

CONSULTANDO LAS DECLARATORIAS DE PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN A LOS PUEBLOS INDÍGENAS

PRIOR CONSULTATION OF THE INDIGENOUS PEOPLES WITH
REGARD TO NATIONAL CULTURAL HERITAGE DECLARATORIES

CONSULTANDO AS DECLARAÇÕES DE PATRIMÔNIO CULTURAL
DA NAÇÃO AOS POVOS INDÍGENAS

Jenny Jazmín Aliaga Aliaga

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú

Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-8502-5810>

Fecha de recepción: 23/08/2025

Fecha de aceptación: 10/10/2025

Resumen

Este artículo examina la implementación del derecho a la consulta previa en las medidas relacionadas con el patrimonio cultural. Asimismo, revisa el marco normativo peruano sobre este ámbito y lo contrasta con los estándares del derecho internacional, con el fin de proponer mejoras que fortalezcan la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y contribuyan a una gestión social sostenible del Patrimonio Cultural de la Nación.

Palabras clave: pueblos indígenas, patrimonio cultural, consulta previa, diálogo intercultural

Abstract

This article examines how the right to prior consultation of Indigenous peoples has been implemented in relation to measures concerning cultural heritage. It also analyzes the Peruvian legal framework on this area in light of international law, with the aim of proposing improvements that ensure the

protection of Indigenous peoples' collective rights, as well as the sustainability, conservation, and social management of Cultural Heritage.

Keywords: indigenous peoples, cultural heritage, prior consultation, intercultural dialogue

Resumo

Este artigo examina como vem sendo implementada a consulta prévia aos povos indígenas em relação às medidas sobre o patrimônio cultural. Além disso, analisa o marco normativo peruano sobre essa área à luz do direito internacional, com o objetivo de propor melhorias que garantam a proteção dos direitos coletivos dos povos indígenas e contribuam para a sustentabilidade, conservação e gestão social do Patrimônio Cultural.

Palavras-chave: povos indígenas, patrimônio cultural, consulta previa, diálogo intercultural

1. Introducción

El Perú tiene un patrimonio cultural e histórico invaluable y la presencia de 55 pueblos indígenas u originarios en 22 departamentos del país. En este contexto, el territorio de los pueblos indígenas y los ámbitos donde se encuentra el patrimonio cultural suelen superponerse en múltiples ocasiones.

En febrero del 2023, el paisaje arqueológico Intiwatana - Qullqaraqay, ubicado en la provincia de Vilcas Huamán, departamento de Ayacucho, fue declarado y delimitado como Patrimonio Cultural de la Nación mediante Resolución Viceministerial N.º 000041-2023-VMPCIC-MC. Esta es la primera declaratoria y delimitación de un bien inmueble prehispánico sometida a consulta previa a los pueblos indígenas afectados: dos comunidades campesinas pertenecientes al pueblo originario quechua.

Este proceso de consulta previa evidencia la puesta en marcha de un diálogo intercultural distinto entre el Ministerio de Cultura y los pueblos indígenas, en los casos en que las declaratorias y delimitaciones de patrimonio cultural se superponen al territorio o afectan el ámbito en el cual la población indígena hace ejercicio de sus derechos colectivos.

El diálogo se desarrolló entre las comunidades campesinas Villa de los Incas Intihuatana y Pomacocha y anexos, y la Dirección de Catastro y Saneamiento Físico Legal del Ministerio de Cultura, órgano competente para las declaratorias y delimitaciones de los bienes inmuebles prehispánicos. Este intercambio se centró en los posibles impactos y consecuencias que tendría la declaratoria y delimitación de Intiwatana-Qullqaraqay en las formas de vida de estas comunidades. Como resultado, se consensuaron acuerdos para implementar la declaratoria de manera compatible con la garantía de los derechos colectivos. Entre ellos, se reconoció la denominación tradicional del lugar, transmitida por los antepasados indígenas, y la relevancia de la lengua quechua. Así, la propuesta inicial Intihuatana-Colcaraccay se cambió definitivamente a Intiwatana-Qullqaraqay, a solicitud de las comunidades quechuas. Asimismo, se acordó que el Ministerio de Cultura elaborará el Plan de Gestión de forma participativa y en diálogo permanente con las comunidades.

