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

Maider 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 relación 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 (DNUDPI). 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

[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.

[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.

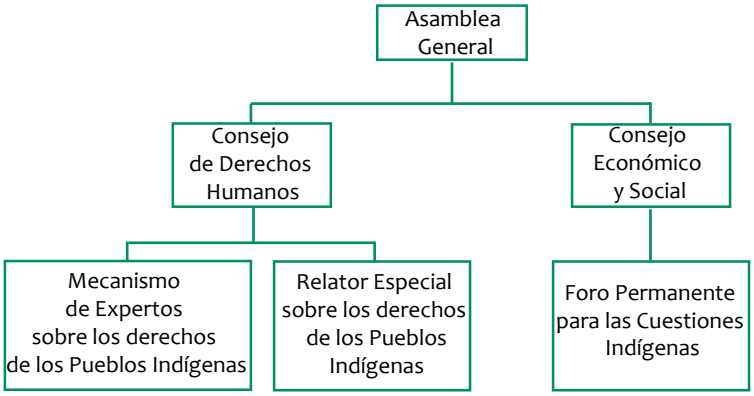


Fig. 01. Presencia de pueblos indígenas en el marco de Naciones Unidas. Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), 2013.

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 culturales de los pueblos indígenas".[7] En este marco, queremos referirnos a la Observación General nº 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:

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

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

[8] ONU-Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Observación Gral. nº 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 especial[10] 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

[9] Observación Gral. nº 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/srculturalrightsindex.aspx.

[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, Copenhague, 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-unpfii.pdf.

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.

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 parte[18].

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 desarrollo[19] y en una perspectiva más atenta a la diversidad cultural y las múltiples manifestaciones del

[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.

[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 Worl 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 menciones 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

[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 para el siglo XXI?", *Patrimonio Cultural y Derecho*, vol. 7, 2003.
[23] M. Maraña, *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.*

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]

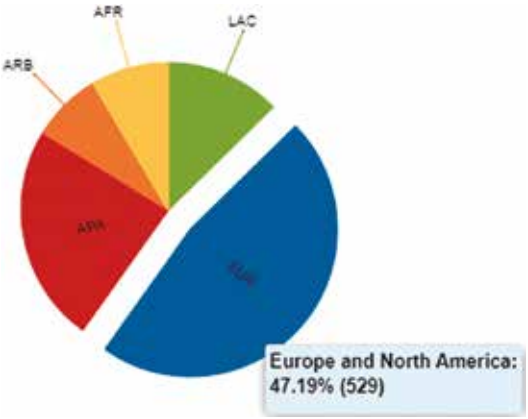
Queremos señalar que cuando hablamos de participación estamos pensando en una involucración efectiva y transformadora, y no en simples consultas públicas que no ofrecen posibilidades de influir. Se busca empoderar a las personas para que asuman y conozcan sus capacidades para tomar decisiones en cuanto 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 comunidades[30] 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)

[26] *Idem.*
[27] M. Maraña, *op. cit.*, 2015.
[28] M. Maraña, *op. cit.*, 2015.
[29] N. Deegan, "The local-global nexus in the politics of Wold 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.

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 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

[32] S. Labadi, *op. cit*.
[33] Véase https://whc.unesco.org/en/list/stat.
[34] S. Labadi, *op. cit*.
[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_Conservation.

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 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 casos[40] 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.

[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 "Annex 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/.

[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 mundial 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]

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 malinterpreten 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

[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 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 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 Unidas[61] 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

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*.

[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]

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 35 COM 12E, 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

[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*.
[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 hacer 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 *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 indígenas[75] 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]

[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.
[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 renominado 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 aborigen, 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 renominado como paisaje cultural. Cabe señalar que esta iniciativa provino especialmente de los Estados parte, 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

[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/.

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

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 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:

[83] Original en inglés, traducción propia. UNESCO, "Annex I-relevant recommendations", disponible en https://whc.unesco.org/en/events/906/.

[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 41 COM 7, 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 Mundial 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:

> "[...] 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]

[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.
[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, plantearemos 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, Brasil[110] y Paraguay.[111] En un informe co-

[104] P. Larsen, *op. cit.*
[105] S. Labadi, *op. cit.*
[106] N. Álvarez, D. Oliva, N. Zúñiga *et al.*, *op. cit.*, p. 226.
[107] C. Tam Muro, "Mboraí, 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.

rrespondiente a un taller de 2002[112] 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]

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

[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 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 Sudáfrica[128] 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 conocimientos 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 integradores. 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 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;

[135] L. Alfaro, "Patrimoine mundial et autochtonie", *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.

[136] O. Ntsoane, "Patrimoine mundial 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 mundial et autochtonie", *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 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., Iustel, 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 mundial et autochtonie", *Patrimoine Mondial*, núm. 62, febrero de 2012, París, UNESCO.

Deegan, N., "The local-global nexus in the politics of Wold 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, Copenhague, 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 Malayisia", 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.

IGWIA, 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 Herita-

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 mundial et autochtonie", *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/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html, 2007.

ONU-Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Observación Gral. nº 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 marzo2011,disponibleenhttps://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., Mboraí, 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, Copenhague, 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-unpfii.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 Gremententieri & Barbacci, WMF, 2003.