cómo las nominaciones se postulan desde una visión occidental que divide la cultura de la naturaleza.¹⁰¹ En el mismo sentido, la propia decisión 37 COM 8B.19 del Comité en 2013 afirmaba que el mantener evaluaciones separadas para los elementos culturales y los elementos naturales generaba complicaciones y problemas.

Siguiendo la decisión del Comité, Canadá trabajó en ese *dossier* nuevamente y en 2016, tres años después, el Comité de Patrimonio Mundial revisó nuevamente la candidatura y las evaluaciones de IUCN e ICOMOS, para llegar a la misma decisión de *deferral/reenvío* de la propuesta al Estado parte. En esta nueva decisión, el Comité consideró que esta nominación era un punto de referencia en torno a los bienes presentados con participación y compromiso hacia los pueblos indígenas y que planteaba la relación indisoluble entre cultura y naturaleza; sin embargo, alegaba que aún había problemas en torno a los mecanismos de gobernanza.¹⁰²

Fue finalmente en 2018 cuando Canadá consiguió inscribir Pimachiowin Aki en la Lista de Patrimonio Mundial, siendo felicitado por haber visibilizado la cuestión de la relación cultura-naturaleza y por el trabajo conjunto con las First Nations.¹⁰³

⁹⁹ L. Meskell (ed.), *Global Heritage: a reader*, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2015.

¹⁰⁰ ICOMOS, *op. cit.*, 2013, p. 45.

¹⁰¹ P. Larsen, *op. cit.*

¹⁰² WHC, Decisión 40 COM 8B.16, 2016, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6796>.

¹⁰³ WHC, Decisión 42 COM 8B.11, 2018, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/7124>.

Podemos, evidentemente, considerar que una de las claves de este “éxito” por parte de las First Nations de Canadá está vinculada a que esos pueblos indígenas cuentan con formación, experiencia y oportunidades, para poder incidir en este tipo de procesos, lo que no significa que sea el caso de otros pueblos indígenas,¹⁰⁴ donde el Comité debería estar aún más atento frente a Estados que no siempre integran a representantes indígenas.

Tal y como antes manifestábamos, las nominaciones se vinculan a menudo por parte de los Estados a su propia concepción de *nación* y a menudo obvian una mirada más diversa de la composición social de su país. Además, en los raros casos en que se consideran e integran esas diversidades, se sigue, de cualquier modo, planteando los espacios patrimoniales desde enfoques monumentalistas y como íconos de una historia heroica nacional. Un buen ejemplo de ello es la estrategia seguida por los Estados parte en la preparación de los *dossiers* de candidatura de las Misiones Jesuítico-Guaraníes de Brasil o de las Misiones Jesuíticas de Chiquitos, en Bolivia. Siguiendo a especialistas del ámbito, estos documentos se centran en una mirada europea, abordando la influencia de quienes llegaron y legitimando, de alguna manera, la dominación colonial.¹⁰⁵ Este tipo de *dossiers* evidencian que a menudo se da la tendencia (consciente o inconsciente) de invisibilizar el aporte indígena, que lleva a la consecuencia de que “los intereses indígenas no representan los de la nación”.¹⁰⁶

Es significativo que, incluso en los casos en los que se proponen a inscripción bienes que claramente se vinculan con pueblos

indígenas, ellos suelen estar ausentes de la narrativa o aparecen desde una mirada paternalista y estereotipada, visión que traspasa el propio *dossier* de nominación y se integra a menudo incluso en las exposiciones y presentaciones interpretativas de los espacios patrimoniales a los visitantes. Ése ha sido, por ejemplo, durante años el caso de la misión jesuítico-guaraní de San Ignacio Miní, en Argentina, donde a comienzos del siglo XXI la narrativa que se trasladaba al visitante presentaba aún a los indígenas guaraníes desde una mirada incompatible con un enfoque basado en derechos, algo que era común en diferentes esferas culturales: “La inserción ciudadana Mbyá Guaraní en el universo social y su reconocimiento como productores culturales —fuera del ámbito de lo folclórico, son casi nulos o en su defecto manipulado”.¹⁰⁷ Éste sería un ejemplo más de “la consideración de la superioridad cultural del proyecto civilizatorio presentado por la sociedad dominante y, en su nombre, por el Estado”.¹⁰⁸

Entre 2003 y 2005 la UNESCO, junto con World Monuments Fund,¹⁰⁹ puso en marcha un ambicioso programa para paliar los numerosos problemas de gestión en torno a los bienes inscritos como Misiones jesuítico-guaraníes, en Argentina, Brasil¹¹⁰ y Paraguay.¹¹¹ En un informe co-

¹⁰⁷ C. Tam Muro, “Mborai, Cantos sagrados de las aldeas Mbya Guaraní de Misiones”, 2008, disponible en https://www.academia.edu/3586184/Cantos_Sagrados_Mbya_Guarani, p. 4.

¹⁰⁸ M. Aparicio Wilhelmi, *op. cit.*, p. 204.

¹⁰⁹ Véase <https://www.wmf.org/project/jesuit-guaran%C3%AD-missions>.

¹¹⁰ Las misiones de Argentina y Brasil se inscribieron de modo conjunto, gracias a la nominación transfronteriza: <https://whc.unesco.org/en/list/275>.

¹¹¹ Misiones en Paraguay: <https://whc.unesco.org/en/list/648>.

¹⁰⁴ P. Larsen, *op. cit.*

¹⁰⁵ S. Labadi, *op. cit.*

¹⁰⁶ N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *op. cit.*, p. 226.

respondiente a un taller de 2002¹¹² previo a la creación del programa, se integró una evaluación de la situación y unas primeras propuestas de actuación, centradas en temas de conservación, cuestiones de estructura arquitectónica, investigación arqueológica, aspectos de la gestión y desarrollo turístico. En ese mismo informe se veía que el pueblo guaraní, que vive en torno al bien patrimonial en situaciones de pauperización graves con respecto a la población local no indígena, no siempre era integrado en la gestión del bien.

En el marco de aquel programa de hace dos décadas, en un encuentro celebrado en 2004 se decidió integrar un punto específico que menciona a la comunidad guaraní, dentro de las propuestas de “Gestión Integrada”, planteando:

4 - Un nuevo objetivo para el 2005 - Participación de las Comunidades Guaraníes

- *Buscar mecanismos para incorporar al pueblo guaraní en la gestión del patrimonio jesuítico guaraní, de acuerdo a sus expectativas;*
- *Incorporar el conocimiento tradicional guaraní en los planes de manejo de los sitios;*
- *Incorporar a la población guaraní como recursos humanos en la investigación, conservación y uso público de los sitios;*
- *Buscar mecanismos para la mejora de calidad de vida de las comunidades guaraníes, según sus propios procesos de desarrollo.*¹¹³

¹¹² World Monuments Fund (WMF), Jesuit-Guaraní Missions: Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay. Technical workshop/taller técnico. Oct 15-25, 2002. Report edited by Grementieri & Barbacci, WMF, 2003

¹¹³ UNESCO y World Monuments Fund, Segundo Curso-Taller. Reporte Programa de Capacitación para la Conservación, Gestión y Desarrollo Sustentable de las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Posadas, Provincia de Misiones - República Argentina. 17 a 27 de

De ese modo, en aquellas fechas se empezó a evidenciar la necesidad de vincular las misiones y sus centros de interpretación con la realidad guaraní y habilitar espacios para que estos pueblos pudieran acceder a los bienes, algo que sucedía raramente hasta ese momento. Entre otras acciones, desde la UNESCO se planteó trabajar con los y las jóvenes, por lo que se impulsó un “Taller para Jóvenes de las Comunidades Mbyá Guaraní”, a finales de septiembre de 2005, que reunió a 25 jóvenes participantes, hombres y algunas mujeres, de entre 15 y 20 años, de las comunidades mbyá de Argentina y Paraguay. De igual manera, se contó con la presencia y ayuda de algunos miembros mayores de estas comunidades, personas muy respetadas por su conocimiento, y que participaron activamente durante el desarrollo de la actividad,¹¹⁴ junto con el consultor internacional contratado por la UNESCO. Según los documentos de ese momento:

[...] el taller tenía como objetivo crear un espacio donde estos jóvenes puedan tratar temas en torno a la historia y el patrimonio cultural de las comunidades mbyá guaraní, fomentando una reflexión sobre qué significa para ellos su cultura, y de este modo fortalecer sus identidades como comunidad y pueblo.¹¹⁵

Se dio impulso a una breve serie de talleres con jóvenes guaraníes, donde se trabajaba sobre su propia realidad presente y futura a través de conocer la historia de las misiones jesuítico-guaraníes y el rol de los pueblos

noviembre 2004, UNESCO / World Monuments Fund, 2004. Cursivas no incluidas en el original.

¹¹⁴ Información contenida en el Informe de Misión de Maraña, con fecha de 4 de octubre de 2005, para UNESCO Montevideo.

¹¹⁵ M. Maraña, Informe de misión para UNESCO, 4/10/2005. Material interno de UNESCO Montevideo, 2005, p. 1.

indígenas, donde “los jóvenes aprendieron técnicas de dibujo arquitectónico, y asistieron a charlas a cargo de especialistas sobre temas relativos a la música, la vida cotidiana, la arquitectura e iconografía y la historia jesuítico guaraní”.¹¹⁶ Las valoraciones del equipo de la UNESCO en aquel momento indican que “se partía de la idea de que, recuperando ese pasado, los jóvenes tendrían más instrumentos para encarar su futuro, pudiendo crearse debates en torno a los caminos que debe seguir su futuro como pueblo. Es por esto por lo que el taller recibió finalmente el título de *Taller para Jóvenes Mbyá Guaraní. Reconstruyendo el Pasado, Construyendo el Futuro*”.¹¹⁷

Los talleres se desarrollaron íntegramente en el espacio patrimonial, donde la mayoría de aquellos jóvenes jamás habían podido acceder con anterioridad, llegando a generar un cambio sustancial en la perspectiva de muchos de ellos y evidenciando cómo el patrimonio cultural, bien gestionado, puede generar cambios significativos en las comunidades:

Este taller instaló un grado muy elevado de movilización en los participantes, que inmediatamente reclamaron su continuidad y hasta la necesidad de inaugurar formas organizativas nuevas para albergarlas, independientes de las líneas del poder y la autoridad de sus comunidades: algo así como una asociación de jóvenes, interesados en el estudio de la historia y la cultura de contacto, así como en el manejo de medios técnicos actualizados para la producción y la intercomunicación.¹¹⁸

Así, las primeras lecturas de la UNESCO tras el taller indicaban que

[...] los resultados más destacados del Taller para Jóvenes Mbyá [eran]:

- La identificación de estos jóvenes con su tradición y la recuperación de las ideas de sus antepasados.
- El fortalecimiento de su identidad como pueblo, al haberles dado la oportunidad de tener un espacio donde hablar y tratar libremente temas de su cultura, de su realidad cotidiana, reforzando también su autoestima como mbyás.
- El sentimiento grupal que se ha creado entre estos jóvenes, dejando a un lado la sensación de aislamiento que tenían antes de este encuentro.
- El surgimiento de ideas que pretenden dar continuidad a estos encuentros de jóvenes mbyá, con propuestas hechas por ellos mismos, y con la intención de que sean ellos quienes continúen este camino abierto en el taller.¹¹⁹

Las iniciativas se incluyeron en el marco del trabajo que se estaba desarrollando en el Centro de Interpretación de San Ignacio Miní, en Argentina, para analizar y mejorar la presentación al público. La participación de las personas mbyá-guaraní durante los procesos de resignificación generaron claros impactos. En palabras del consultor internacional contratado por la UNESCO:

Cabe destacar que al finalizar esta fase del proyecto, en la cual ya se fueron definiendo los contenidos del nuevo centro, y donde los espacios de exhibición han ido tomando forma concreta, se puede ya percibir claramente el aporte importante de los participantes mbya, cuya presencia activa en este proceso está influenciando visiblemente el producto final.¹²⁰

¹¹⁶ C. Tam Muro, *op. cit.*, p. 4.

¹¹⁷ M. Maraña, *op. cit.*, 2005, p. 1.

¹¹⁸ C. Tam Muro, *op. cit.*

¹¹⁹ M. Maraña, *op. cit.*, 2005, p. 2.

¹²⁰ E. Noriega, Informe de misión para UNESCO, mayo 2006. Material interno de UNESCO Montevideo, 2006, p. 5.



Pimachiowin Aki - Canada: Teaching youth. Fotografía: © Hidehiro Otake.

Se sabe que en años recientes ha habido programas de autoridades locales, nacionales e internacionales que han ido trabajando en este ámbito, lo que ha generado algunos cambios significativos en torno a la participación de pueblos indígenas, pero existen informes de monitoreo completados por los propios gestores responsables del bien quienes informaban, en 2013, que la presencia y participación de la comunidad guaraní en la gestión de los bienes jesuítico-guaraníes de Brasil, Paraguay y Argentina seguía siendo deficitaria o inexistente.

Y aquel no es un caso aislado: los datos de la región de América Latina y Caribe, actualizados a fecha de 2022, gracias al Tercer Ciclo de Informes Periódicos del Patrimonio Mundial, identifican que los pueblos indígenas siguen sin ser agentes involucrados en la gestión patrimonial de manera continuada. Este gran ejercicio de monitoreo muestra que los pueblos indígenas son uno de

los grupos menos consultados en la identificación patrimonial a nivel nacional que se desarrolla en las Listas Indicativas o que su participación es también mínima en la concreción de los bienes nominados por cada país para su inscripción en la *Lista del Patrimonio Mundial*.

Según un reciente informe de la UNESCO, sólo 44 de los 144 bienes Patrimonio Mundial que han participado en el Informe Periódico afirma tener algún tipo de mecanismo para la participación de pueblos indígenas, lo que significa sólo un 30% de bienes y, siguiendo los datos aportados por gestores de bienes Patrimonio Mundial en toda la región, los pueblos indígenas son el sector menos representado en los sistemas de gestión de estos espacios patrimoniales.¹²¹

¹²¹ Véase <https://whc.unesco.org/archive/2023/whc-23-45com-10B-en.pdf>.

De esta manera, en la gestión y conservación de los bienes inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial se han dado numerosos casos en que se percibe que dentro de los factores que influyen en el bien catalogados como “Usos sociales y culturales del patrimonio”, los usos tradicionales de pueblos indígenas podían significar un riesgo. Al respecto, el Comité de Patrimonio Mundial ha tomado diferentes decisiones a lo largo de los años que finalmente han llevado a un acuerdo sobre la necesidad de valorar los impactos de usos tradicionales (caza, pesca, recolección, pastoreo, etcétera) y buscar alternativas sostenibles. Así, en la actualidad no se prohíben estas actividades a priori, como sí sucedía anteriormente en espacios naturales, pero en general hay una tendencia a limitarlas.

Algunas decisiones significativas que se emplearon para introducir esta cuestión en el *World Heritage Policy Compendium*, de 2019, fueron las relativas al bien australiano Tasmanian Wilderness, donde en 2008 se identificaba la necesidad de contar con una mirada más amplia a los usos tradicionales de los pueblos aborígenes, o la situación de Dja Wildlife Reserve, en Camerún, pues en tal caso el Comité manifestó, en 2016, que se precisaba buscar alternativas a la carne silvestre para los pueblos indígenas,¹²² o la demanda de consensuar con los pueblos indígenas el acceso y uso al bien, especialmente en torno a pastoreo y recolección en el Great Himalayan National Park Conservation Area (India)¹²³ abordada por el Comité ese mismo año. En Europa también se habían planteado cuestiones similares, cuando en 2012 el Comité demandó en torno al bien conocido como

Golden Mountains of Altai, en Rusia, que se favoreciera el acceso para el pastoreo y que se integrasen de una forma más consciente y sistemática el conocimiento de los pueblos indígenas sobre el bien, para aprovechar su relevante conocimiento sobre su conservación.¹²⁴

Por su parte, la cuestión del consentimiento previo, libre e informado ha sido objeto de discusión en el Comité en 2013, en torno al bien Talamanca Range-La Amistad Reserves/La Amistad National Park, ubicado en Costa Rica y Panamá, donde el Comité reiteraba la necesidad de dicho consentimiento ante cualquier propuesta de desarrollo que pudiera afectar los derechos territoriales de estos pueblos,¹²⁵ requerimiento que fue nuevamente exigido en 2015 en una nueva Decisión.¹²⁶ Hasta la fecha, el Comité no ha abordado esta cuestión en torno a ningún otro bien de la Lista de Patrimonio Mundial, pese a la importancia que, a nuestro entender, tiene la cuestión del consentimiento previo, libre e informado.

Otro tema relevante es la situación de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Esa nueva herramienta de la Convención que incluye las políticas más relevantes, *World Heritage Policy Compendium*, se hace eco de este tema y solicita que se proteja a los pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario de las presiones externas. Este reclamo se basa en una decisión del Comité, tomada en 2011, en torno al caso del Manu National Park en

¹²² WHC, Decisión 40 COM 7B.79, 2016, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6744>.

¹²³ WHC, Decisión 40 COM 7B.88, 2016, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6753>.

¹²⁴ WHC, Decisión 36 COM 7B.25, 2012, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/4674>.

¹²⁵ WHC, Decisión 37 COM 7B.30, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/5043>.

¹²⁶ WHC, Decisión 39 COM 7B.28, 2015, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6284>.

Perú, donde se solicitó esa protección hacia esos grupos.¹²⁷

Por supuesto, existen ya ejemplos de participación de comunidades en la gestión de sitios Patrimonio Mundial, como el caso de comunidades indígenas en Laponia y Sudáfrica¹²⁸ o el Pueblo Taos, en Estados Unidos, propuesto por el propio pueblo de Taos,¹²⁹ que podrían ser considerados como modelos a seguir, y donde estas comunidades se conforman como intérpretes de su propio patrimonio, orientando las acciones y participando en la toma de decisiones.