La consulta previa sobre medidas relacionadas con el patrimonio cultural se ha incorporado recientemente, a partir de la resolución del Ministerio de Cultura que identificó que las declaratorias como Patrimonio Cultural de la Nación de bienes inmuebles con valor arqueológico; de inmuebles de épocas colonial, republicana y contemporánea; y de paisaje cultural, podrían ser objeto de consulta previa cuando afecten directamente derechos colectivos de pueblos indígenas.

Los procesos de consulta previa sobre medidas vinculadas al patrimonio cultural realizados hasta la fecha han permitido impulsar una perspectiva renovada de gestión social del patrimonio cultural junto a los pueblos indígenas. No obstante, también han revelado los desafíos persistentes para compatibilizar la garantía de los derechos de pueblos indígenas con la protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

2. Antecedentes y objetivos

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, incorporado desde 1995 al ordenamiento jurídico nacional, reconoce diversos derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, entre ellos el derecho a la consulta previa, que tiene como finalidad lograr acuerdos sobre las medidas estatales que puedan afectar directamente derechos antes de su implementación.

En este sentido, la consulta previa opera como un mecanismo que ampara la protección de otros derechos colectivos.

En nuestro país, este derecho se desarrolló en la Ley de Consulta Previa, Ley N.º 29785, y en su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N.º 001-2012-MC. En el sector Patrimonio Cultural, el Ministerio de Cultura aprobó en el 2017 la Resolución Ministerial N.º 365-2017-MC, que identificó las medidas susceptibles de ser sometidas a consulta previa. Esta resolución se emitió en cumplimiento de la Ley de Consulta Previa, que obliga a cada entidad estatal a identificar las medidas bajo su competencia que podrían pasar por este proceso.

Es el Ministerio de Cultura la entidad responsable de evaluar e implementar la consulta previa sobre las medidas vinculadas al patrimonio cultural. De acuerdo con la información institucional, dicho ministerio ha implementado diez procesos de consulta previa sobre medidas relacionadas con el patrimonio cultural¹.

En el presente artículo, se examina cómo se ha implementado la consulta previa sobre medidas del patrimonio cultural, a través de la revisión de la información pública disponible sobre los procesos de consulta; y, asimismo, se evalúa la normativa vigente para identificar qué dificultades existen para la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y para la sostenibilidad de las acciones dirigidas a proteger el Patrimonio Cultural de la Nación.

Para efectos de este artículo, solo se abordará el patrimonio cultural material y no el patrimonio cultural inmaterial, asociado a la producción y a los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas. Asimismo, se conside-

1 Información disponible en la página web del Ministerio de Cultura, listado de procesos de consulta previa (consultaprevia.cultura.gob.pe), donde se registran los procesos iniciados sobre medidas relacionadas al patrimonio cultural: declaratoria del paisaje cultural Apu Tambranco, en Huancavelica, del paisaje cultural Cuyocuyo, en Puno, del paisaje cultural Valle del Sondondo, en Ayacucho; de las declaratorias y delimitaciones de monumentos arqueológicos prehispánicos o bienes inmuebles prehispánicos: Intihuatana-Colcaraccay, Runayupana Sector 1 y 2, Qillaycancha, en Ayacucho; Zona Arqueológica Monumental Huari Sector B, en Ayacucho; Muyu Muyu Sectores A, B y C; El Potrero y Wakakillayoc, en Apurímac; Cueva de Pikimachay, en Ayacucho; y de patrimonio histórico inmueble como Capilla de Pucyu Nahui, estructuras murarias del templo Santiago Apóstol de Totorá, plaza y torre exenta, y Casa Hacienda la Capilla de Nuestra Señora de las Mercedes de Watocoto, en Cusco. Consultado en: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso?title=&netapa=All&departamento=All&entidadespromotoras=All&tema=89>

rará únicamente el patrimonio cultural inmueble, y no el patrimonio mueble, regulado bajo disposiciones distintas.

3. Análisis

El derecho a la consulta previa debe implementarse cuando una entidad estatal busca aprobar o autorizar una medida que afectará directamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La medida puede ser administrativa o legislativa e incluir normas reglamentarias de alcance general, actos que faculten el inicio de actividades o proyectos, autorizaciones para la suscripción de contratos o normas con rangos de ley². La consulta previa se desarrolla mediante un proceso de diálogo entre la entidad estatal y los pueblos indígenas afectados, con etapas, plazos y principios establecidos en la normativa nacional vigente.