En otros casos, la Convención ha tenido un claro rol positivo para proteger las tierras de pueblos indígenas frente a presiones de desarrollo urbano o industrias extractivas, como en el caso del Kakadu National Park, en Australia,¹³⁰ donde representantes indígenas han empleado la Convención para influir en las decisiones patrimoniales del gobierno de Australia.¹³¹ Otro caso de éxito tuvo lugar en Grand Pré (Canadá)¹³² pero, en definitiva, los casos positivos siguen siendo la excepción.

A su vez, no podemos olvidar que estos buenos ejemplos llegan a menudo tras importantes y largas luchas para visibilizar las demandas de estos pueblos. En el caso de Laponia, por ejemplo, en 2003 un representante del pueblo Sami planteaba que los gobiernos querían presentarlos como un “museo” ante Naciones Unidas, “un

espectáculo para los turistas del mundo”. Por su parte, los dueños de renos temían el impacto en sus rebaños y las posibles limitaciones en el acceso a la zona de pastoreo.¹³³

Conclusiones

El recorrido realizado por la relación de los pueblos indígenas con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y su evolución histórica nos indica que se han dado ciertos avances en la presencia de estos pueblos en la UNESCO y sus diferentes órganos, mientras que claramente nos revela también que esta presencia es aun lamentablemente más real en los componentes dialécticos y declaraciones, que en la implementación práctica.

Lo que es evidente es que todo cambio y paso adelante en el marco de la Convención tendrá efecto en otras legislaciones nacionales e internacionales, no sólo porque esta Convención internacional forma parte del *hard law*, sino porque ha demostrado durante décadas su impacto y legitimidad en materia de normativa patrimonial. Diversas propuestas muy extendidas entre algunos países, como la figura de los paisajes culturales, la participación de la comunidad, la importancia de la educación patrimonial, por referir algunas, han provenido de discusiones, programas y decisiones del entramado del Patrimonio Mundial.

Es palpable que el entorno de la Convención, incluido su Comité, ha asumido que los pueblos indígenas son un grupo particular y específico, como justifica su inclusión

¹²⁷ WHC, Decisión 35 COM 7B.34, 2011, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/4442>.

¹²⁸ Véanse los artículos específicos sobre estos ejemplos en revista *Patrimoine Mondial*, núm. 62, París, UNESCO, febrero de 2012.

¹²⁹ J. Anaya, *op. cit.*, 2012.

¹³⁰ S. Disko y H. Tugendhat (eds.), *op. cit.*

¹³¹ P. Larsen, *op. cit.*

¹³² *Idem.*

¹³³ G. Ween, “World heritage and indigenous rights: Norwegian examples”, en S. Ekern, W. Logan, B. Sauge, y A. Sinding-Larsen, *World Heritage Management and Human Rights*, Londres Routledge, 2015.

como tal (separada de *local communities*) en el *World Heritage Policy Compendium*. También esta afirmación se constata con la creación del Foro Internacional de Pueblos Indígenas sobre el Patrimonio Mundial, algo que otros grupos no han logrado. En cualquier caso, como ya sugeríamos, la reciente aparición de este Foro nos impide ver el peso que tendrá en el Comité, pero nos plantea ya alguna incógnita el hecho de que no se hayan explicitado los mecanismos y fórmulas de participación y seguimiento de sus propuestas por parte del Comité o el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

En este marco, tendremos que seguir atentos a las fórmulas en las que se vayan dirimiendo las discusiones y divergencias, siendo que, como adelantábamos, la Convención no ha edificado mecanismos para la resolución de controversias que, generalmente, se solucionan por medio de procesos diplomáticos y diálogos entre los Estados parte, funcionarios de la UNESCO y otros agentes.

No es fácil, ni lineal, el planteamiento de caminos o soluciones que pudieran materializar un cambio significativo para los derechos de pueblos indígenas en el sistema del Patrimonio Mundial. Algunos de los problemas que hemos planteado anteriormente nos indican que los Estados parte y los órganos consultivos del Comité de Patrimonio Mundial aún no han abandonado claramente aquella visión que identifica a los pueblos indígenas como un factor de riesgo para los bienes, negándoles su condición como sujetos de pleno derecho frente a los territorios. De tal manera, será determinante que pasemos de un paradigma que les asume como problema, a otro que los perciba como “guardianes” de su patrimonio y los empodere como agentes titulares de derechos y poseedores de co-

nocimientos para garantizar la sostenibilidad cultural y ambiental del entorno.

Será importante también abordar diferentes análisis que visibilicen qué patrimonio indígena está ya incluido en la Lista de Patrimonio Mundial; cuál se integra en las Listas Tentativas de cada país, y podría ser considerado para una futura nominación, y generar así un acercamiento a cuál es la representación actual. El objetivo no sería incluir, sí o sí, una mayor cantidad de patrimonio, sino contar con informaciones fidedignas que nos posibiliten tomar decisiones y plantear cuestiones urgentes.

Necesitamos garantizar que toda nueva nominación surge del propio pueblo y que todo el proceso se lleva a cabo con su participación efectiva, basándose en el consentimiento previo, libre e informado, y a través de sistemas de gobernanza integra-dores. Es determinante que se asuman las consecuencias que una posible inscripción internacional tendrá en los usos del lugar y que se evalúen todas las consecuencias. Por supuesto, debemos ser conscientes de que la inscripción de un sitio en la Lista del Patrimonio Mundial puede conllevar tanto beneficios como repercusiones negativas, que habrán de ser analizadas y sopesadas.¹³⁴

Y, lo que no es menor, es preciso valorar si realmente una inscripción internacional es lo mejor para el desarrollo de algunas comunidades indígenas ya que, a menudo, se presentan imposiciones desde el poder que no responden a su derecho de autodeterminación y su derecho al desarrollo. Para garantizar una efectiva participación, por tanto, deberemos reconocer las características propias de los pueblos indígenas y especialmente las particularidades

¹³⁴ M. Cunningham, *op. cit.*

de los grupos indígenas en aislamiento voluntario.¹³⁵

Para aquellos bienes ya inscritos es urgente exigir cambios en la gestión e integrar fórmulas que garanticen una participación equitativa, así como un reparto de los beneficios derivados de la explotación del bien. Sabemos que esto conllevará también cuestiones de representatividad: quién se erige como representante de las comunidades, la cuestión de la participación efectiva de mujeres y hombres en igualdad de condiciones, etcétera, pero es determinante que los pueblos indígenas colideren, o lideren en su totalidad, la gestión de los bienes patrimoniales que les afectan.

Esto se evidencia aún más en los casos de nuevos proyectos de desarrollo que incluyen la explotación de recursos naturales y que no siempre realizan el paso indispensable del consentimiento previo, libre e informado.

No podemos dejar de señalar, además, que abordar la cuestión de los pueblos indígenas y sus derechos en la gestión del patrimonio requiere de procesos de larga duración más que de arreglos o soluciones rápidas y a corto plazo.

En lo que respecta a los bienes ya inscritos, es también preciso analizar los enfoques y miradas que se plasman en la interpretación patrimonial, garantizando que la lectura sobre los pueblos indígenas incluida en los espacios declarados Patrimonio Mundial responde a criterios de dignidad humana y de su cosmovisión, y así romper con miradas colonialistas y deslegitimadoras hacia

¹³⁵ L. Alfaro, “Patrimoine mondial et autochtonie”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.

estos pueblos. Queremos señalar, además, que estas interpretaciones patrimoniales promovidas desde los propios pueblos indígenas a menudo son importantes porque generan procesos de “reinterpretación”, promoviendo el reconocimiento de procesos vinculados a la memoria y la reconciliación frente a violaciones de derechos humanos en el pasado.¹³⁶

A su vez, necesitamos subsanar los errores pasados y, tal como manifestábamos entre las áreas de trabajo necesarias en torno a pueblos indígenas y Patrimonio Mundial, se deberá también analizar las fórmulas para poner en marcha procesos de restauración a raíz de violaciones de derechos indígenas ya sucedidas en años anteriores, siguiendo con patrones y fórmulas del Derecho Internacional.

Volviendo a la cuestión de los análisis, en el repaso propuesto es significativo ver que se han llevado a cabo diversos estudios y se han documentado casos de violaciones de derechos humanos en torno a pueblos indígenas en Europa y Asia, sobre todo, pero que, por ejemplo, nos sigue faltando información sobre África, América del Norte y especialmente América Latina, siendo esta última la región que mayor porcentaje de población indígena tiene.

Consideramos que aún es válido aquel listado de 5 áreas de mejora que establecía un informe de la UNESCO en 2012 y que nos recuerda que:

- Necesitamos generar mecanismos para revisar las Directrices Operativas. En este punto es quizá donde se ha dado uno de los mayores avances;

¹³⁶ O. Ntsoane, “Patrimoine mondial et autochtonie”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.

aunque, como documento dinámico y cambiante que es, precisaremos seguir con atención su desarrollo en próximos años.

- Se precisan mecanismos de participación para pueblos indígenas. Es verdad que la creación del Foro Internacional en 2018 se puede entender como tal, pero a nuestro entender adolece aún de una clara falta de concreción de qué fórmulas de relacionamiento con el Comité tendrá, así como de las maneras en que el organismo intergubernamental deberá asumir e integrar sus recomendaciones.
- El Comité de Patrimonio Mundial y diferentes documentos, como su *Policy Compendium* o las Directrices Operativas, han manifestado la cuestión del consentimiento previo, libre e informado, pero aún existen numerosos casos donde este paso no se da de manera sistemática o no se comparte toda la información requerida para la toma de decisiones, por lo que precisaremos un seguimiento específico a esta cuestión.
- La mejora en el acceso a la información, vinculado también al punto anterior, se mantiene como un ámbito de atención evidente, para garantizar que los procesos de la Convención, centrados en la soberanía de los Estados parte, no se realizan de espaldas a la población.
- Y, por último, pero no precisamente menos importante, se han dado muy pocos avances en los procesos de restauración y reparación por injusticias pasadas. Sin embargo, a nuestro entender, éste es un punto clave desde un enfoque en derechos, por lo que consideramos que es obligatorio seguir planteando esta cuestión ante el Comité de Patrimonio Mundial y los Estados parte.

En definitiva, al igual que tomó más de 20 años de negociaciones en lograr la aprobación de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas —hasta 2007—, se han ido dando pasos que invitan a ser algo más optimistas en el sistema del Patrimonio Mundial, siempre que seamos vigilantes. De este modo, concluimos que sin duda hay una mayor toma de conciencia en torno a la necesidad de proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas en torno a la aplicación de la Convención de Patrimonio Mundial, pero que aún contamos con obstáculos para efectivizar esta visión que nos demandan seguir planteando la importancia del tema.

Bibliografía y fuentes de consulta

- Alfaro, L., “Patrimoine mondial et autochtone”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.
- Álvarez, N., “El sujeto indígena y el derecho de autodeterminación”, en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.
- Álvarez, N., D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.
- Anaya, J., “Por qué no debería existir una declaración sobre derechos de los pueblos indígenas”, en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.
- Anaya, J., *Derechos de los Pueblos Indígenas*. Asamblea General de Naciones Unidas. 13 agosto 2012 A/67/301 [informe del relator especial], onu, 2012, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9697.pdf?view=1>

- Aparicio Wilhelmi, M. (2009) Los pueblos indígenas y el derecho, en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.
- Bandarin, F. (2010) “Editorial”, “Editorial”, *Patrimonio Mundial*, núm. 56, 2010, París, UNESCO.
- Barreiro Carril, B., *La diversidad cultural en el derecho internacional: la Convención de la UNESCO*, s.l., lustel, 2011.
- Barreiro Carril, B., Indigenous Peoples’ participation in decision-making in the context of World Heritage Sites: How International Human Rights Law can help?, *Historic Environment: Policy And Practice*, vol. 7, núm. 2-3, pp. 224-236, 2016.
- Bertacchini, C. Liuzza, L. Meskell y Donatella Saccone., “The politicization of UNESCO World Heritage decision making”, *Public Choice*, vol. 167, pp. 95-129, 2016, disponible en https://www.researchgate.net/publication/303181723_The_politicization_of_UNESCO_World_Heritage_decision_making.
- Burger, J., La protección de los pueblos indígenas en el sistema internacional, disponible en https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhgv_pdf/DHGV_Manual.213-240.pdf, recuperado en junio de 2020.
- Cunningham, M., “Patrimoine mondial et autochtonie”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.
- Deegan, N., “The local-global nexus in the politics of World Heritage: space for community development?”, en *Community Development through World Heritage*, París, UNESCO (WH Papers 31), 2012.
- Disko, S., “World Heritage sites and indigenous communities: the importance of a human rights-based approach”, en *Community Development through World Heritage*, París, UNESCO (WH Papers 31), 2012.
- Disko, S., y H. Tugendhat (eds.), *World Heritage Sites and Indigenous Peoples’ Rights*, Copenhagen, IWGIA (IWGIA-Document 129) 2014, disponible en <https://www.iwgia.org/images/documents/popular-publications/world-heritage-sites-final-eb.pdf>.
- Dossier de Nominación de Uluru-Kata Tjuta National Park (Australia).
- Ekern, S., W. Logan, B. Sauge, y A. Sinding-Larsen, *World Heritage Management and Human Rights*, Londres Routledge, 2015.
- Fernández Liesa, Carlos R., *Cultura y derecho internacional*, Madrid, Universidad de Alcalá (Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, 8), 2012.
- Francioni, F., “Treinta años después: ¿está la Convención sobre el Patrimonio Mundial preparada para el siglo XXI?”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, vol. 7, 2003.
- Hamzah, A., “World Heritage and rights in Malaysia”, en P. Larsen (ed.), *World heritage and human rights. Lessons from the Asia-Pacific and global arena*, Abingdon, Earthscan, 2018.
- Heuheu, T., “Patrimoine mondial et autochtonie”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2023/whc-23-45com-10B-en.pdf>.
- ICOMOS, The World Heritage List: Filling the Gaps - an Action Plan for the Future. An Analysis by ICOMOS, febrero de 2004, disponible en <http://openarchive.icomos.org/433/>.
- ICOMOS, Evaluations of Nominations of Cultural and Mixed properties to the World Heritage List, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2013/whc13-37com-8B1inf-en.pdf>.
- ICOMOS Canadá, Background research to support the work of the ICOMOS Indigenous Heritage Working Group, 2019, disponible en <https://canada.icomos.org/wp-content/uploads/2020/02/ICOMOS-Indigenous-Heritage-Background-Research-FINAL-2.pdf>.
- IWGIA, Promotion and protection of the rights of indigenous peoples with respect to their cultural heritage in the context of the implementation of UNESCO’s World Heritage

- ge Convention, 2015 disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/CulturalHeritage/IWGIA.pdf>, recuperado en mayo de 2020.
- IIPFWH, The International Indigenous Peoples' Forum for World Heritage, disponible en <https://iipfwh.org/>.
- IUCN, Evaluations of Nominations of Natural and Mixed properties to the World Heritage List, Nom Pen, IUCN, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2013/whc13-37com-8B2inf-en.pdf>
- Kempf, I., "Cuando la fuerza irresistible mueve al objeto inamovible", en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009
- Labadi, S., *UNESCO, cultural heritage, and outstanding universal value*, Lanham, Altamira Press, 2013.
- Larsen, P. (ed.), *World Heritage and Human Rights. Lessons from the Asia-Pacific and global arena*, Abingdon, Earthscan.
- Maraña, M., Informe de misión para UNESCO, 4/10/2005. Material interno de UNESCO Montevideo, 2005.
- Maraña, M., Cultura y desarrollo. Evolución y perspectivas. UNESCO Etxea, 2010, disponible en http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/Cultura_desarrollo.pdf.
- Maraña, M., *Patrimonio y derechos humanos. Una mirada desde la participación y el género en el trabajo de Naciones Unidas en patrimonio cultural*, Bilbao, UNESCO Etxea, 2015, disponible en http://www.unescoetxea.org/dokumentuak/patrimonio_derechos_humanos.pdf.
- Maraña, M., y J. Otero, *Crisis climática: amenaza a los derechos humanos*, Bilbao, UNESCO Etxea, 2020.
- McInnes, R., M. Kenza y D. Pritchard, *Las convenciones de Ramsar y del Patrimonio Mundial, convergiendo hacia el éxito. Cómo los valores culturales y la participación comunitaria contribuyen a la conservación en los humedales con designaciones internacionales*, s.l., Secretaría de la Convención de Ramsar, 2017.
- Meskell, L. (2013) UNESCO's World Heritage Convention at 40: Challenging the Economic and Political Order of International Heritage Conservation, August 2013, *Current Anthropology* 54(4):483-494. https://www.researchgate.net/publication/259726618_UNESCO's_World_Heritage_Convention_at_40_Challenging_the_Economic_and_Political_Order_of_International_Heritage_Conservation
- Meskell, L. (ed.), *Global Heritage: a reader*, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2015.
- Noriega, E. (2006) Informe de misión para UNESCO, mayo 2006. Material interno de UNESCO Montevideo.
- Ntsoane, O., "Patrimoine mondial et autochtone", *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.
- OHCHR, "Los pueblos indígenas y el sistema de Derechos Humanos de las Naciones Unidas", 2013, folleto informativo núm. 9, rev. 2, disponible en https://www.ohchr.org/documents/publications/fs9rev.2_sp.pdf.
- Oliva, D., "El derecho al desarrollo de los pueblos indígenas", en N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga et al., *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Hacia un mundo intercultural y sostenible*, Madrid, Catarata, 2009.
- Oliva, D., y D. Blázquez, *Los derechos humanos ante los desafíos internacionales de la diversidad cultural*, Valencia, PUV, Universitat de Valencia, 2007.
- ONU, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), Nueva York, ONU, 2007.
- ONU, Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, disponible en <https://www.un.org/development/desa/indigenos-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>, 2007.
- ONU-Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Observación Gral. n° 21 del Pac-

- to Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (pidesc), disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/679355?ln=es&v=pdf>.
- Pérez de Cuellar, J., *Nuestra Diversidad Creativa*. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, París, UNESCO, 1996.
- Rao, K., “Editorial”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.
- Shaheed, F., Informe de la experta independiente en la esfera de los derechos culturales, A/HRC/17/38, Consejo DDHH, 21 marzo 2011, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/122/07/PDF/G1112207.pdf?OpenElement>.
- Shaheed, F., Relatora especial sobre los derechos culturales, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, A/67/287, 10 agosto 2012, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/459/33/PDF/N1245933.pdf?OpenElement>, 2012.
- Sinding-Larsen, A., “Notre dignité commune, la place des droits de l’homme dans la gestion du patrimoine”, *Patrimoine Mondial*, núm. 62, París, UNESCO, 2012..
- Stavenhagen, R., Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas – A/HRC/4/32, 27/02/2007, ONU, 2007, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2007/4993>, consultado en junio 2020.
- Tam Muro, C., Mboráí, Cantos sagrados de las aldeas Mbya Guaraní de Misiones, 2008, disponible en https://www.academia.edu/3586184/Cantos_Sagrados_Mbya_Guarani.
- UNESCO-World Heritage Centre, Final Report on the results of the second cycle of the Periodic Reporting Exercise for Latin American and the Caribbean. WHC-13/37.COM/10A, 2013.
- UNESCO, Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, París, UNESCO, 1972, disponible en <http://whc.unesco.org/en/convention/>
- UNESCO, Annex 1. Relevant resolutions, decisions and communications of international human rights mechanisms, intergovernmental institutions, and indigenous organizations. World Heritage Centre, 2012, disponible en <https://whc.unesco.org/en/events/906>, recuperado en mayo de 2020.
- UNESCO, International Expert Workshop on the World Heritage Convention and Indigenous Peoples. 20-21 September 2012, Copenhagen, UNESCO, 2012, disponible en <https://whc.unesco.org/document/122252>.
- UNESCO, Policy for the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention, 2015, disponible en <https://whc.unesco.org/en/sustainabledevelopment/>.
- UNESCO, Policy on engaging with indigenous peoples, 2016, disponible en <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000262748>
- UNESCO, The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, 2019, disponible en <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.
- UNESCO, World Heritage Policy Compendium, 2019, disponible en <http://whc.unesco.org/en/compendium/>.
- UNESCO-World Heritage Centre (WHC), *World Heritage Centre’s Natural Heritage Strategy*, París, UNESCO-WHC, 2006, disponible en <http://whc.unesco.org/en/naturalheritagestrategy/>.
- UNESCO y World Monuments Fund, Segundo Curso-Taller. Reporte Programa de Capacitación para la Conservación, Gestión y Desarrollo Sustentable de las Misiones Jesuíticas Guaraníes, Posadas, Provincia de Misiones - República Argentina. 17 a 27 de noviembre 2004, UNESCO / World Monuments Fund, 2004.
- VV. AA., Joint Submission on the Lack of implementation of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the context of UNESCO’s World Heritage Conven-

- tion, Nueva York, ONU, 2012, disponible en <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/05/joint-submission-unpfi.pdf>.
- Ween, G., "World heritage and indigenous rights: Norwegian examples", en S. Ekern, W. Logan, B. Sauge, y A. Sinding-Larsen, *World Heritage Management and Human Rights*, Londres Routledge, 2015.
- UNESCO-World Heritage Centre (WHC), World Heritage and Indigenous Peoples, disponible en <https://whc.unesco.org/en/activities/496/>, consultado en mayo de 2020.
- World Heritage Committee, Context of Decision CONF 003 XI, 1994, <http://whc.unesco.org/archive/1994/whc-94-conf003-7reve.pdf>.
- World Heritage Committee, Decisión 35 COM 12E, 2011, disponible en <http://whc.unesco.org/en/decisions/4406/>.
- World Heritage Committee, Decisión 35 COM 7B.34, 2011, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/4442>.
- World Heritage Committee, Decisión 36 COM 7B.25, 2012, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/4674>.
- World Heritage Committee, Decisión 37 COM 8B.19, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/5134>.
- World Heritage Committee, Decisión 37 COM 7B.30, 2013, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/5043>.
- World Heritage Committee, Decisión 39 COM 7B.28, 2015, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6284>.
- World Heritage Committee, Decisión 40 COM 8B.16, 2016, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6796>.
- World Heritage Committee, Decisión 40 COM 7B.79, 2016, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6744>.
- World Heritage Committee, Decisión 40 COM 7B.88, 2016, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/6753>.
- World Heritage Committee, Decisión 41 COM 7, disponible en <http://whc.unesco.org/en/decisions/6940/>.
- World Heritage Committee, Decisión 42 COM 8B.11, disponible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/7124>.
- World Heritage Committee, Decisión 43 COM 11A – Anexo, 2019, disponible en <https://whc.unesco.org/archive/2019/whc19-43com-18-en.pdf#page=317>.
- World Heritage Committee, 10B: Report on the results of the Third Cycle of Periodic Reporting exercise in Latin America and the Caribbean, 2023.
- World Monuments Fund (WMF), Jesuit-Guaraní Missions: Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay. Technical workshop/taller técnico. Oct 15-25, 2002. Report edited by Grementieri & Barbacci, WMF, 2003.

América Latina y los límites de la legalidad

Especial referencia a la protección del patrimonio cultural

Latin America and the Limits of Legality. Special Reference to the Protection of Cultural Heritage

Pablo Luis Gasipi

Consejero Académico de la Academia Belgraniana de la República Argentina



1 Las exposiciones de la Reunión de Gestores INAH 2023 fueron muy enriquecedoras. Rescato, como punto de partida, que Dolores Martínez Orralde sostuvo la importancia de “conocer para poder proteger” y que David Andrade Olivera contó que prefiere, para cumplir su cometido, una ayuda similar a “la gota que dure y no al chorro que falte”.

La protección del patrimonio ambiental, tanto el natural como el antrópico, se asienta en un trípode y —según lo veo— esas expresiones son la médula de dos de sus patas: *conocer* qué y para qué se va a preservar y conservar cosas, tradiciones u otras manifestaciones inmateriales de la cultura; y *encaminar* y *dirigir* firmemente acciones para lograr aquel objetivo. También quedó en claro que todo lo que se haga para avanzar en este sentido debe

ser guiado por la idea de “buenas prácticas” expuestas por Louis Noelle Gras y que debe realizárselo con la coordinación imprescindible sobre la que nos ilustró Sergio Estrada Rojas.

El tercer apoyo de la protección es la *legalidad ambiental*, que prevé y regula qué elementos patrimoniales se custodian especialmente y cómo se consumirán los otros dos soportes. A este aspecto normativo se referirán las líneas que van a continuación.

La separación de esos tres elementos es didáctica, pues la fuerza de los hechos y la necesidad de una tutela amplia, firme y tempestiva impone que los tres elementos sean entendidos sistemáticamente y ejecutados entre todos los habitantes de una vez. Algo así como una composición

virtuosa de lo sucedido en Fuenteovejuna o una comprensión acabada de lo planteado en el documento final de la Conferencia Mundial UNESCO-Mondiacult-2022, en tanto existe una comprobada repercusión multidimensional de la cultura en todas las áreas la sociedad.¹

2

La legalidad, que no es ni más ni menos que uno de los principios fundantes y ordenadores de la convivencia comunitaria, está compuesta, dicho rápidamente, por las normas que regulan esa vida compartida en un espacio dado —conceptos de ciencia política y sociológicos de población y Estado—.

A partir de su Constitución Política correspondiente, cada Estado estructura un conjunto de leyes y normas subordinadas a ella que disciernen la vida de sus habitantes en todos los sentidos. Tiene ese conjunto normativo dos vertientes: una es permisiva —con dos líneas a su vez: *i*) lo que no está expresamente prohibido puede hacerse y *ii*) se reconocen los derechos y deberes de los habitantes entre sí y con el Estado—, mientras que la otra es prohibitiva —indica qué no se debe ejecutar y cuáles son los límites de la actuación del Estado en relación a los particulares—.

A su vez, el avance de la idea de comunidad internacional, los nuevos parámetros de comunicación interpersonal asidua y la creciente relación interestatal continúa —grandes fenómenos consolidados durante el siglo xx— lograron que convivan en un mismo Estado las normas propias y otras, de estipulación bi- o multinacional,

cuyo cumplimiento es igual de obligatorio; por eso existe actualmente en cada Estado un conjunto de leyes variado que dan forma a una *legalidad amplia* que todos sus habitantes deben acatar.

Por otra parte, no se debe olvidar que la protección del *patrimonio cultural* es una acción antigua, con sus normas jurídicas de apoyo de la misma condición. Así, sabemos —entre otros ejemplos— que Alfonso X el Sabio, tanto en el Fuero Real como en las Partidas, reguló el asunto para su reino (España, siglo xiii) y que la bula del papa Pío II *Cum almam nostram urbem* (1462) imponía el cuidado especial de los edificios antiguos de Roma y sanciones para quienes los dañaran.

En ese contexto, lo cierto es que el concepto *patrimonio cultural* como lo conocemos hoy y la estructura normativa para definirlo, regularlo e imponer la obligación de su tutela y preservación se exteriorizaron claramente a partir de y en el llamado *constitucionalismo moderno* (reparo en lo dicho por Diego Prieto Hernández en su clase inaugural sobre las menciones específicas a este aspecto en la Constitución mexicana de 1917).

Así, es posible sostener que la normatividad —conjunto de constituciones, leyes y normas, propios o de adhesión internacional— tiene actualmente una rama de leyes muy concreta: *la normatividad ambiental-cultural*. A ella van dedicadas las líneas que siguen.

3

Puede sostenerse, teniendo en cuenta lo antedicho, que existe una idea consolidada —es importante la protección del patrimonio cultural— que se manifiesta a través de una regulación básica acepta-

¹ Véase https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2022/10/6.MONDIACULT_EN_DRAFT%20FINAL%20DECLARATION_FINAL_1.pdf.

da mundialmente; ese nuevo conjunto de normas constituye un sistema internacional uniforme.

Los acuerdos internacionales sobre patrimonio cultural —que establecen, básicamente, qué cuidar, presentan reglas básicas sobre cómo hacerlo y establecen que el Estado es el principal obligado a trabajar en ese asunto— son de cumplimiento obligatorio para los Estados que los acepten como parte de su propio conjunto normativo vigente (de nuevo, recuro a las ideas que presentó Sergio Estrada Rojas para aclarar este tópico). Luego de esta incorporación, deberán promover la adecuación de su legislación interna a la normativa internacional y, como acción concreta, se deberán adecuar todas las decisiones del poder público interno al cumplimiento de las pautas del sistema internacional. En ambos casos, no se podrá perforar el piso de protección establecido en la normativa internacional pero sí mejorarlo y ampliarlo atendiendo a su propia idiosincrasia y a la especificidad de su propio acervo.

En lo que aquí importa, las convenciones internacionales que forman la legalidad para la tutela del patrimonio cultural material en la actualidad son:

- 1) el llamado Pacto Roerich, de 1935 —Tratado sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos—;
- 2) la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, su Reglamento y Primer Protocolo (ONU, La Haya, 14 de mayo de 1954) y el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya, de 1954, para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (La Haya, 1999);
- 3) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, Nueva York, 1966);
- 4) la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedades Ilícitas de Bienes Culturales (ONU, París, 1970), que debe ser complementada —en lo pertinente— con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000);
- 5) la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO, París, 1972);
- 6) la Convención sobre la Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico, y Artístico de las Naciones Americanas —Convención de San Salvador— (OEA, Washington, 1976);
- 7) la Convención del UNIDROIT sobre objetos culturales robados o exportados ilegalmente (Roma, 1995); y
- 8) la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (UNESCO, París, 2001).

Entre todas ellas y sus reglamentaciones forman —como ya se dijo— un sistema internacional uniforme de tutela del patrimonio cultural, al que todos los Estados subordinan sus disposiciones y decisiones internas. Este sistema aglutina a tres regímenes: el *preventivo*, el *reforzado* y el *sancionatorio*.

En el conjunto de *normas preventivas* están las prescripciones permanentes referidas a la identificación de bienes culturales que merecen protección, a la difusión de la importancia de esos objetos y la necesidad de su cuidado, a la educación —formal e informal— sobre esas piezas y sobre cómo llevar adelante la tarea, a las normas de su registro o inventario y a las especi-

ficaciones sobre la custodia (espacio éste en donde se impone un trabajo de concertación de acciones de cuidado entre el Estado y los coleccionistas particulares y en el cual los protocolos de actuación cobran gran importancia, como expresó Sophie Delepiere, experta del ICOM, durante el Taller Regional de Capacitación para el Combate del Tráfico Ilícito de Bienes Culturales, celebrado el de 3 de octubre de 2023, convocado por la UNESCO y llevado a cabo en Río de Janeiro, Brasil). La desatención a estas normas de prevención inicia una senda que permite el tráfico ilícito de bienes culturales.²

Respecto de las *normas de prevención reforzada*: A la previsión genérica vista anteriormente, se agregan normas específicas para ciertas ocasiones y lugares: casos de guerra o conflicto armado. La Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (1954) y sus Protocolos (1954 y 1999) contienen detalles sobre las acciones de identificación y custodia de los bienes en tiempos de paz y sobre salvaguardia, respeto irrestricto y eventual transporte —programado o urgente— para el caso de guerra o conflicto armado, interno o internacional. Los bienes culturales identificados según las pautas de la Convención gozan de protección especial en ese tiempo convulso, la que los coloca fuera de “cualquier acto de hostilidad res-

pecto a ellos”, como asienta el artículo 9 de la Convención.

En cuanto a las *normas sancionatorias*, si por algún motivo los regímenes preventivo y preventivo reforzado fallan o no se aplican sus disposiciones por la causa que fuere, se activa este último subgrupo de normas, el más severo, el que contiene normas represivas, las cuales prevén que ante un hecho dañoso a bienes culturales, un espolio o una destrucción de monumentos o bienes muebles o ante hechos de tráfico ilícito de bienes culturales exista una sanción penal —prisión, multa o penas alternativas para su cumplimiento—, se disponga el decomiso de la pieza objeto del delito y que, eventualmente, se la restituya a aquel Estado que la reclame con legítimo derecho.

Dos comentarios sobre este ítem:

- 1) Algunas veces existe conflicto entre las disposiciones de la normativa internacional y la nacional, porque ésta no se adecuó al sistema global, porque puede haber puntos divergentes en sus posiciones o por lo que implica su aplicación interna sin la debida adecuación. Es un dato a tener en cuenta al momento de comprender el sistema y al de analizar cómo los Estados cumplen las disposiciones de las Convenciones.
- 2) Por otra parte, el principio de tipicidad penal —solamente quien adecue su conducta concreta a lo que la ley puntualmente considera delito puede ser imputado, en palabras sencillas— obliga a que las normas sean estrictas y no ambiguas, a que sean precisas; desde allí, como las menciones a la punición de ciertas conductas en los instrumentos internacionales son indirectas y a que cada Estado presenta

² Cfr. las “Directrices” contenidas en la Resolución 69/196 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2014 (disponible en https://www.unodc.org/documents/organized-crime/trafficking_in_cultural/RES-681-86/A_RES_69_196_S.pdf), y mi interpretación sobre el fenómeno en “Tráfico ilícito de bienes culturales y delito complejo. Mínimas observaciones criminológicas”, *Poliedro*, núm. 3, pp. 112-118, 2020, disponible en <https://usi.edu.ar/publicacion-archivos/numero-3-completo/>.

particularidades en punto a su sistema de leyes penales, queda en claro que cada Estado deberá regular este aspecto en su legislación doméstica.

4

La legalidad atinente al patrimonio cultural es parte de la legalidad ambiental. Tal situación —la unión y sujeción de las normas que nos interesan en aquellas más amplias que tutelan el ambiente en general— es a su vez la que, por una parte, regula las obligaciones de la actuación del Estado y de los agentes públicos comprometidos en ello y, por la otra, proporciona los instrumentos para una tutela anticipatoria, ágil y tempestiva. Este aspecto, poco explorado, es la base de un análisis diferenciado de la normatividad vigente y de su aplicación a los procesos de preservación del patrimonio cultural o a aquellos que juzgan su degradación.

En definitiva, lo que se pretende es la custodia de los bienes del patrimonio cultural y la prevención a que padezcan daño o espolio, ya que las consecuencias de esas agresiones —por la naturaleza misma del objeto cultural— son irreparables. Lo mismo sucede con la degradación ecológica o con el daño al patrimonio ambiental mixto; desde allí está justificada la asimilación de situaciones y el uso de regulación uniforme para ambos extremos.

Antes que la represión es fundamental la previsión: son más provechosas las medidas anticipatorias del menoscabo patrimonial que el castigo penal porque éste haya ocurrido. El conjunto de normas de amparo ambiental vigente a nivel global, con las particularidades que le imprime cada Estado en atención a sus propios bienes identitarios, es el elenco más apropiado para estructurar y ejecutar lícitamente aquel

objetivo. A partir de esta afirmación es que los límites de la legalidad se pueden flexibilizar, sin llegar a romper aquella frontera que ella misma impone.

El agente público o el particular que vaya a echar mano de los principios jurídicos o de las normas preventivas o de prevención reforzada debe tener en cuenta que la interpretación y el uso de las mandas de tutela del patrimonio cultural está aliviado y adecuado por el objetivo específico al que sirve, cediendo en tal caso las formalidades y los términos tan estrictos de actuación que se imponen para otras prácticas que requieran la intervención del Derecho para su solución. Sin romper aquellas vallas, se espera en estos casos un proceder oficial o particular rápido, menos formal y que esté guiado por la concertación de voluntades. Está bien que así sea porque las normas aplicables al caso específico lo prevén y autorizan.

El límite de la legalidad no se perfora cuando se adecua su contorno para incluir aquellas decisiones que se adopten. El objetivo final —prevenir la degradación o el espolio— justifica esta flexibilidad.

La consecuencia del ajuste previsto se percibe en dos áreas; i) la de prevención, por la aplicación de normas propias de la tutela de los elementos del ambiente, de la aplicación de los principios de desarrollo sostenible y los referidos a la anticipación del daño —principios preventivo y precautorio—, y ii) la de organizar la tutela efectiva de los bienes.

El segundo de los ítems es el que más interesa desarrollar para esta breve explicación, porque toca directamente la labor de los gestores del patrimonio, ejes del Encuentro y —por sobre todo— los respon-

sables de la ejecución de las políticas de preservación de los bienes culturales.