Dado que la consulta solo procede ante una afectación directa de derechos, es necesario identificar y evaluar los impactos de las medidas de patrimonio cultural sobre los pueblos indígenas. De acuerdo con la Resolución Ministerial N.º 365-2017-MC, estas medidas incluyen diversas modalidades de declaratoria de bienes culturales cuya aprobación puede incidir en el ejercicio de sus derechos colectivos.

En efecto, se han iniciado diez procesos de consulta en materia de patrimonio cultural: tres corresponden a declaratorias de paisaje cultural, cuatro a monumentos arqueológicos prehispánicos o bienes inmuebles prehispánicos y tres a patrimonio histórico inmueble como Patrimonio Cultural de la Nación, debido a que el Ministerio de Cultura ha identificado que las consecuencias legales de estas declaratorias podrían generar afectaciones a los pueblos indígenas u originarios que ejercen derechos colectivos en su ámbito³.

2 Artículo 3, literales i) y j) del reglamento de la Ley N.º 29785, aprobado por Decreto Supremo N.º 001-2012-MC.

3 De acuerdo con la Resolución Ministerial N.º 365-2017-MC, la Dirección de Consulta Previa de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura es la entidad encargada de identificar a los pueblos indígenas u originarios en el ámbito de las medidas de patrimonio cultural y de determinar si dichas medidas afectan derechos colectivos.

4. Consecuencias legales de la declaratoria y delimitación del Patrimonio Cultural de la Nación

La declaratoria y delimitación del Patrimonio Cultural de la Nación tiene importantes implicancias legales. Estas afectan tanto la protección de los bienes culturales como los derechos de las comunidades que habitan los territorios donde se ubican. A continuación, se analiza la base legal que sustenta dichas declaratorias, así como las restricciones, intervenciones y posibles afectaciones a derechos colectivos derivados de ellas.

4.1. Base legal y definición del Patrimonio Cultural de la Nación

La Constitución Política de 1993 reconoce la protección del Patrimonio Cultural de la Nación y establece en su artículo 21 que «los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado». Esta protección fue desarrollada por la Ley del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N.º 28296, y su reglamento.

El artículo II de la referida ley indica que se entiende como bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a «toda manifestación del quehacer humano, material o inmaterial, que, por su importancia, valor y significado arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico (...) sea expresamente declarado como tal o sobre el que exista la presunción legal de serlo».

Esta ley también establece que se presume como patrimonio cultural a los bienes materiales e inmateriales de la época prehispánica, virreinal y republicana, independientemente de su condición de propiedad pública o privada, que tengan importancia, valor y significado paleontológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual.

Por lo tanto, las normas vigentes buscan proteger el Patrimonio Cultural de la Nación tanto si está formalmente declarado como si solo se presume

su condición de patrimonio. Actualmente, las direcciones encargadas de las declaratorias solicitan a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio de Cultura identificar a los pueblos indígenas presentes en el ámbito de dichas medidas y evaluar si se afectarían sus derechos colectivos, en virtud de la Resolución Ministerial N.º 365-2017-MC.

Además, conforme al artículo 1.1 de la Ley N.º 28296, «la protección de los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, comprende el suelo y subsuelo en el que se encuentran o asientan, los aires y el marco circundante, en la extensión técnicamente necesaria para cada caso». En un país con 55 pueblos indígenas u originarios, es muy probable que el suelo y el marco circundante donde se ubica el patrimonio formen parte de sus tierras o territorios.

En esta línea, es importante resaltar la fuerte relación entre el patrimonio cultural inmueble material y la vinculación territorial de los pueblos indígenas u originarios. El derecho a la tierra y al territorio, como derecho colectivo, comprende la conservación y protección de estos espacios, con los que mantienen una estrecha relación de índole espiritual, cultural y económica. Este derecho incluye el entorno que ocupan o utilizan de alguna manera y supone el reconocimiento y la protección de los derechos de propiedad y posesión sobre las áreas utilizadas tradicionalmente para fines de subsistencia⁴. En el caso de las comunidades campesinas, que pueden formar parte de pueblos indígenas, el artículo 88 de la Constitución establece que tienen derecho al reconocimiento de la propiedad comunal sobre sus tierras.

4.2. Restricciones legales y normas sobre intervenciones

La Ley General de Patrimonio Cultural, en sus artículos 21 y 22, establece restricciones al derecho de propiedad de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación:

Restricciones al ejercicio de la propiedad: no se puede desmembrar, alterar, reconstruir, modificar ni restaurar total o parcialmente un bien mueble o inmueble sin autorización previa del Ministerio de Cultura.