La labor de los gestores en este aspecto defensor es constante y benéfica, a veces desconocida y muchas veces minimizada. La de quienes hacen trabajo en campo o en un escritorio, la de quienes lo hacen con sus manos, su cuerpo y algunas herramientas, o quienes usen plumas estilográficas u ordenadores para expresar ideas; sin el apoyo e intervención de todos ellos, la obtención del logro previsto en las normas internacionales y nacionales y en las ideas ambientales que abrazamos con énfasis, estaría entorpecida. El modo que encuentro de colaborar con tan linda y provechosa labor es dejar estas líneas, de aliento y de advertencia sobre cómo aprovechar el sistema que las leyes ponen a su alcance para desarrollar, con respaldo concreto, una acción tan compleja como interesante y provechosa.

El punto de partida para el desarrollo de este avance virtuoso es el conocimiento sobre qué preservar y para qué, el que se centre en qué ideas u objetos con rasgos culturales resultan aptos y deben ser incluidos en la conservación y tutela diferencial; luego, saber cómo, dónde, para qué y para quiénes hacerlo. Estos datos surgen de estudios antropológicos o sociológicos, ciencias de las que se nutre el derecho para organizarse a través de las leyes.

Aceptado entonces que existe normativa especial sobre tales extremos, también su conocimiento es necesario. Íntimamente relacionado a esto van los temas de la educación ambiental, la difusión de los principios y los motivos del cuidado y, por último, las acciones de promoción de aquellas decisiones y acciones. En síntesis, hacer conocer y promover la importancia institucional y económica de la protección

del patrimonio cultural de una Nación —previsto en las leyes vigentes— es indispensable. Valen aquí nuevamente, tanto como en los primeros párrafos de este escrito, las palabras de Dolores Martínez Orralde, David Andrade Olvera y Louis Noelle Grass.

A partir de esa base de conocimiento, llega la segunda acción benéfica, aquella en que la labor y la presencia de los gestores es imprescindible: la actividad específica de cuidado, de vigilancia real de los bienes que componen el patrimonio cultural de cada nación. Se trata de acciones y funciones propias de cada Estado, que, conociendo su propio patrimonio y la idiosincrasia de su gente, dispone las herramientas o medios idóneos de cuidado que se utilizarán. Como fue dicho, esas normas deben estar, a su vez, imbricadas en la normativa internacional vigente. Este mandato de la normativa internacional genera acciones estructuradas y organizadas a nivel global que, hasta ahora, han dado buenos resultados y mejorado las capacidades de los Estados miembros que aceptan sus postulados.

La efectividad de estas acciones se logra si son coordinadas —a nivel internacional y en lo local, para que se logre la intervención de todos los departamentos del Estado y de todos los agentes públicos y particulares—; rápidas —para evitar el daño patrimonial es imprescindible la actuación tempestiva— e inteligentes, lo que implica que se tolere, dentro de lo razonable, la creatividad y novedad de las medidas que se disponen para lograr el objetivo. Tal vez esta última sea la que más resisten ciertos agentes que asientan su labor en esquemas o formalidades. Es cierto que el avance de los problemas que generan degradación ambiental crece más rápido que la respuesta que la ley les opone. Pero también lo es que existen herramien-

tas que pueden adecuarse para impedir esos daños, ese espolio o ese tráfico ilícito de bienes culturales o la degradación producida, entre otros factores, por la globalización, por los desastres naturales, por las guerras, por el crecimiento del estraperlo.³

Las normas existen, son de buena factura y buenas previsiones; pueden ser utilizadas; deben serlo, bajo los parámetros más modernos de aplicación y ejecución de las leyes. Esa posibilidad es la adecuación de los límites de la legalidad.

Las normas del derecho ambiental son amplias, informales, soportan la ejecución de medidas útiles y urgentes para evitar el daño que se aproxima y, en definitiva, no oponen obstáculos a que, flexibilizando los contornos de la normativa vigente, se adopten las medidas que sean necesarias para evitar el daño ambiental.

5

En definitiva, la amplitud de las normas ambientales —dentro de las que están las de protección del patrimonio cultural, dato

que se repite para no olvidarlo— ensancha los límites de la legalidad conocida hasta ahora y, sin romper sus límites, si el objetivo de esa compatibilización de principios y normas es la tutela efectiva del patrimonio cultural y de los objetos que lo componen, permite flexibilizar la utilización de sus términos y, a la vez, darle una interpretación espaciosa a sus mandas.

En fin, frente a una situación enredada en cuanto a la tutela de los bienes del patrimonio cultural y —por otra parte— contando con un conjunto de normas que faculta para proceder bien y rápido, lo que no podemos permitirnos es dudar en lo beneficioso del objetivo ni relegar la ejecución de acciones para lograrlo. Por tanto, cierro con una frase que hace años me acompaña como estímulo firme: advirtió Don Quijote a su amigo Sancho Panza:

Manos a labor, que en la tardanza dicen que suele estar el peligro
(parte I, cap. xxix).

Buenos Aires; enero de 2024

³ Cfr. las causas identificadas por Johanna Maria Theile, conservadora chilena, en su publicación “El Patrimonio Cultural, rehén del mundo actual”, ICOM-Argentina, disponible en https://icom-argentina.mini.icom.museum/wp-content/uploads/sites/27/2018/12/patrimonio_cultural_reheneada.pdf.

Legislación patrimonial y conservación: caminos divergentes

Heritage legislation and conservation: Divergent paths

Paola Solares

Investigadora Jurídica Cultural, Seminario de Procesos de Industrialización, Guatemala



El devenir histórico de la legislación en materia cultural en Guatemala ha sido el reflejo de los altibajos en factores como el ámbito social, político, económico, jurídico, y educativo. Obviamente, no es una circunstancia aislada de la cultura y del mismo pueblo que es portador de la misma, en donde se origina su constante dinamismo y de donde surgen sus mayores exponentes y defensores.

En Guatemala se llevó a cabo una revolución cívico-militar el 20 de octubre de 1944, en la cual inició una pequeña etapa de diez años conocida como la “primavera democrática”, durante la cual surgieron diversas entidades administrativas, instituciones jurídicas, así como cuerpos normativos actualizados y encaminados a instaurar y proteger los derechos humanos adoptados dentro de una Constitución Política

vanguardista, emitida en 1945; dentro de sus disposiciones, se aborda por primera vez el tema de la cultura y del patrimonio cultural, haciendo énfasis en la protección y la conservación de los monumentos reconocidos por su belleza natural o su valor artístico e histórico (figura 1).

Con base en lo anterior, en 1946 se funda el Instituto de Antropología e Historia de Guatemala y, para complementar tanto su creación como sus funciones, se emite la primera ley en materia de protección y conservación de patrimonio cultural en el país, el decreto 425, Ley sobre Protección y Conservación de los Monumentos, Objetos Arqueológicos, Históricos y Típicos. A pesar de ser un cuerpo normativo corto, aborda de manera concreta el contenido en cuanto a la clasificación y la descripción de los bienes culturales, las funciones y el

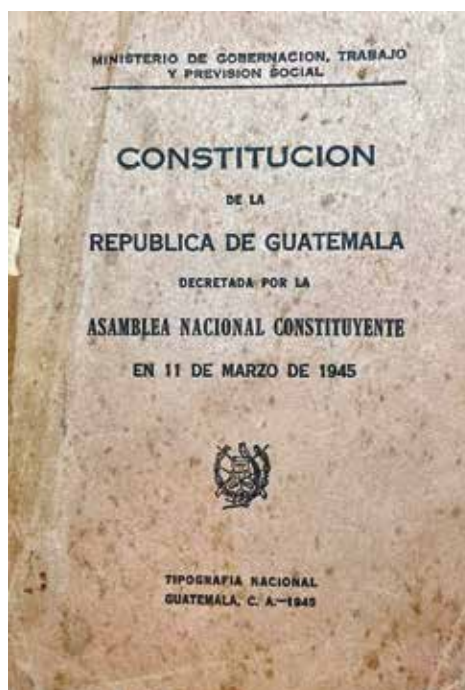


Fig. 01. Constitución de la República de Guatemala emitida durante la “Primavera Democrática”; 1945; Guatemala. Fotografía: Paola Solares, 2018.

objetivo del instituto, así como del Registro de Bienes Culturales, e incluso menciona sanciones por el incumplimiento de las normas establecidas en su contenido, siendo ése el principal antecedente, así como la base fundamental de la actual legislación en materia cultural.

Dentro de ese orden de ideas, otro parteaguas en la legislación en materia de cultura en el país se encuentra en septiembre de 1950, debido a que Guatemala, junto a Costa Rica y Panamá, fueron los primeros países centroamericanos en ratificar la convención de la UNESCO y con ello se integraron como Estados miembros de la misma. Dicha ratificación abrió las puertas para que se hiciera lo propio con más convenciones en materia de educación, propiedad intelectual y cultura, representando esto un complemento importante para el ordenamiento jurídico nacional.

Es importante recalcar que, como parte de las obligaciones del Estado durante las décadas entre 1950 y 1970, se emitió una serie de leyes, reglamentos y acuerdos ministeriales que tenían por objetivo tanto la delimitación territorial y la descripción de los sitios arqueológicos como su protección y conservación. En 1957 se emite el Reglamento de Funcionamiento del Parque Nacional Tikal, y en 1970 el Acuerdo de Creación de Zonas y Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos de los Períodos Prehispánico e Hispánico; además, en 1969 se emite la Ley Protectora de la Ciudad de La Antigua Guatemala. Todas esas disposiciones sentaron un precedente, así como las bases para poder llevar a cabo futuras inscripciones.

La primera convención en materia de cultura ratificada por Guatemala fue la Convención sobre la Protección del Patrimonio



Fig. 02: Estructura 6, Terraza 3. Parque Arqueológico Nacional Tak'alik Ab'aj. Fotografía: Carlos Espigares Luarca, 2022.

Mundial Cultural y Natural, en 1979, dando lugar en ese mismo año a las primeras dos inscripciones de bienes en la Lista de Patrimonio Mundial: la ciudad de Antigua Guatemala y el Parque Nacional Tikal. Luego, en 1981, se concretó la tercera inscripción, que fue la del Parque Arqueológico y Ruinas de Quiriguá. La última inscripción se llevó a cabo en 2023, y se trata del Parque Arqueológico Nacional Tak'alik Ab'aj (figura 2).

Ahora bien, a mediados de la década de la década de 1980, Guatemala se encontraba casi al final de un periodo profundamente oscuro y doloroso para el país, luego de atravesar 36 años de conflicto armado interno, y por entonces iniciaban los diálogos para la negociación de los acuerdos de paz, siendo éste el comienzo de una etapa democrática. Por lo tanto, en 1985, con un gobierno civil electo democrática-

mente, luego de 30 años con gobiernos militares, dictaduras y continuos delitos de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos fundamentales, fue necesario emitir una nueva Constitución Política que garantizara la estricta protección de los derechos humanos, la democracia, la organización del Estado, la defensa del orden constitucional y que además se adecuara a los estándares de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Guatemala.

Por consiguiente, el tema de la cultura fue regulado dentro del texto constitucional actual en el “Título II Derechos Humanos, Capítulo II Derechos Sociales, Sección Segunda: Cultura”.¹ En dicha sección se abor-

¹ Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), Guatemala, 31 de mayo de 1985, Índice.

da el Derecho a la Cultura, la Identidad Cultural, el Patrimonio Cultural, así como se hace énfasis en la obligación del Estado en cuanto a la protección, el fomento y la divulgación de la cultura nacional mediante la emisión de leyes [...] que tiendan a su enriquecimiento, restauración, preservación y recuperación [...].² Siendo esto el principal fundamento para dos escenarios: primero como compromiso por parte del Estado en emitir leyes en materia de cultura, segundo, para exigir el cumplimiento de dicho compromiso.

De hecho, derivado de la ratificación de la convención de 1972 y conforme al principio del Derecho Internacional de los Tratados: “*Pacta Sunt Servanda*”, Guatemala, como Estado parte, se ve obligada a cumplir de buena fe con las obligaciones y los compromisos adquiridos de dicha vinculación. Se refleja la voluntad y el compromiso —a largo plazo— del Estado en el mismo texto constitucional: “[...] Estarán sometidos a régimen especial de conservación el Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico Quiriguá y la ciudad de Antigua Guatemala, por haber sido declarados Patrimonio Mundial, así como aquellos que adquieran similar reconocimiento”.³

No obstante, fue hasta 1997 cuando se emitió una ley específica en cumplimiento con la disposición constitucional. La Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación fue presentada al Congreso de la República por la iniciativa de profesionales del derecho preocupados por el desinterés estatal y el desamparo legal en el que se encontraba el patrimonio cultural de la nación. Cabe recalcar que para ese entonces el Ministerio de Cultura y Deportes recién cumplía diez años de existencia,

ya que fue creado en 1986, y era el Ministerio de Educación la dependencia que tenía previamente a su cargo todo el trabajo en materia de cultura.

Se puede resumir que la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación es un instrumento legal que tiene por objeto “[...] la protección, defensa, investigación, conservación y recuperación de los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación”.⁴ Su principal función es ser una guía en la que se establece la clasificación del patrimonio cultural, las definiciones de términos que se utilizan con frecuencia en el ámbito cultural, la regulación de la propiedad, posesión y el registro de los bienes culturales, así como de su préstamo, restauración, réplicas y sanciones en cuanto a la violación de las regulaciones de protección establecidas dentro de la misma ley y en otras disposiciones legales relacionadas. En adición, cuenta con un reglamento que se emitió veintidós años después de emitida la propia ley, en 2019. Si bien es cierto que se ampliaron algunas regulaciones de carácter administrativo establecidas dentro del texto legal y se abordaron temas como la salvaguardia del patrimonio intangible, sin reformas significativas de fondo a la ley principal no tenía sentido emitir un reglamento de una normativa desactualizada conforme a la realidad del país, la situación actual de la cultura, el avance tecnológico y disposiciones legales de carácter internacional.

Por otra parte, en la sección del texto constitucional referente a la cultura, también se menciona el tema del patrimonio natural, el cual se encuentra relacionado intrínsecamente con el patrimonio cultu-

² CPRG, Artículo 59.

³ CPRG, Artículo 61.

⁴ Congreso de la República de Guatemala, Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, 1997, Artículo 1.

ral. Es en este punto que la Ley de Áreas Protegidas, mediante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) cumple con una función fundamental en cuanto a la protección, la regulación y el proceso para declarar las zonas de utilidad pública e interés social por medio de las declaratorias oficiales de áreas protegidas en decretos legislativos. La misma ley establece la definición de áreas protegidas y elementos relacionados con el patrimonio cultural: “Son áreas protegidas, las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores”.⁵

Dentro de este marco, es importante mencionar que Guatemala fue incluida en el 2010 dentro del Grupo de Países Megadiversos Afines de la Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y esto se suma a los elementos que enumera el Consejo de Áreas Protegidas: “[...] tiene una amplia variedad de ecosistemas, constituidos por al menos 7 biomas, 36 volcanes entre ellos 3 activos [...]”;⁶ sin embargo, esa megadiversidad no sólo está representada por factores biológicos sino también por aspectos culturales “ya que es un país plurilingüe, representado con 25 comunidades lingüísticas y diversas poblaciones indígenas y comunidades locales, que resguardan los conocimientos tradicionales asociados al uso sostenible de la diversidad biológica”.⁷

⁵ Congreso de la República de Guatemala, Ley de Áreas Protegidas, 1989, Artículo 7.

⁶ Conap, 2022, 5 de junio.

⁷ Convention of Biological Diversity, *The United Nations Decade on Biodiversity*, 2019, disponible en <https://www.cbd.int/2011-2020/actions/countries/>

En relación con lo expuesto anteriormente, una gran parte de los bienes culturales arqueológicos —ya sean de carácter prehispánico, colonial, industrial, subacuático, etcétera— se encuentran ubicados en zonas declaradas como áreas protegidas y, al menos, tres de los cuatro bienes guatemaltecos inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial están ubicados en dichas áreas. Un ejemplo es el Parque Nacional Tikal, tal como lo establece la UNESCO:

Incrustado dentro de la Reserva de la Biosfera Maya, mucho más grande, que supera los dos millones de hectáreas y contiguo a áreas de conservación adicionales, el Parque Nacional Tikal es una de las pocas propiedades del Patrimonio Mundial inscritas de acuerdo con criterios tanto naturales como culturales por su extraordinaria biodiversidad e importancia arqueológica.⁸ (Figura 3.)

En otro orden de ideas, hay un factor que complica el panorama en el ámbito jurídico en materia cultural: la falta de profesionales del derecho especializados en la materia. Dentro de los *pensum* de estudios de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales en el país no existe una clase en específico que trate el tema, lo cual representa un aislamiento del asunto para el conocimiento de los futuros profesionales, por lo que no existe ninguna motivación para adentrarse en el campo; y también debe hacerse notar la superficialidad con la que se maneja el tema cultural en el *pensum* escolar, pues ello tampoco contribuye a reafirmar la identidad de la niñez guatemalteca con su propia cultura.

gt#:~:text=Guatemala%2C%20es%20considerado%20un%20Pa%C3%ADs,planeta%20(CONAP%2C%202009).

⁸ UNESCO-World Heritage Convention, Tikal National Park, disponible en <https://whc.unesco.org/en/list/64>.



Fig. 03. Parque Nacional Tikal, vista general de la Gran Plaza de Tikal y el Templo del Gran Jaguar o Templo I. Fotografía: Ana Miramontes-Acervo DPM-INAH

En consecuencia, hay una cantidad limitada de abogados especializados en la defensa de la cultura, por consiguiente, tampoco hay suficientes operadores de justicia, fiscales, forenses, criminalistas y criminólogos, e incluso legisladores que tengan dicho conocimiento.

Una clara repercusión derivada de la situación anteriormente expuesta es que el Ministerio Público con funciones tan primordiales como ser un “ente auxiliar de la administración pública y de los tribunales de justicia”,⁹ que “promueve la persecución penal, dirige las investigaciones de los delitos y velar por el estricto

cumplimiento de las leyes del país”,¹⁰ cuenta únicamente con dos sedes de la Fiscalía de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Nación, una en el departamento de Petén y otra en el departamento de Sacatepéquez, en la ciudad de Antigua Guatemala.

Ahora bien, un aspecto positivo es que la ubicación de las fiscalías en esos dos departamentos es estratégica, ya que son áreas de sitios Patrimonio Mundial y en donde se ha comprobado la concurrencia del tráfico ilícito de bienes culturales, así como la comisión de otra serie de delitos contra el

⁹ CPRG, Artículo 251.

¹⁰ Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Ministerio Público, 1994, Artículo 1.



Fig. 04. Fragmento de estela No. 9 Período Clásico (250-900d.C) del sitio arqueológico Piedras Negras, expuesta en el Palacio Nacional de la Cultura de Guatemala (Ministerio de Cultura de Guatemala) por motivo de entrega voluntaria por parte de coleccionista privada luego de reclamo por parte del gobierno de Guatemala ante la intención de subastarla. Dicha pieza desapareció de su sitio en la década de 1960. Fotografía: Paola Solares, 2022.

patrimonio;¹¹ sin embargo, la fiscalía de Petén solamente cubre esa zona del país y la de Antigua Guatemala cubre el resto de la

república. Ambas unidades cuentan con personal limitado, y la que cubre la mayoría de territorio no se da abasto;¹² por lo

¹¹ Véase Julie López, “Narcos: los nuevos actores en el tráfico de bienes culturales” [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 19 de octubre de 2016, disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/narcos-los-nuevos-actores-en-el-trafico-de-bienes-culturales>.

¹² Véase Julie López, “Las muchas frustraciones y las escurridizas glorias del fiscal del patrimonio” [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 12 de febrero de 2017, disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-muchas-frustraciones-y-las-escurridizas-glorias-del-fiscal-del-patrimonio>.



Fig. 05. Trabajo de campo en el Parque Arqueológico Nacional Tak'alik Ab'aj. Fotografía: Carlos Espigares Luarca, 2021.

tanto, imposibilita en muchas ocasiones llegar con rapidez a la escena del crimen para llevar a cabo su correcto procesamiento y evitar que se contamine.

No puede dejar de señalarse que existen otras unidades de apoyo para la fiscalía anteriormente mencionada, como la Unidad de Tráfico Ilícito del Instituto de Antropología e Historia de Guatemala, en donde tampoco se cuenta con suficiente personal, sin dejar a un lado el hecho de que sólo existe un representante de la Interpol en Guatemala encargado de la investigación en casos de delitos contra el patrimonio cultural; no obstante todas esas limitaciones, se debe destacar que han logrado la recuperación y devolución de diversas piezas arqueológicas prehispánicas¹³ (figura 4).

Se deben reconocer los avances en cuanto a la creación de juzgados espe-

¹³ Véase Julio Román, “Guatemala detiene venta de tres piezas arqueológicas prehispánicas que iban a ser subastadas en Países Bajos”, *Prensa Libre*, 24 de mayo de 2022, disponible en https://www.prensa libre.com/guatemala/comunitario/guatemala-detiene-venta-de-tres-piezas-arqueologicas-prehispanicas-que-iban-a-ser-subastadas-en-paises-bajos-breaking/?utm_source=modulosPL&utm_medium=linkinterno&utm_campaign=ux.

cializados y la preparación del personal en materia de patrimonio cultural, ya que actualmente se cuenta con tres juzgados a nivel nacional: en la ciudad de Guatemala (Acuerdo 7-2022 de la Corte Suprema de Justicia), en el departamento de Zacapa (Acuerdo 51-2019 de la Corte Suprema de Justicia) y en el departamento de Petén (Acuerdo 50-2017 de la Corte Suprema de Justicia), lugar en el que se encuentra ubicado el Parque Nacional Tikal.

En conclusión, la situación actual de la legislación nacional en materia de cultura en cuanto al patrimonio cultural, específicamente, y el medio jurídico cultural en general podría describirse como un círculo vicioso que mantiene la situación estancada por momentos, con estrepitosos declives. Sin un marco normativo actualizado y adecuado conforme a la realidad nacional y los parámetros internacionales, no habrá un respaldo para la efectiva investigación, tipificación de delitos, sanciones, ni mucho menos defensa al momento de la comisión de un acto delictivo en contra de bienes culturales, ni siquiera para garantizar la prevención de éstos.

A lo anterior se suma que, al no contar con profesionales del derecho con especialidad —ni genuino interés— en materia de cultura y que no cuentan con una visión más allá de lo legal, aceptando auxiliarse de diversas disciplinas como historia, arqueología, antropología, etcétera, no habrán defensores, operadores de justicia, fiscales, ni siquiera legisladores o asesores de los mismos para emitir leyes en dicha materia; incluso, empleados o funcionarios públicos para poder optar a cargos que requieran de dichos conocimientos y así generen en

conjunto políticas públicas culturales, tan necesarias en la administración pública.

Para finalizar, hay mucho de qué hablar, pero es necesario reconocer a las personas que, a pesar de todos los obstáculos y las deficiencias —incluso laborales—, llevan a cabo su trabajo ya sea de manera independiente, en instituciones públicas o privadas, pero sus labores son transparentes y legales, con la plena convicción de que están aportando para conservar y proteger de manera ética, profesional y, a largo plazo, con enfoque exclusivo a la cultura del país. Sin su dedicación y gestión, muchos bienes culturales, incluidos los sitios patrimonio mundial, ya no existirían (figura 5).

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala, 31 de mayo de 1985.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), *Conap*, 5 de junio de 2022, disponible en [https://conap.gob.gt/dia-mundial-del-medio-ambiente-una-sola-tierra%E2%82%AC%20es%20considerado%20un%20Pa%C3%A](https://conap.gob.gt/dia-mundial-del-medio-ambiente-una-sola-tierra%E2%82%AC%20es%20considerado%20un%20Pa%C3%A1s,planeta%20(CONAP%2C%202009))
- Congreso de la República de Guatemala, Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89, Guatemala, 10 de enero de 1989.
- _____, Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto 40-94, 12 de mayo de 1994.
- _____, Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, Decreto 26-97, Guatemala, 29 de abril de 1997.
- Convention of Biological Diversity, *The United Nations Decade on Biodiversity*, 2019, disponible en [https://www.cbd.int/2011-2020/actions/countries/gt#:~:text=Guatemala%2C%20es%20considerado%20un%20Pa%C3%A](https://www.cbd.int/2011-2020/actions/countries/gt#:~:text=Guatemala%2C%20es%20considerado%20un%20Pa%C3%A1s,planeta%20(CONAP%2C%202009))
- López, Julie, “Las muchas frustraciones y las escurridizas glorias del fiscal del patrimonio” [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 12 de febrero de 2017, disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/las-muchas-frustraciones-y-las-escurridizas-glorias-del-fiscal-del-patrimonio>.
- _____, “Narcos: los nuevos actores en el tráfico de bienes culturales” [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 19 de octubre de 2016, disponible en <https://www.plazapublica.com.gt/content/narcos-los-nuevos-actores-en-el-trafico-de-bienes-culturales>.
- Román, Julio, “Guatemala detiene venta de tres piezas arqueológicas prehispánicas que iban a ser subastadas en Países Bajos”, *Prensa Libre*, 24 de mayo de 2022, disponible en https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/guatemala-detiene-venta-de-tres-piezas-arqueologicas-prehispanicas-que-iban-a-ser-subastadas-en-paises-bajos-breaking/?utm_source=modulosPL&utm_medium=linkinterno&utm_campaign=ux.
- UNESCO-World Heritage Convention, Tikal National Park, disponible en <https://whc.unesco.org/en/list/64>.

Legislación nacional en materia de patrimonio cultural

National legislation on cultural heritage

Pablo Trujillo García

Coordinación Nacional de Monumentos Históricos, INAH (México)



Propiedad nacional, interés social, interés nacional, interés público, utilidad pública y orden público son algunos conceptos básicos en la legislación mexicana relativa a la salvaguardia, protección y defensa del patrimonio cultural de la nación, los cuales han sido introducidos gradual y paulatinamente, como una política en materia de cultura.

Esta política cultural se hizo evidente en el porfiriato, luego del expolio y saqueo de bienes u objetos producto de las civilizaciones mesoamericanas. El decreto o Ley del 11 de mayo de 1897 —de expropiación, como fue conocido— estipulaba que “Los monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación y nadie podrá explorarlos, removerlos, ni restaurarlos, sin autorización expresa del Ejecutivo”, para tales fines fija acciones a tomar y expresa cuáles

son los que se consideran dentro de ese rubro, señalando: ruinas de ciudades, palacios, pirámides, casas grandes, fortificaciones, palacios y templos, por mencionar algunos, además de los objetos muebles del pasado prehispánico; establece como delito su destrucción e impone multas a los responsables; ordena formar la Carta Arqueológica de la República; faculta al Ejecutivo para expropiar las tierras donde se encuentren éstos, por utilidad pública; prohíbe su exportación; dispone custodiar y vigilar, sin perjuicio de que los gobiernos estatales tomen las medidas para la observancia de esta ley, y estipula que esos bienes se depositen en el Museo Nacional. Todo ello en tan sólo ocho artículos.¹

¹ UANL, Ley 11 de mayo de 1897. Monumentos Arqueológicos, México, 2018, disponible en http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080034790/1080034790_152.pdf.

Una política pública nacional es el eje o la dirección que guía los proyectos y acciones diseñados, promulgados y gestionados por el Estado, tales como: medidas regulatorias y leyes sobre un tema; de igual manera, son las acciones que ejecuta a través de una entidad gubernamental durante una administración pública para satisfacer las necesidades de una sociedad. Todas esas acciones reflejan los valores y las prioridades de la sociedad en cuestión. Las políticas públicas son una manifestación político-administrativa y social que un gobierno decide hacer o no hacer sobre un asunto de interés nacional, básicamente se trata de instrumentos como leyes, decretos y acuerdos.

En cuanto a patrimonio cultural se refiere, la política y la gestión en México se manifiesta específicamente en la década de 1930, con las leyes sobre protección y conservación de monumentos históricos, pues representan tanto las estrategias que el Estado mexicano ha querido dirigir en ese sentido como el interés en preservar los elementos y sitios. En este sentido, los primeros decretos respecto de zonas típicas y pintorescas publicados en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* expresaron claramente el propósito del Estado: “declarar de interés público la protección y conservación del aspecto típico de estas zonas”, pues en términos de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales,² eso se señala en los decretos expedidos por el presidente Pascual Ortiz Rubio los días 3 y 27 de julio de 1931.³

² Secretaría de Educación Pública (SEP), Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, México, 31 de enero de 1930.

³ Secretaría de Educación Pública “Decreto que declara de interés público la protección y conservación del aspecto típico de la Plaza de la Constitución en

En el mismo tenor, en 1939, durante el primer periodo presidencial de seis años en México, el gobierno de Lázaro Cárdenas definió una política pública en materia cultural al promulgar la Ley Orgánica que creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).⁴ Con esa ley, el Estado mexicano ha delineado desde entonces las acciones que en materia de patrimonio cultural ha pretendido alcanzar.

Décadas después, hacia 1970, como parte fundamental de la política cultural del país, el Estado mexicano retomó las teorías e ideas sobre la identidad nacional y el simbolismo del patrimonio cultural —surgidas a mediados del siglo XIX y principios del XX—, mediante la creación conceptual y la figura legal de Zona de Monumentos Históricos, mediante la expedición de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas⁵ y su reglamento,⁶ con el propósito de poner en valor ciudades y pueblos vinculados con hechos pretéritos de relevancia para la historia nacional y, además, para llevar a cabo la catalogación y registro de Monumentos y

México, D. F.”, *DOF*, México, 3 de julio de 1931, pp. 8-9; SEP, “Decreto que declara de interés público la protección y conservación el aspecto típico de Plaza de Loreto, en México, D. F.”, *DOF*, México, 27 de julio de 1931, p. 14; SEP, “Decreto que declara de interés público la protección y conservación el aspecto típico de Plaza de Santo Domingo, en México, D. F.”, *DOF*, México, 27 de julio de 1931, pp. 15-16; SEP, “Decreto que declara Zonas Típicas Pintorescas, deslindándolas de las delegaciones de Villa Álvaro Obregón, Coahuacán y Xochimilco”, *DOF*, México, 5 de octubre de 1934, pp. 487-488.

⁴ SEP, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, *DOF*, 3 de febrero de 1939, pp. 11-12 México.

⁵ SEP, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), *DOF*, México, 6 de mayo de 1972, pp. 16-20.

⁶ SEP, Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, *dof*, México, 8 de diciembre de 1975.

patrimonio propio, la formación del Instituto en 1939 es, a nuestro modo de ver, un proceso de reinstitucionalización que potenció y dio viabilidad sin precedentes a la acción gubernamental en el campo patrimonial.¹⁰

Esas acciones de política cultural se manifiestan concretamente en las funciones y en los objetivos para los que fue creado el INAH, entre ellos: la investigación científica sobre antropología e historia, relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico, histórico y paleontológico; con ello, el Estado priorizó la protección, conservación, restauración, recuperación, promoción y difusión del patrimonio nacional y las materias y actividades competencia del instituto.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica del INAH,¹¹ para cumplir con sus objetivos, el Instituto cuenta con 21 funciones, expresadas en las siguientes fracciones:

- 1) iv. Proponer a la autoridad competente la expedición de reglamentos que contengan *normas generales y técnicas* para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicadas en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.
- 2) v. Proponer a la Secretaría de Cultura la *celebración de acuerdos* de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendentes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la nación y del

carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.

- 3) vi. Promover, conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de *manuales y cartillas de protección* de patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico en su ámbito territorial, que adecúen *los lineamientos nacionales de conservación y restauración* a las condiciones concretas del estado y del municipio.
- 4) ix. Identificar, investigar, *recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar los respectivos monumentos y zonas*, así como los bienes muebles asociados a ellos.
- 5) xi. *Proponer al secretario de Cultura las declaratorias de zonas y monumentos* arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del Ejecutivo para expedirlas directamente.
- 6) xii. Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.
- 7) xiv. Formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a particulares.
- 8) xv. Formular y *difundir el catálogo de las zonas y monumentos* arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República.

Todo lo anterior se plantea en los términos prescritos por la ley federal y su reglamento, que han sido adaptadas mediante las reformas aprobadas en diferentes años desde su promulgación y, en general, resumen el interés de la nación y sus políticas en la protección y conservación de su patrimonio cultural. Esto, también concuerda con lo señalado por Sergio Yáñez, quien

¹⁰ S. Yáñez, *op. cit.*, pp. 47-72.

¹¹ SEP, Decreto por el que se Reforma la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (DRLOINAH), DOF, 13 de enero de 1986, pp. 48-50.

destaca que la acción más trascendente que precisó la política cultural del gobierno mexicano es, precisamente:

la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Dicha ley tuvo importantes efectos: en primer lugar, inició la conceptualización patrimonialista de la riqueza histórica, artística y cultural de los mexicanos, refrendó la participación y responsabilidad del Estado en los diferentes aspectos de la cultura nacional, en especial en la protección del patrimonio cultural y artístico, además potenció el papel de los institutos nacionales en tanto instancias responsables de la operación en el ámbito cultural [...] también redefinió el papel de la figura presidencial. A partir de entonces, el primer mandatario tendría una injerencia fundamental en la administración y manejo del patrimonio cultural, al ser dotado de atribuciones que no tenía: aplicación de la norma, voto de calidad en la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos, pero, sobre todo, la facultad de decisión, plena y última, acerca de la expedición o revocación de las declaratorias de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, así como para acordar canjes o donativos de monumentos arqueológicos con gobiernos o institutos científicos extranjeros.¹²

Hablar de patrimonio cultural, independientemente de cómo se mire, es hablar de un recurso no renovable que debe ser protegido y conservado para nuestro disfrute y el de las generaciones futuras; es hablar también de su aprovechamiento, por lo que hay aspectos que merecen nuestro interés por estudiar y conocer la simbiosis compleja entre cultura y turismo, que implica aspectos simbólicos, sociales, económicos y ambientales.

¹² S. Yáñez, *op. cit.*, pp. 47-72.

Las políticas públicas en México se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que indica que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía nacional y su democracia, así como para que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo, mejore la equidad social y el bienestar de las familias mexicanas. En ese sentido, la legislación federal define al Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la siguiente manera:

El [PND] precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y registrará el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.¹³

En palabras de Rodríguez,¹⁴ el papel de las políticas culturales en México empezó a reconocerse hacia la primera década del siglo XXI. No obstante, sus inicios fueron con el primer secretario de Educación Pública, José Vasconcelos, y sus “misiones culturales”, en 1921. En la década de 1930 se crea-

¹³ Secretaría de Programación y Presupuesto, Ley de Planeación, DOF, México, 5 de enero de 1983, artículo 21.

¹⁴ F. Rodríguez Barba, “Por una política cultural de Estado en México”, *Revista Casa del tiempo*, núm. 9, 2008, pp. 16-20, disponible en http://www.uam.mx/difusion/casadel tiempo/09_iv_jul_2008/casa_del_tiempo_eIV_num09_16_20.pdf, recuperado el 25 de noviembre de 2020.

ron las primeras instituciones culturales, entre ellas, el Fondo de Cultura Económica (FCE) y el INAH; en la década de 1940, el Seminario de Cultura Mexicana, El Colegio Nacional, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL) y el Instituto Nacional Indigenista (INI); en 1958 se creó la Subsecretaría de Cultura, que aglutinaría al INAH y al INBAL.¹⁵

Como parte fundamental de la política cultural del país, me remito nuevamente a la expedición de las leyes relativas a la protección y conservación del patrimonio cultural en general, y al patrimonio cultural urbano en particular, emitidas a lo largo del siglo xx. Así, el espíritu de la legislación mexicana fomentó la expedición de decretos y leyes, privilegiando su investigación, protección, conservación, restauración, recuperación y difusión.