4 Ministerio de Cultura, *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios* (Lima: Ministerio de Cultura, 2016), 37.

Restricciones a obras públicas o privadas: toda edificación nueva, remodelación, restauración, ampliación, refacción, acondicionamiento, demolición o puesta en valor requiere autorización del Ministerio de Cultura.

Paralización o demolición a obras no autorizadas: las obras ejecutadas sin autorización pueden paralizarse o demolerse, y la autoridad puede solicitar el auxilio de la fuerza pública si fuera necesario.

En ese sentido, las restricciones y obligaciones que se derivan de las declaratorias y delimitaciones del patrimonio cultural podrían afectar el derecho a la tierra y al territorio de un pueblo indígena u originario, en lo relacionado al ejercicio de su derecho de propiedad.

4.3. Efectos sobre la propiedad y la titulación

Como consecuencia de la declaratoria y delimitación de un inmueble como patrimonio cultural, se procede a inscribir la condición de patrimonio cultural:

Carga cultural en registros: La condición de patrimonio cultural se inscribe en la partida registral del predio. Esto limita el ejercicio del derecho a la tierra y al territorio de las comunidades, ya que cualquier transferencia de propiedad debe notificarse al Ministerio de Cultura y el valor del predio podría verse afectado.

Inscripción a nombre del Estado: Si el predio no está registrado a nombre de una comunidad, el Estado lo inscribirá como Patrimonio Cultural de la Nación⁵. En este caso, no será posible inscribir ninguna otra propiedad sobre el ámbito, incluyendo la de un predio comunal. Además, considerando que en la actualidad existe una gran brecha de comunidades no tituladas en nuestro país⁶, por lo que podría ocurrir que terrenos que forman parte de la propiedad de una comunidad sean inscritos a favor del Estado, lo que implicaría, nuevamente, una afectación directa al derecho a la tierra y al territorio, pues las localidades indígenas ya no podrán titular sus tierras.

⁵ Artículo 21 de la Ley General del Patrimonio Cultural.

⁶ De acuerdo con el documento «La situación de tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana», publicado por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego en el 2021, la brecha de comunidades no tituladas ascendía a 810 en el 2020.

4.4 Intervenciones arqueológicas y afectación a derechos colectivos

Los bienes inmuebles prehispánicos son intangibles, inalienables e imprescriptibles. Conforme al artículo V.8 del Reglamento de Intervenciones Arqueológicas, aprobado por Decreto Supremo N.º 011-2022-MC, *intangible* significa que se debe conservar su integridad, por lo que solo se permiten intervenciones autorizadas por el Ministerio de Cultura con fines de investigación, evaluación, rescate, monitoreo, emergencia, delimitación, actualización catastral, saneamiento, identificación, inventario, inscripción, registro, protección, difusión, promoción, puesta en valor, gestión y administración.

En tal sentido, las intervenciones autorizadas por el Ministerio de Cultura, al ser realizadas por equipos especializados externos a la entidad y que no suelen incorporar especialistas en interculturalidad o de pueblos indígenas, en su mayoría no cuentan con una visión desde el punto de vista de derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios. Esto puede perjudicar, por ejemplo, los cultivos de localidades indígenas, y en muchos casos no se ha resarcido ese daño ni se ha puesto en valor lo encontrado⁷. Esta situación genera una afectación directa al derecho colectivo de aprovechamiento de recursos naturales, que comprende el uso, administración y conservación de los recursos naturales que se encuentren en su ámbito geográfico y que tradicionalmente utilizan para su subsistencia⁸.

Por otro lado, otra consecuencia legal de la declaratoria y delimitación del patrimonio cultural es que, para cumplir con los fines de conservación de un monumento, el Ministerio de Cultura va a determinar las actividades compatibles que no dañarán el monumento ni le generarán un deterioro irreparable.