En 1934 se creó la figura de Zona Típica y Pintoresca y posteriormente, en 1972, la de Zona de Monumentos Históricos, como una política del Estado mexicano basada en la utilidad pública y el uso social del patrimonio cultural de la nación, especialmente de los monumentos y las zonas de monumentos, es decir, anteponiendo el interés público sobre el privado.¹⁶

Como se ha dicho, el INAH es el organismo encargado —por su ley orgánica—¹⁷ para proponer las declaratorias de Zona de Monumentos Históricos al presidente de la república en turno, para enviarlas y publicarlas en el DOF.¹⁸

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ SEP, LFMZAAH, 1972.

¹⁷ SEP, DRLOINAH, 1986.

¹⁸ La elaboración de los estudios, expedientes y proyectos de declaratorias de Zonas de Monumentos Históricos recae en la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos (CNMH) del INAH, a través de las diferentes unidades encargadas del estudio de las

La protección y conservación de las Zonas de Monumentos Históricos tiene su base legal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, desde la década de 1970, involucra principalmente a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, de 1972, y también a la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial, que data de 1976 (actualizada en 2016), y a la Ley Federal de Fomento al Turismo, de 1974 (derogada en 2009 por la actual Ley General de Turismo).¹⁹ Esas tres leyes concurren directamente en el patrimonio cultural urbano; la primera pone énfasis en su investigación, protección, conservación, recuperación y difusión; la segunda considera el desarrollo urbano de los centros de población, incluyendo la preservación de sus valores históricos y culturales, y la tercera subraya el aprovechamiento del patrimonio cultural como recurso turístico y motor del desarrollo económico nacional; por lo tanto, una declaratoria es el instrumento legal imprescindible para la conservación del patrimonio cultural urbano de la nación y, como se verá en cada uno de los sexenios, las declaratorias inicialmente eran signadas por el presidente en turno y por algunos de los secretarios de Estado, como los de Educación Pública, de Desarrollo Urbano o de Turismo, aunque cada gobierno ha incluido o excluido alguna de éstas (figura 2).

ciudades históricas, con base en la ley federal y su reglamento.

¹⁹ Secretaría de Turismo, Ley Federal de Turismo, derogada en 2009 por la actual Ley General de Turismo, México, 15 de enero de 1980.

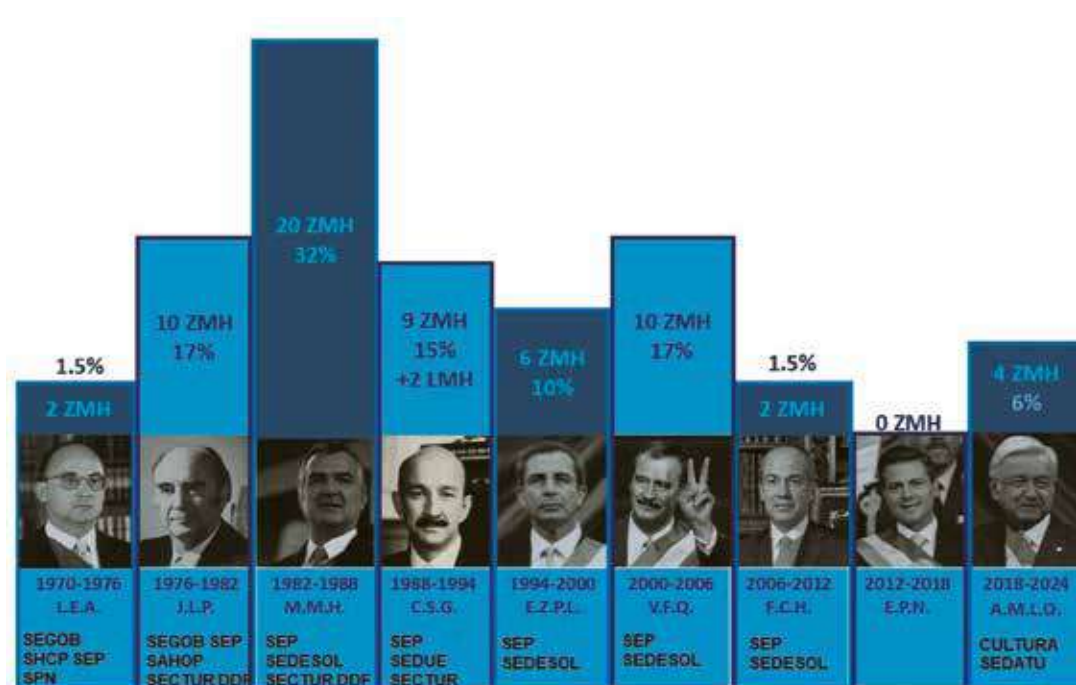


Fig. 02. Grafica de Zonas de Monumentos Históricos por cada sexenio. Pablo Trujillo 2023

Con todo, las Zonas de Monumentos Históricos son entes urbanos que cambian continuamente, involucran presiones por el desarrollo inmobiliario y tienen gran potencial turístico, lo que dificulta una gestión integral que permita tutelarlos sin que se dé la pérdida o alteración de sus valores históricos y culturales para transmitirlos a las generaciones futuras.

Es común entender la gestión como las acciones encaminadas para lograr algún propósito y que éste se cumpla. En el caso de la gestión del patrimonio cultural, me permito partir del concepto que, de acuerdo con Querol,²⁰ se refiere a las actividades que componen la gestión, básicamente se trata de las siguientes: conocer, planificar, controlar y difundir, además de evaluar: “La gestión es el conjunto de actividades destinadas a la protección y difusión de los

bienes del patrimonio cultural; la mayoría de ellas son llevadas a cabo por distintas administraciones públicas. En ocasiones, se utilizan como sinónimos las palabras *protección* y *tutela*”.²¹

En ese sentido, en nuestro país debemos considerar como parte de la gestión del patrimonio cultural de la nación aquellas políticas públicas que el Estado mexicano ha instaurado desde las primeras acciones para planificar la protección y defensa de los vestigios arqueológicos de las culturas mesoamericanas establecidas en el territorio nacional, a mediados del siglo XIX y hasta el siglo XXI. De todas ellas se derivan las leyes e instituciones creadas para lograr tal propósito, por lo que son parte fundamental para consumarlo.

²⁰ M. A., Querol, *Manual de gestión del patrimonio cultural*, Madrid, Akal, 2020.

²¹ *Ibidem*, p. 51.



Exedra plaza principal Aguascalientes, Aguascalientes. Fotografía: Pablo Trujillo, 2006.

Es posible hacer un recuento mediante una *línea de tiempo*, que exponga los preceptos y las leyes emitidas con ese propósito.

De entre todas, cabe destacar que la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), de 1972, vigente a la fecha y que establece, en su artículo 1: “El objeto de esta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones de orden público”, y en el artículo 2 indica que: “Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monu-

mentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos”, estas actividades —como vemos— corresponden a la gestión del patrimonio cultural.

Ahora bien, el artículo 3 señala a quiénes les corresponde la aplicación de esta Ley —y, por ende, a quiénes le concierne el desempeño de dichas actividades en México— y son: Al presidente de la república, al secretario de Cultura, al secretario del Patrimonio Nacional, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y a las



Vista de los templos San Bernardino y Señor de Chavarrieta, Taxco de Alarcón, Guerrero.
Fotografía: Pablo Trujillo, 2005.

demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia. En adición es pertinente mencionar que el 16 de febrero de 2018 —durante el sexenio de Enrique Peña Nieto— se hizo la más reciente reforma que tiene relación directa con la gestión del patrimonio cultural y es de sumo interés pues en ella se definió que la Secretaría de Cultura, el INAH, el INBAL y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

Para complementar lo anterior, el artículo 4 de la LFMZAAH establece: “Las autorida-

des de las entidades federativas y los municipios tendrán, en la aplicación de esta ley, la intervención que la misma y su reglamento señalen”. Por último, el artículo 5 precisa en cuanto a las declaratorias de monumentos y zonas —en este caso, de los monumentos históricos—: “Son monumentos y zonas de monumentos históricos los determinados expresamente en esta Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte”.

El presidente de la república, o en su caso el secretario de Cultura, previo procedimiento establecido en los artículos 5 bis y 5 ter de la presente Ley, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, que será publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.



Ciudad histórica y fortificada de Campeche, Campeche.
Fotografía: Pablo Trujillo, 2006.

Cabe señalar que, con base en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, que la UNESCO aprobó en 1972²² y el Congreso de la Unión mexicano ratificó en 1984, se dio la patrimonialización global al darse, en 1987, las primeras inscripciones de varios sitios mexicanos, entre los cuales estuvieron algunas Zonas de Monumentos Históricos, hoy ya parte de la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.²³

²² L. Gómez Consuegra, y A. Peregrina, *Documentos internacionales de conservación y restauración*, México, Conaculta / INAH, 2009.

²³ P. Trujillo García, “Centros históricos en México, patrimonialización global y turistificación”, *PatryTer*

Bibliografía

Departamento de Turismo, Ley Federal de Fomento al Turismo, *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de enero de 1974, pp. 15-21.

Gómez Consuegra, L., y A. Peregrina, *Documentos internacionales de conservación y restauración*, México, Conaculta / INAH, 2009.

INAH, Zonas Arqueológicas, disponible en <https://www.inah.gob.mx/zonas-arqueologicas>.

Querol, M. A., *Manual de gestión del patrimonio cultural*, Madrid, Akal, 2020.

Revista Latinoamericana y Caribeña de Geografía, vol. 4, núm. 7, 2021, pp. 28-43, disponible en <https://doi.org/10.26512/patryter.v4i7.29436>, recuperado el 2 de marzo de 2021.

- Rodríguez Barba, F., “Por una política cultural de Estado en México”, *Revista Casa del tiempo*, núm. 9, 2008, pp 16-20, disponible en http://www.uam.mx/difusion/casadel-tiempo/09_iv_jul_2008/casa_del_tiempo_elV_num09_16_20.pdf, recuperado el 25 de noviembre de 2020.
- Secretaría de Educación Pública “Decreto que declara de interés público la protección y conservación del aspecto típico de la Plaza de la Constitución en México, D. F.”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de julio de 1931, pp. 8-9.
- Secretaría de Educación Pública, “Decreto que declara de interés público la protección y conservación el aspecto típico de Plaza de Loreto, en México, D. F.”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de julio de 1931, p. 14.
- Secretaría de Educación Pública, “Decreto que declara de interés público la protección y conservación el aspecto típico de Plaza de Santo Domingo, en México, D. F.”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 27 de julio de 1931, pp. 15-16.
- Secretaría de Educación Pública, “Decreto que declara Zonas Típicas Pintorescas, deslindándolas de las delegaciones de Villa Álvaro Obregón, Coyoacán y Xochimilco”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de octubre de 1934, pp. 487-488.
- Secretaría de Educación Pública, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de mayo de 1972, pp. 16-20.
- Secretaría de Educación Pública, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de febrero de 1939, pp. 11-12 México.
- Secretaría de Educación Pública, Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 31 de enero de 1930.
- Secretaría de Educación Pública, Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, *Diario Oficial de la Federación*. México, 8 de diciembre de 1975.
- Secretaría de la Presidencia, Ley General de Asentamientos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, México, 26 de mayo de 1976, pp. 20-25.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, Ley de Planeación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de enero de 1983, pp. 8-14.
- Secretaría de Turismo, Ley Federal de Turismo, derogada en 2009 por la actual Ley General de Turismo, México, 15 de enero de 1980.
- Trujillo García, P., “Centros históricos en México, patrimonialización global y turistificación”, *PatryTer Revista Latinoamericana y Caribeña de Geografía*, vol. 4, núm. 7, 2021, pp. 28-43, disponible en <https://doi.org/10.26512/patryter.v4i7.29436>, recuperado el 2 de marzo de 2021.
- Trujillo García, P., “La gestión del patrimonio cultural urbano en México, a partir de las declaratorias de Zona de Monumentos Históricos (1972-2018)”, tesis de doctorado, Facultad de Arquitectura-UNAM, México, 2021, disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2021/septiembre/0814915/Index.html>.
- UANL, Ley 11 de mayo de 1897. Monumentos Arqueológicos, México, 2018, disponible en http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080034790/1080034790_152.pdf.
- Yáñez Reyes, S. “El Instituto Nacional de Antropología e Historia: antecedentes, trayectoria y cambios a partir de la creación del Conaculta”, *Cuicuilco*, vol. 13, núm. 38, 2006, pp. 47-72, disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35103804>, recuperado el 20 de diciembre de 2020.

Río Grande de la Magdalena, itinerario cultural de Colombia

Río Grande de la Magdalena, cultural itinerary of Colombia

Gustavo Pinzón Sánchez

Universidad de Quindío / Integrante del grupo Itinerario Cultural Río Magdalena (ICRM) /
Cátedra UNESCO / Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales-Caldas



Caracterización

El río Magdalena es, sin duda, el gran río de Colombia. En su trayecto recorre la nación de sur a norte a lo largo de 1600 kilómetros, atraviesa veintidós de los treinta y dos departamentos, dejando por fuera sólo al Chocó, los Llanos orientales y la Amazonia, y junto con el Cauca conforman una cuenca hidrográfica de 257 000 km², que alberga más del 85% de la población del país, donde se localizan sus diez mayores ciudades. De la misma forma, setecientos veintiocho municipios conforman la cuenca total, de los cuales quinientos noventa y seis están en la cuenca específica del Magdalena (sin el Cauca), ciento veintiocho son ribereños y cuarenta y tres ciudades son puertos a lo largo del cauce principal, según informó la Procuraduría General de la Nación en 2013.

El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, patrimonio de la humanidad, es una experiencia relevante en términos lógicos y metodológicos para la delimitación y caracterización del Itinerario Cultural Río Magdalena (ICRM) por dos motivos: 1) como objeto de investigación demasiado complejo con características arqueológicas, históricas, geográficas, ambientales, demográficas, económicas, culturales, sociales, de obras civiles e ingenierías, de transportes fluviales y de diseños arquitectónicos, y 2) como un extenso territorio con características únicas y excepcionales que adquieren valores relevantes para solicitar ante la UNESCO la inclusión del Itinerario en la lista de patrimonio de la humanidad.

La primera caracterización corresponde a las condiciones generales del río, y a conti-

nuación mencionaremos sólo algunas elaboradas por diversos investigadores.

En la cuenca del Magdalena viven cuatro de cada cinco colombianos. Es la fuente del 80% de la riqueza ecológica de la nación, el motor que impulsa la economía y que trae la luz a las grandes ciudades. Como en Mississippi —su sombra en el norte—, el Magdalena es a la vez un corredor de comercio y una fuente de cultura, música, literatura, poesía y de las oraciones de los colombianos. En tiempos oscuros ha servido como cementerio de la nación. Sin embargo, vuelve como un río de vida. Durante todos los años de conflicto, el Magdalena nunca abandonó al pueblo. Siempre fluyó. Quizás ahora, con la promesa de paz, finalmente sea el momento de reparar el río, permitiendo que se limpie todo lo que ha ensuciado sus aguas.¹

El río Magdalena es excepcional en Suramérica por su diversidad geológica y climática. Ningún otro río está confinado por cuatro flancos de montañas andinas en un contexto geológico complejo, ni rodeado por señales climáticas y atmosféricas de carácter continental.

Geográficamente, Colombia es el único país americano que está integrado por cuatro cuencas: Caribe, Orinoco, Amazonas y Pacífico.

En Colombia, el Magdalena es el río que ha forjado la historia de los asentamientos humanos antes y después de la conquista a lo largo de su eje sur-norte está asentada más de 77% de la población del país y su cuenca genera cerca del 80% del PIB nacional. Su región hidrográfica genera el 70% de la producción de energía hidráulica y

las cosechas agrícolas, el 90% del café y el 50% de la pesca de agua dulce.²

Pueblos al lado y lado del río, pequeños caseríos, tambos de pescadores, “camas”, ranchos, viviendas de frente al río con sus iglesias, leñateos, corregimientos, 128 municipios con orilla en el Magdalena, ciudades del río, de puertos como Neiva, Girardot, la Dorada, Puerto Boyacá, Puerto Nare, Puerto Berrio, Barrancabermeja, Simití, Morales, La Gloria, Tamalameque, El Banco, Magangué, Mompo, Calamar, San Basilio de Palenque, Cartagena, Salamina, Barranquilla. Un río mundo de expresivas formas de vida, pintura riverena de origen indígena, pueblos de negros, cimarrones y criollos, aldea de pescadores como Honda, casas de tabla parada, techos de paja y zinc; en cada casa una tinaja de Juana Sánchez, una mecedora de cable, una loza de la Chamba, un musengue de Mompo, un abanico, una mano de moler, una atarraya, una canoa, un santo, una fiesta, un tiple y una tambora, un insulso y un casabito, un viudo de bocachico.³

Las extensas citas arriba transcritas exponen algunas características generales en lo geográfico, histórico, económico y cultural. La bibliografía de estudios, investigaciones, programas y proyectos sobre el río es abundante. Para cumplir con los requisitos que dista la UNESCO para incluir un sitio en la Lista es necesario delimitar y caracterizar, en términos analíticos ri-

¹ Wade Davis, “Prólogo”, en *Río Magdalena: Territorios posibles*, Bogotá, Editorial Banco de la República Colombia, 2021, pp. 26-27.

² Juan D. Restrepo Ángel, “Geografía del Río Magdalena”, en *Río Magdalena: Territorios posibles*, Bogotá, Editorial Banco de la República Colombia, 2021, pp. 35-37.

³ Germán Ferro Medina, “Catorce abordajes para vadear el río Magdalena y no ahogarnos en la indiferencia”, en *Río Magdalena: Territorios posibles*, Bogotá, Editorial Banco de la República Colombia, 2021, pp. 183-184.

gurosos, los componentes múltiples y diversos del río con las funcionalidades, los significados, los atributos y los valores a los cuales deben responder las diversas disciplinas para elaborar un documento que sintetice los resultados de las investigaciones en cada disciplina que sustenten, con la investigación, que el Itinerario Cultural Río Magdalena es una vía fluvial que contiene, de hecho, las condiciones de patrimonio de la humanidad.