7 Por ejemplo, durante el proceso de consulta previa sobre la Resolución Viceministerial que aprueba el expediente técnico del Monumento Arqueológico Prehispánico de Huari, Sector B, las localidades indígenas consultadas plantearon propuestas señalando que, en su experiencia, hay intervenciones arqueológicas que perjudican sus cultivos y no reciben ningún resarcimiento a cambio. En efecto, en el Acta de Evaluación Interna del Anexo Huacahurara, perteneciente a los pueblos indígenas quechuas, del 3 de julio de 2022, se solicita al Ministerio de Cultura que «cuando los trabajos de investigación y afines que realicen, en las parcelas que sean afectadas las plantas de tuna, tara serán indemnizadas económicamente por el ente que ejecuta el proyecto.» Así también, el Acta de Evaluación Interna del Anexo Ocopa, del 26 de mayo de 2022, propone que «todo terreno con plantas tunales, tara, espacios de sembrío de cereales y otros, que van a ser afectadas con proyectos de excavación deben ser indemnizados de acuerdo al valor de producción de cada planta, en caso de no ser así reubicados en lugares habitables».

8 Ministerio de Cultura, *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios*.

Asimismo, el reglamento reconoce que existe uso tradicional en los bienes del Patrimonio Cultural de la Nación; en ese sentido, los pueblos indígenas u originarios al interior de las áreas delimitadas de un bien inmueble prehispánico podrán continuar realizando sus usos tradicionales, siempre que no pongan en riesgo la integridad estructural y arquitectónica de algunos componentes arqueológicos. Esto no era posible anteriormente, salvo en los casos que fueron objeto de procesos de consulta previa, en los que se acordó que es posible seguir realizando los usos tradicionales en el ámbito de los monumentos⁹.

No obstante, habrá usos que no necesariamente estarán dentro de lo compatible, los cuales serán restringidos para conservar los monumentos. Ello podría limitar actividades de caza, agrícolas, de pastoreo, pesca, entre otras, lo que constituiría nuevamente una afectación directa al derecho colectivo de uso de recursos naturales, tal como ha sido desarrollado por la normativa vigente, tradicionalmente vinculada a la subsistencia¹⁰.

4.5. Impacto socioeconómico y desarrollo comunitario

A partir de la declaratoria y delimitación de un bien, el Ministerio de Cultura tiene la posibilidad de implementar programas y proyectos que promuevan

9 Es el caso de los procesos de consulta previa sobre: i) las propuestas de Resoluciones Viceministeriales que aprueban las declaratorias y expedientes técnicos de los monumentos arqueológicos prehispánicos Intiwatana-Qullqaraqay, Runayupana, sectores 1 y 2, y Qillaycancha; y ii) la propuesta de Resolución Viceministerial que aprueba el expediente técnico sobre el monumento arqueológico prehispánico Huari, sector B. En el Acta de Consulta del primer proceso señalado se incluyeron como acuerdos «los usos ancestrales podrán ser realizados dentro del polígono de Runayupana, pero teniendo en cuenta la conservación de las estructuras arqueológicas» (acuerdo 7), «el tránsito de los animales no será restringido. Sin embargo, debe darse de manera ordenada, por senderos que no pongan en riesgo la conservación de las estructuras arqueológicas» (acuerdo 8), «en un plazo mayor de dos años, se deberá presentar el Plan de Gestión del monumento, en donde se desarrollará a detalle la zonificación y los usos compatibles (...) de manera participativa, en continuo diálogo con las comunidades». Asimismo, se precisó que «en dicha zonificación, la agricultura, pastoreo y pesca pueden darse siempre y cuando no afecten la conservación de las estructuras arqueológicas expuestas ni soterradas, en las áreas determinadas. Además, en el caso de la agricultura, esta tendrá que hacerse de manera tradicional y/o manual» (acuerdo 3). En el caso del Acta de Consulta referida a Huari, sector B, se incluyó que «el Ministerio de Cultura permitirá el ingreso a las cuatro comunidades a las zonas agrícolas y las actividades agrícolas y de tunales que se vienen realizando en el polígono arqueológico, de manera permanente e indefinida» (...) se mantendrán en uso las vías carrozables y peatonales existentes al interior del polígono (...) (acuerdo 1).

10 Ministerio de Cultura, *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios*.

su conservación, restauración, puesta en valor y uso social, entre otros. Estas iniciativas pueden fomentar el desarrollo de actividades turísticas y económicas, que a su vez generarían cambios en el entorno de las comunidades y afectarían directamente su derecho a decidir o priorizar su propio desarrollo.

Es importante señalar que, según la normativa vigente, no es posible que una comunidad administre un bien cultural; la administración corresponde exclusivamente al Estado. Por ello, aunque las comunidades tengan derecho a participar e incidir en la formulación, aplicación y evaluación de dichos planes y proyectos, su margen de decisión está limitado por la normativa que asigna la gestión de los bienes culturales al Ministerio de Cultura.