Con la orientación epistemológica de: la funcionalidad, el significado, los atributos y los valores diversos y excepcionales de este Itinerario, es indispensable que los trabajos interdisciplinarios de investigación tengan como base estas características en cada uno de los componentes mencionados. Ejemplo: la investigación sobre la arqueología para este Itinerario debe indagar por los lugares, observar, describir, analizar e interpretar las características básicas y significativas del lugar; primero, para la investigación que sustenta los atributos y los valores excepcionales, y segundo, argumentar que las condiciones únicas halladas sean fundamentales para proponer estos lugares como patrimonio de la humanidad.

La investigación de los aspectos cruciales de la nación que se deben abordar con respecto a la historia del río nos pone ante hechos trascendentales de la historia nacional. El punto de entrada para la modernización del país es Barranquilla, y el río cumplió y cumple la función indispensable para la balanza comercial debido a las importaciones y exportaciones de gran cantidad y variedad de mercancías.

La siguiente cita extensa es puntual en la descripción de las peripecias que muestran las dificultades para el avance en la modernización en Colombia, y corresponde a la descripción de un relato de viaje por el río

a principios de 1920, cuyo eje nodal ha sido y sigue siendo el río Magdalena:

A bordo de unos de los vagones de The Colombian Railway and Navigation Company, una empresa que había sido fundada por ingleses y cuyo nombre “era más largo que el ferrocarril”.

Las locomotoras de esta compañía eran tan ancianas y precarias, que a menudo se bajaba la presión de las calderas y quedaban varadas a mitad de camino. Era este el momento dramático en el que los pasajeros debían elegir entre dos opciones: arriesgarse a pasar allí la noche ofreciendo sus indefensas carnes a la voracidad de los sancudos, o apearse los viajeros del sexo masculino, internarse en el monte y regresar cargados de leña para reavivar la descaecida combustión. Tornaba a bramar el fuego en las entrañas de la máquina y de nuevo comenzaba a lanzar torrentes de humo que anunciaban su jubilosa resurrección, las damas y señoritas ofrecían vítores y sonrisas a los intrépidos e improvisados leñadores que así los redimían de los inclementes mosquitos y el viaje continuaba. Pero no todo era regocijo. Las néveas camisas y los no menos relucientes trajes de lino blanco eran, al reanudar la jornada, un grotesco mosaico de pegotes de hollín y lodo, extensivos a los fines botines y aún a los rostros de los denodados viajeros. A la llegada a la dorada, buscando desesperadamente alguna experta lavandera que, al menos en parte, devolviera el perdido decoro a las prendas ultrajadas y tiznadas sin piedad. A los pocos días abordaban un vapor bastante más cómodo y aseado y así llegaban a Barranquilla para aguardar el transatlántico que los llevaría a Europa. De todos modos, quienes no detenían su viaje en el litoral colombiano, sino que seguían hasta el viejo mundo, una vez instalados en Londres o París, no podían apartar de su mente

la convicción de haber descendido los infiernos y regresado a salvo, como Ulises, como Eneas y como Dante.

Todo esto sin olvidar, por ejemplo, que casi hasta el final del siglo XIX del viaje Bogotá-Medellín o viceversa, duraba cerca de dos meses. Finalmente, Colombia no se desvertebró. Pero no le faltó mucho. Y el milagro de que tal calamidad no hubiera acaecido, se debió al auge de la aviación que se inició en Medellín en 1916, y ya en firme con los legendarios hidroaviones de Scadta en la bella y progresista Barranquilla.⁴

El libro de Alfredo Iriarte del que se retoman los párrafos previos contiene ensayos cortos, escritos con el lenguaje de la literatura y el rigor de la información histórica, son relatos históricos en forma de novela. Este trabajo contiene algunos ensayos sobre el turismo masivo, los viajes de los bogotanos cuando descubren el mar, las peripecias de los viajes cuando aún no estaba el turismo como actividad lúdica, historias de la aviación, de los hoteles y otros tantos ensayos, pero en su mayoría, sobre el río Magdalena.

La caracterización de los lugares que ya tienen alguna declaratoria local, regional, nacional o mundial —y los que no están reconocidos, pero tienen la funcionalidad, el significado, los atributos y los valores— será una tarea para los investigadores de las múltiples disciplinas que abarcará la observación, la descripción, el análisis, la interpretación y la contrastación con las investigaciones, los estudios, los proyectos y los programas de intervención sobre el río.

⁴ Alfredo Iriarte, *Cómo evitar una noche buena pecaminosa y otras crónicas de humor viajero*, Bogotá, Aguilar, 2005, pp. 68-70.

Cada disciplina enfocará sus estudios sobre el lugar teniendo como base los marcos conceptuales, los marcos normativos y las categorías de análisis que correspondan a su rama del saber; por ejemplo: el arquitecto investigará sobre las condiciones de las viviendas tradicionales y los inventarios de los diseños arquitectónicos de los lugares patrimoniales teniendo en cuenta el marco normativo que los regula; el ingeniero civil indagará por los problemas de dragado, los puentes y los diversos medios de transporte como tipologías con funciones, significados, atributos y valores que se concretan en las múltiples relaciones económicas en este itinerario cultural. Un recurso fundamental para sustentar las investigaciones multidisciplinares es la bibliografía secundaria recopilada en el grupo de investigación y en el Museo del Río de Honda:

Los equipos de investigación que trabajen sobre esta categoría patrimonial deben tener un carácter multidisciplinar y participativo. Deben establecerse criterios comunes de trabajo, bajo el principio de partir de la investigación de las partes sin perder de vista la totalidad de proyecto. Asimismo, deben emplearse instrumentos metodológicos comunes, previamente normalizados, para el levantamiento de datos. Deben establecerse mecanismos de coordinación que faciliten la comunicación y la cooperación entre los distintos investigadores para hacer posible la transmisión de datos sobre los trabajos y avances de cada equipo.⁵

En un párrafo anterior nos referimos a la delimitación y algunas características generales del río Magdalena. Esta orientación epistemológica exige que cada investigador

⁵ ICOMOS, *Carta de itinerarios culturales*, Québec, ICOMOS, 2008.

dedicado a un campo específico del saber —arqueología, historia, geografía, medio ambiente (flora y fauna), demografía, economía, sociología, antropología, aspectos culturales, arquitectura, ingeniería y obras civiles— preste especial atención a la tarea que se le requiere: observar, describir, analizar, interpretar y explicar de acuerdo con las teorías, conceptos, categorías, métodos y técnicas de investigación propias de cada disciplina; estas investigaciones deben indagar y responder a las condiciones de funcionalidad, significado, atributos y valores que contiene cada *perla* para que pueda sustentarse como lugares patrimoniales ante la UNESCO. Sólo con esta base epistemológica es posible el diálogo multidisciplinario e interdisciplinario que permite mostrar el río como una totalidad compleja, pero que es posible ordenar en términos analíticos con cada disciplina. En términos generales, cada perla del collar es un lugar que es necesario delimitar, describir y analizar en detalle; estos son requisitos para la caracterización de estos sitios como únicos y excepcionales.

German Ferro, director del Museo del Río de Honda, Tolima, afirma que una condición excepcional del río es la navegabilidad, además de que es un territorio andino y caribe; en consecuencia, la delimitación geográfica y la caracterización de los lugares en cada cuenca no debe ignorar que el río es una vía de comunicación que engarza diversos territorios y múltiples culturas. En tal sentido, consideramos que los trayectos o recorridos entre una perla y otra es necesario delimitarlas y valorarlas por su significado en las conexiones históricas, económicas, políticas y culturales; estos lugares de la vía fluvial se convierten, entonces, en las áreas de amortiguamiento.

La UNESCO contextualiza el área de amortiguamiento o *buffer zone* (BZ) como un área cuyo objetivo principal es proporcio-

nar “protección” (principalmente física y legal) a la propiedad nominada (NP); sin embargo, su funcionalidad debería verse más allá de su propósito primordial, y es en esta búsqueda que se ha tratado de fortalecer e integrar los atributos culturales y naturales de la NP y del BZ; y así lo ha reflejado las Directrices Prácticas a lo largo del tiempo; en 1977, definía el área de amortiguamiento como “el entorno natural o humano, que influyen en el estado físico del inmueble o la forma en que la propiedad se percibe”,⁶ hoy en día nos refiere a un área que, además de servir de protección, también aporta funcionalmente al bien (atributos materiales e inmateriales).

Es común escuchar o leer referencias a la modernidad, la modernización y el modernismo como si fueran conceptos sinónimos con el mismo significado. La modernización se refiere a los usos de la ciencia y la tecnología para el desarrollo industrial en primera instancia y que acarrea consecuencias en lo económico, político, social, cultural, y en general, en todos los ámbitos de la producción y en los artefactos de uso doméstico en los hogares.⁷

El propósito de esta imagen es mostrar la modernización en los sistemas de transporte como medios de producción. Una característica y, a su vez, atributo es la estética que apreciamos en las fotografías como obras de arte, pero que poco valoramos cuando observamos el objeto físico real. La ciencia moderna asociada al desarrollo de las industrias siempre inicia con la elaboración de objetos técnicos a partir de herramientas artesanales; en estos objetos se concretan saberes tradicionales; en este caso, un ejemplo perfecto es la elaboración de las canoas y los remos de los pescadores artesanales con el uso de herramientas básicas, estos objetos denotan la funcionalidad



Fotografía: Alejandro Ceballos, 2023. Integrante del grupo iCRM; profesor de la Universidad de Caldas, Manizales, Colombia.

y el significado asociado al trabajo y a la estética de ese oficio —declarado como patrimonio cultural de la nación— que han sido el origen material para la fabricación posterior de artefactos tecnológicos con aplicaciones científicas, así, es indispensable valorar todas las elaboraciones culturales, materiales e inmateriales, artesanales-técnicas tradicionales y modernas tecnológicas, que son atributos patrimoniales por los usos, la funcionalidad y los significados en el río Magdalena como un auténtico itinerario cultural.

Una característica crucial en el río Magdalena como itinerario cultural que se concreta en esta vía de comunicación fluvial es la modernización del país, la evolución tecnológica en los sistemas de transporte para los viajeros y para la venta e intercambios de mercancías: el río fue y aún es un medio de comunicación de los habitantes lugareños entre sí y los negocios mercantiles con otros países. Cuando nos referimos a la modernización fruto del uso de la ciencia y la tecnología aludimos a casos como algunos de aquellos recogidos en los relatos de Alfredo Iriarte sobre los viajes por

el río y las circunstancias que sorteaban los barcos cuando se les agotaba la madera o leña como fuente de combustión para su desplazamiento: cuenta que los hombres tenían que apearse de la embarcación para cortar leña, cargarla, alimentar las calderas del barco y continuar la marcha; algunos campesinos avezados de la región observaron esa práctica y entendieron que podían trabajar llevando leña a cuesta de sus burros a sitios estratégicos, calculando la “autonomía” —como dicen ahora, con el lenguaje posmoderno de los vehículos eléctricos— de las embarcaciones. Así, los campesinos convirtieron esos parajes en estaciones de combustible; quizá este fenómeno explique, en parte, la permanencia de los nobles asnos en la cultura caribe. El uso de la madera como combustible para la tecnología sucedía aquí a finales del siglo XIX y principios del XX, y podemos comparar tales fechas con lo aplicado en el sistema de transportes que ya ocurría en Europa durante la Revolución industrial:

De todos los cambios vividos por Inglaterra para convertirse en el escenario de la

primera Revolución industrial entre los siglos XVIII y XIX, quizás uno de los más interesantes fue el que se produjo en su fuente de energía industrial. La madera había sido sustituida por el carbón, que agrupa a los minerales hulla, antracita y lignitos, e Inglaterra tenía grandes reservas de carbón y era un gran productor europeo. Del calor originado en la combustión de vapor se obtiene vapor de agua que mueve un émbolo, una turbina o cualquier otro mecanismo. Y el vapor se utilizó ampliamente, hasta el punto en que se convirtió en la mayor fuente de poderío industrial durante el siglo XIX en las naciones de mayor desarrollo relativo.⁸

Son claras, entonces, las marcadas diferencias entre el caso del río y la modernización de la Revolución industrial de Inglaterra, asociada al uso de la ciencia y la tecnología para el desarrollo de las fuerzas productivas (Marx), cuya fuente originaria fue la producción de telas y las necesidades del transporte para su comercialización, ante todo, en el continente europeo.

La ciudad de Barranquilla fue y sigue siendo un lugar por el cual llega la modernización al país; por ejemplo la aviación, en particular los hidroaviones que acuatizaban sobre el río, fue otro medio de transporte que marca el desarrollo económico sobre este itinerario cultural.

Una definición precisa de este concepto está en Habermas:

El concepto de modernización se refiere a una gavilla de procesos acumulativos y que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y la movilización de recursos;

⁸ Rafael Cartay, “La energía del vapor: una avanzada del progreso”, Espacios vol. 16, núm. 3, 1995, Universidad de los Andes. Venezuela.

al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas, etcétera.⁹

De acuerdo con los argumentos anteriores, es posible concluir tres componentes nodales del río Magdalena como itinerario cultural: 1) las características geoambientales a partir de las cuales se conforman las tres cuencas: alta, media y baja; 2) la navegabilidad, un argumento contundente que expone Germán Ferro, y 3) el río Magdalena como auténtico itinerario cultural y cuya vía de comunicación fue, es y será siempre la fuente de la modernización y el desarrollo económico, social y cultural que fundamentan la cultura nacional.

El argumento de la modernización no riñe con las cosmovisiones de las comunidades que habitan en el Itinerario Cultural Río Magdalena y mantienen formas de producción únicas y excepcionales, cuyas condiciones de vida son distintas a los intereses de la acumulación propia de las sociedades capitalistas, pero que de alguna manera han accedido a herramientas y maquinarias de manufactura como objetos técnicos o artefactos tecnológicos propios de la ciencia y la tecnología.

Atributos patrimoniales

Asignar atributos al Itinerario Cultural Río Magdalena es una tarea compleja porque contiene usos, funciones, significados y valores en un territorio tan amplio y diverso en lo geográfico y tan múltiple por los usos

⁹ Jürgen Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus Humanidades, 1989 p. 12.

del territorio de una gama verdaderamente rica en lo ambiental, lo arqueológico, lo histórico, lo económico, lo social, lo cultural, la arquitectura y las obras de ingeniería civil.

El ICRM contiene como condiciones excepcionales: 1) la navegabilidad;¹⁰ 2) la influencia esencial del río, cuyo uso y funcionalidad ha sido, es y será el territorio único y excepcional que ha permitido el desarrollo económico; 3) la aplicación de la ciencia y la tecnología que se concreta en la modernización, y por el río se transportan una cantidad enorme de mercancías que se exportan y se importan, con la construcción de las carreteras se redujo la importancia en este campo, pero ahora, con la conciencia ambiental el transporte fluvial y de los ferrocarriles tendrán una función económica si se ponderan las ventajas comparativas de tales sistemas de transporte. La aviación también entró por el río, con los hidroaviones, y también el turismo para los viajeros que lo hacen con el goce y el placer de disfrutar un paseo; además, asociado con estas actividades surgen también los negocios hoteleros (una referencia de literatura histórica sobre estos temas se puede leer en el texto *Cómo evitar Nochebuena pecaminosa y otras crónicas de humor viajero* de Alfredo Iriarte, crónicas cargadas de un fino y depurado humor).

Un caso perfecto para entender la modernización son los cruceros fluviales que empezarán su operación de transporte:

Colombia logra un hecho histórico en términos turísticos y es que a partir de 2024 navegarán por el caudal del río Magdalena los primeros cruceros fluviales de lujo, los cuales serán operados por AmaWaterways, empresa estadounidense dedicada

¹⁰ G. Ferro Medina, *op. cit.*

a este negocio que escogió al país suramericano como el primer mercado en América para poner en marcha este proyecto, pues la empresa solo opera en Europa, África y Asia.

Los barcos, uno de ellos llamado AmaMagdalena que zarpará el 30 de marzo de 2024, y AmaMelodía, que comenzará el 19 de junio de 2024, navegarán por los destinos de Cartagena, Barranquilla, Mompox, El Banco, Calamar, Magangué, Santa Bárbara de Pinto, Nueva Venecia y Palenque. La primera embarcación tiene capacidad para 60 personas, mientras que la segunda tiene capacidad para 64 huéspedes.¹¹

Un atributo relevante a tener en cuenta son las relaciones entre las culturas tradicionales y la apropiación y el uso de objetos técnicos o artefactos tecnológicos, ya sea en los ámbitos de la producción o en los bienes de uso doméstico que consumen en los hogares. Ahora recuerdo una frase contundente del sociólogo mexicano Gilberto Giménez “sin raíces no podemos vivir, pero tantas raíces no nos dejan caminar”.

Atributos generales del río Magdalena como itinerario cultural

- 1) *Una vía de comunicación excepcional*
- 2) *Un atributo ambiental:* el agua y el área del territorio de Colombia que se beneficia con la irrigación (cultivos) del río.
 - Las cuencas hídricas.
- 3) *Lo arqueológico-antropológico*

¹¹ ProColombia, “Dos barcos de lujo navegarán por el río Magdalena en 2024”, ProColombia, 10 de marzo de 2023, disponible en <https://procolombia.co/sala-de-prensa/noticias/dos-barcos-de-lujo-navegaran-por-el-rio-magdalena-en-2024#:~:text=Colombia%20logra%20un%20hecho%20hist%C3%B3rico,como%20el%20primer%20mercado%20en.>

- Ocupación humana de múltiples y diversas culturas.
 - Ocupación humana de poblaciones ancestrales que aún habitan en el territorio y mantienen tradiciones auténticas.
- 4) *Lo histórico*. Los valores identitarios esenciales para conformar la nación tienen su origen en el río como vía de comunicación (la modernización).
 - 5) *Lo económico*. La navegabilidad¹² es un atributo que se mantiene y permanecerá como una condición excepcional asociada al desarrollo económico que provee el río.
 - Usos del río a escala micro: pescadores —este oficio-trabajo fue declarado patrimonio cultural de la nación—, pequeñas canoas, chalupas, embarcaciones pequeñas para transportes de pasajeros y algunos víveres.
 - A escala macro: el río como vía de comunicación sobre todo para exportación e importación de grandes volúmenes de mercancías y los últimos años embarcaciones con mayor tecnología para transporte de pasajeros. Un caso excepcional es el uso de las barcas que transportan petróleo de la empresa Ecopetrol.
 - 6) *Lo cultural*. El río es: andino y caribeño.¹³ Estas dos características contienen elementos culturales que se expresan en la culinaria, la artesanía, las lenguas originarias y sus dialectos por región, la música, la danza y la literatura.
 - 7) *La arquitectura*. Varios centros poblados ubicados en las riberas de río tienen declaratorias de patrimonio mundial y nacional por los diseños re-

publicanos y coloniales que se concretan en las viviendas.

De otras tipologías de viviendas es necesario elaborar inventarios para valorar sus diseños auténticos, es el caso de viviendas populares que aún, siendo distintas, conservan características únicas en las fachadas de las viviendas, su distribución y funcionalidad. La otra tipología son las viviendas que mantienen las tradiciones de la arquitectura vernácula con características ligadas a las culturas autóctonas que se expresan en el uso de materiales que provienen de manera directa de los productos que ofrece la naturaleza.

- 8) *Obras de ingeniería civil*: la infraestructura de vías y transporte, intervenciones sobre el río, los antiguos puentes de la ciudad de Honda, características propias de cada tipología de sistemas de transporte. Los ferris como objetos de transporte artesanal para atravesar el río transportando vehículos y personas de una orilla a otra.
- 9) *Lo social*. El capital social de una nación tiene dos orígenes:
 - a) La cohesión social proviene de las instituciones del Estado y de las organizaciones sociales que promueven programas y proyectos para los cuales se requiere la participación social.
 - b) El capital social cuyo origen son las relaciones de solidaridad, cooperación, fraternidad, entre pequeños grupos que luego pueden crecer para constituirse en organizaciones sociales con una representación legítima y un poder para establecer relaciones con las instituciones del Estado, que pueden ser locales, regionales y nacionales, o con organizaciones internacionales cuyas funciones son intervenir

¹² G. Ferro Medina, *op. cit.*

¹³ *Idem.*

con programas y proyectos en los territorios que han logrado constituir estas organizaciones.

Estos atributos muy generales son una guía para los académicos que se ocuparán de investigar los componentes del ICRM que hemos logrado ordenar de acuerdo con las diversas disciplinas; tienen como base fundamental la bibliografía recopilada en orden lógico para cada disciplina que es una orientación teórica para iniciar los estudios de los territorios del ICRM; luego, en los trabajos de campo será posible indagar, observar, analizar y sustentar los atributos únicos y excepcionales que pueden aplicar para el reconocimiento del río Magdalena como patrimonio de la humanidad.

Atributos que se derivan de la estructura social

Las estructuras sociales¹⁴ en las sociedades modernas están conformadas por instituciones del Estado y organizaciones económicas y sociales que pueden ser: empresas, cámaras de comercio, cooperativas, fundaciones, corporaciones, asociaciones, universidades públicas y privadas. Las instituciones del Estado, en este caso, son los ministerios, el Banco de la República, las corporaciones autónomas regionales, cuya función es formular programas, proyectos, establecer la vigilancia para la sostenibilidad ambiental del río Magdalena. Como actores externos al país están los organismos internacionales que tienen en sus agendas proyectos y programas ambientales, y en particular en torno a los ríos.

¹⁴ Respecto del concepto de *estructuras sociales y culturales*, véase, Robert K. Merton, *Teoría y estructura sociales*, publicado originalmente en 1949 bajo el título *Social theory and social structure*, publicado en español por varios sellos editoriales.

De acuerdo con ese planteamiento, es necesario mencionar los atributos derivados de la estructura social que se relacionan de manera directa con el río; por ello, los investigadores han de reparar en cada componente en los que se desglosa el río como una totalidad que sólo es posible aprehender con la segmentación analítica de los diversos factores que integran el río como itinerario cultural. En consecuencia, un requisito fundamental es indagar a propósito de los marcos normativos que intervienen en cada uno de los campos: arqueológico, histórico, económico, cultural, arquitectura, obras de ingeniería civil, social. Por ejemplo: las regulaciones del Ministerio de Cultura para la sostenibilidad de los lugares declarados patrimonios, la observación y vigilancia de los hallazgos arqueológicos; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, acatando los principios jurídicos que condujeron a la declaratoria del río Magdalena como sujeto de derechos: “El juzgado 1 penal de conocimiento de Neiva declaró el río Magdalena sujeto de derecho de protección y ordenó al Gobierno Nacional y al local tomar medidas de intervención que garanticen su salvaguarda”;¹⁵ el Ministerio de Transporte establece normas para regular los diversos sistemas de navegación sobre el río; el Ministerio de Defensa con las fuerzas militares: Armada, Ejército y Policía Nacionales, encargados de la vigilancia y la seguridad en el río. Estos comentarios son sólo un ejemplo de la participación de las instituciones del Estado asociadas a la funcionalidad, significado, atributos y valoración del río.

¹⁵ María Isabel Ortiz Fonnegra, “Río Magdalena fue declarado como sujeto de derechos”, *El Tiempo*, 24 de octubre de 2019, disponible en <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/rio-magdalena-fue-declarado-como-sujeto-de-derechos-426776>.



Fotografía: Alejandro Ceballos, 2023. Integrante del grupo ICRM. Profesor de la Universidad de Caldas. Manizales, Colombia.

Los investigadores de cada campo deben indagar sobre las instituciones y organizaciones sociales que intervienen en el río; estas actividades y las instituciones y organizaciones se convierten en actores fundamentales para formular un plan de manejo que debe contener programas y proyectos orientados a la sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural que legitime las intervenciones sobre el río que valore esta vía fluvial como un auténtico itinerario cultural.

En el itinerario cultural del río tenemos atributos como propiedades significativos del valor que le asignan los pobladores autóctonos a la funcionalidad y el significado del río, esta valoración se expresa en las organizaciones de hecho, por tradiciones, y en las organizaciones constituidas con los requisitos que exige el aparato jurídico del Estado para reconocerlas: juntas de acción comunal, asociaciones, fundaciones y corporaciones, las cuales constituyen un capital social cuyo origen está en las bases, indígenas, de comunidades negras, campesinas y populares cuya característica es que mantienen las normas y los valores tradicionales articulados a las normas jurídicas del Estado moderno. Otro capital social

es el que proviene de las instituciones con programas y proyectos sobre el río. Para el ICRM estos atributos son relevantes por el juego de relaciones dialécticas entre las organizaciones sociales y las instituciones del Estado que intervienen en las regiones.

Bibliografía

- Cartay, Rafael, “La energía del vapor: una avanzada del progreso”, *Espacios*, vol. 16, núm. 3, 1995, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Davis, Wade, “Prólogo”, en *Río Magdalena: Territorios posibles*, Bogotá, Editorial Banco de la República Colombia, 2021, pp. 26-27.
- Ferro Medina, Germán. “Catorce abordajes para vadear el río Magdalena y no ahogarnos en la indiferencia”, en *Río Magdalena: Territorios posibles*, Bogotá, Editorial Banco de la República Colombia, 2021, pp. 183-184.
- Habermas, Jürgen, *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus Humanidades, 1989.
- ICOMOS, *Carta de itinerarios culturales*, Québec, ICOMOS, 2008
- Iriarte, Alfredo, *Cómo evitar una noche buena pecaminosa y otras crónicas de humor viajero*, Bogotá, Aguilar, 2005, pp. 68-70.

- Ordóñez, Jaime, *El río Magdalena y su navegabilidad*, s.l., Foro Nacional Ambiental, 2014.
- Ortiz Fonnegra, María Isabel, “Río Magdalena fue declarado como sujeto de derechos”, *El Tiempo*, 24 de octubre de 2019, disponible en <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/rio-magdalena-fue-declarado-como-sujeto-de-derechos-426776>.
- Pinzón Sánchez, Gustavo., “Modernidad, modernización y modernismo”, en Leidy Bibiana Bernal Ruíz (ed.), *Cinco ensayistas quindianos*, Calarca, Editorial Cuadernos Negros, 2007.
- ProColombia, “Dos barcos de lujo navegarán por el río Magdalena en 2024”, ProColombia, 10 de marzo de 2023, disponible en <https://procolombia.co/sala-de-prensa/noticias/dos-barcos-de-lujo-navegaran-por-el-rio-magdalena-en-2024#:~:text=Colombia%20logra%20un%20hecho%20hist%C3%B3rico,como%20el%20primer%20mercado%20en>.
- Restrepo Ángel, Juan D. “Geografía del Río Magdalena”, en *Río Magdalena: Territorios posibles*, Bogotá, Editorial Banco de la República Colombia, 2021, pp. 35-37.
- UNESCO-World Heritage Committee, *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Committee*, París, UNESCO, 1997.

Armonización de las convenciones culturales de la UNESCO

Harmonization of UNESCO's cultural conventions

Francisco Vidargas

Dirección de Patrimonio Mundial, INAH (México)



Para la UNESCO, la cultura como capital social y de desarrollo sustentable es clave para el presente y el futuro, por ello el papel del organismo de las Naciones Unidas en el campo de la cultura es vasto y permanente. Abarca lo mismo el pasado que el presente, incluyendo la promoción y protección de las expresiones de la creación cultural, el lenguaje y las tradiciones, entre otras manifestaciones del patrimonio inmaterial, además de la protección y conservación de los monumentos, los tesoros artísticos y los bienes que resguarda el mar.

La promoción de los instrumentos normativos es una de las cinco funciones reconocidas por la UNESCO. Para lograr una mayor eficacia en sus acciones, ha adoptado una amplia política cultural a través de convenciones y recomendaciones, cuyo marco de

acción es el desarrollo humano y el espíritu de paz, a través de un proceso universal de multilateralismo. En el dominio de la cultura, el organismo internacional promueve diversas convenciones culturales con sus protocolos. La puesta en marcha de esas convenciones y el apoyo que reciben por los Estados miembros de la UNESCO constituyen una parte destacada de las actividades del sector cultura en el organismo internacional.

Conforme a la “Auditoría de los métodos de trabajo de las convenciones culturales”, presentado en septiembre de 2013, los presupuestos totales de las convenciones y sus protocolos activos representaron cerca del 80% del presupuesto global del sector cultural, siendo la que más fondos recibe la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y



Wixárikas de Santa Catarina Cuexcomatlán, Jalisco. Fotografía: ©Francisco Vidargas, 2024.

Natural (1972), seguida por la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003), y en tercer lugar la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado (1954).

En 2012 y 2013, durante las sesiones 7 y 8 de la Convención de La Haya, fueron adoptadas diversas decisiones a fin de reforzar las sinergias entre el Segundo Protocolo de 1999 para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado y la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, proponiéndose modificar el formato de inscripción de bienes en la Lista del Patrimonio Mundial, permitiendo con ello a los Estados partes solicitar, si así lo desean, obtener al mismo tiempo la protección especial o reforzada.

Por su parte, el Comité del Patrimonio Mundial, en su sesión 38 (2014), adoptó también una decisión reforzando su colaboración con el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya, impulsando la revisión de las Directrices Prácticas para abrir la posibilidad de la inscripción —también— a la Lista de Bienes Culturales bajo

Protección Reforzada. Este tema fue abordado nuevamente en la 30 sesión, celebrada en Bonn, Alemania.

Al respecto, debemos recordar que el Gobierno de México concluyó, en 2015, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, el proceso de inscripción de nueve zonas arqueológicas mexicanas Patrimonio Mundial, en el Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial, conforme lo establece el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya. Dichas zonas arqueológicas gozan, desde ese año, de inmunidad bajo el régimen de *protección especial*, respondiendo a un proyecto de política cultural el cual promueve que el patrimonio cultural de los mexicanos cuente progresivamente con mayor protección, como a compromisos del propio gobierno mexicano en materia de difusión, promoción y aplicación del derecho internacional humanitario.

Siete años después, el Comité para la Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, durante su sesión 17 en París, Francia, inscribió al Museo Nacional

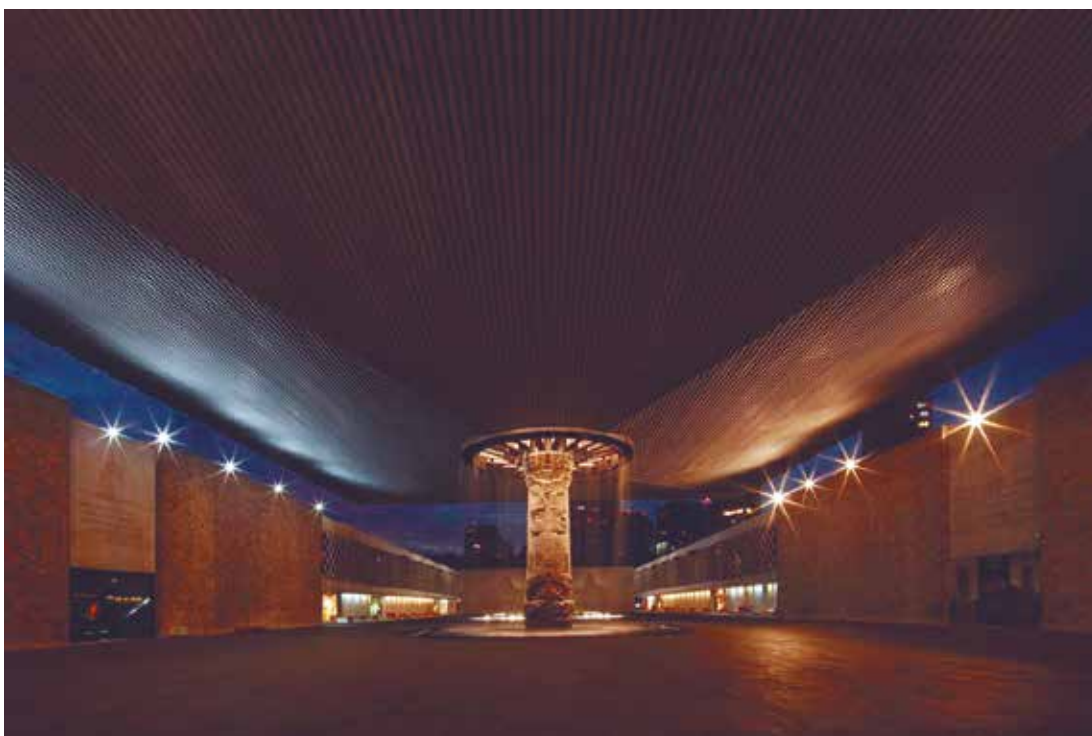


Ciudades prehispánicas del Puuc: Uxmal, Kabah, Sayil y Labná.
Fotografía: ©Kerstin Manz, 2017.

de Antropología en la Lista de Bienes Culturales con Protección Reforzada, derivado del apoyo económico que el Fondo de Asistencia Internacional de esa Convención dio al INAH para la elaboración del Plan Integral de Gestión de Riesgos para el Complejo Museo Nacional de Antropología (2022). Con esto México destacó nuevamente en el ámbito de la UNESCO instaurar de manera articulada la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y la Convención de La Haya, además

de la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales, de 1970.

En el campo de la cultura, Iberoamérica ha venido desarrollando enfoques interdisciplinarios en los que el patrimonio mundial, el inmaterial y el subacuático, así como la diversidad cultural, tienen un lugar estratégico como fuerza motriz en el proceso



Museo Nacional de Antropología. Fotografía: ©Luis Torres, 2022.

de desarrollo sostenible de las comunidades, así como en la cultura de la protección patrimonial.

México, siempre en la vanguardia de las discusiones y reflexiones en el seno de la UNESCO sobre una más correcta articulación y aplicación de las convenciones culturales, y en su afán de contribuir a un debate y a la toma de decisiones más dinámicas en el ámbito cultural, impulsó en 2013 un encuentro internacional —el primero de ese tema fuera de la sede de la UNESCO— que contó con la participación de expertos regionales, quienes desarrollaron una puntual reflexión y análisis para una mejor y más correcta implementación de los normativos internacionales en el ámbito local y continental. De igual manera, fue un foro que propició el diálogo sobre temas puntuales, en cuanto a los instrumentos de mediación y conciliación, y la

correcta aplicación por los Estados parte, así como por los órganos consultivos de la propia UNESCO.

Entre las conclusiones redactadas se tomó en cuenta que todavía (doce años después) hay mucho por discutir para llegar a un consenso operativo, orientado a un objetivo común: una cada vez mayor y mejor implementación articulada de las mismas, para reforzar plenamente el rescate, conservación y salvaguardia de nuestros patrimonios. En particular, prosiguen los desafíos que hay que atender, para poder definir estrategias regionales y mundiales que contribuyan a complementar las convenciones a partir de la integración de proyectos de sostenibilidad de índole medioambiental, tecnológico, cultural, turístico, social, económico e inclusive de seguridad, así como planes integrados de gestión, conservación y

salvaguardia, acompañados por planes de gestión de riesgos, de cargas turísticas y de atención permanente al cambio climático.

En ese sentido, resulta de vital importancia el trabajo con los distintos sectores involucrados, para que las acciones favorezcan el desarrollo de los pueblos originarios, las comunidades, los grupos e individuos, así como la preservación y salvaguardia de los patrimonios.

Es posible prever que la relación entre las convenciones culturales de la UNESCO será cada vez más intensa debido a la progre-

siva evolución del concepto de los patrimonios, que lleva a una consideración más comprensiva e inclusiva de sus componentes. No será posible progresar y ser más efectivos a nivel mundial, sin la aplicación conjunta de dichas convenciones.

México se encuentra permanentemente abierto al diálogo que genere acciones interculturales y de cooperación, que propicie mayores propuestas que ayuden a obtener un mejor entendimiento y manejo de nuestra común herencia cultural, a través de una cada vez más puntual y efectiva articulación de las convenciones culturales de la UNESCO.



Ciudad prehispánica de Teotihuacan. Fotografía: © Francisco Vidargas, 2015.