Asimismo, toda obra pública o privada de edificación nueva, remodelación, restauración, ampliación, refacción, acondicionamiento, demolición, puesta en valor o cualquier otra intervención relacionada con un bien declarado como patrimonio cultural requiere la autorización del Ministerio de Cultura. Esto puede limitar la autonomía de las localidades en la toma de decisiones sobre su territorio y actividades económicas.

5. Estándares internacionales frente a las afectaciones a derechos colectivos

Como se ha constatado en los procesos de consulta previa realizados, las comunidades sobre las que se superponen las propuestas de declaratorias de Patrimonio Cultural de la Nación ejercen su derecho a la tierra y al territorio, así como al uso de los recursos naturales; por ejemplo, a través de actividades agrícolas como la recolección de tuna. Del mismo modo, ejercen su derecho a conservar sus costumbres e instituciones mediante prácticas como los pagos a la tierra o diversas actividades culturales en el apu.

Adicionalmente, una de las principales preocupaciones de la población indígena era saber si se procedería al desalojo o reubicación de sus viviendas, chacras o espacios comunales. Y, específicamente, si iban a poder continuar con sus actividades y formas de vida que tradicionalmente desarrollaban. Cabe resaltar que la normativa interna del patrimonio cultural no contempla ningún tipo de indemnización o compensación en caso de que se necesite mover a la población o sus terrenos para proteger un patrimonio. Por el contrario, el artículo 27 del reglamento de la Ley General del Patrimonio Cultural habilita la reubicación de ocupantes de los bienes. No obstante, desde una perspectiva de derechos de pueblos indígenas, el Convenio 169 de la Organi-

zación Internacional del Trabajo, de obligatorio cumplimiento para el Estado peruano, sí reconoce el derecho de los pueblos indígenas a no ser reubicados sin su consentimiento (artículo 15).

5.1. Reconocimiento internacional y obligaciones del Estado

Con relación a este punto, es importante señalar que, en octubre del 2017, el Consejo Ejecutivo de la Unesco aprobó la Política de Colaboración de la Unesco con los Pueblos Indígenas, la cual, entre otros, reconoce a la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas como un instrumento que debe ser implementado¹¹. Asimismo, indica que la Unesco tiene el compromiso de respetar, proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas «con respecto a cultura, integración cultural e identidad, y [...] a una participación plena y efectiva en todos los asuntos que atañen a sus vidas y sus culturas [lo que incluye el] derecho a que se los consulte en cuanto a actividades concernientes a su herencia y expresión cultural (...)». Además, señala que los pueblos indígenas «deben ser capaces de participar en la formulación de políticas respecto a sus culturas, expresiones culturales y herencia, lo que incluye a través de la participación efectiva en órganos consultivos pertinentes y mecanismos de coordinación [y que] todas las interacciones con respecto a su desarrollo en el futuro deben caracterizarse por colaboraciones, diálogos, negociaciones y consultas transparentes».

Así también reconoce que «muchos sitios de patrimonio cultural y natural son el hogar de pueblos indígenas o se encuentran dentro de tierras administradas por estos, y que el uso de la tierra por parte de dichos pueblos, así como sus conocimientos, sus valores y sus prácticas culturales y espirituales posiblemente dependan, modelen o formen parte del patrimonio. En dichos lugares los pueblos indígenas tienen derecho a sus tierras, territorios y recursos tradicionales, y colaboran en la conservación del sitio, así como también en las actividades de protección que reconocen los sistemas de administración tradicionales como parte de los nuevos métodos de administración». Por lo tanto, se recomienda «garantizar consultas adecuadas, el consentimiento libre, previo e informado, así como también la participación equitativa y efec-

¹¹ Esta política se remite a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI), del año 2007, considerada como *soft law* en el Perú. Ello se debe a que la Unesco es un organismo especializado de la ONU que debe aplicar dicha declaración.

tiva de los pueblos indígenas en los casos en los que las nominaciones, la administración y las medidas de políticas de designaciones internacionales afecten sus territorios, tierras, recursos y medios de vida».

Además, señala con énfasis que «resulta inaceptable la reubicación forzada de los pueblos indígenas de sus sitios de patrimonio cultural y natural», y promueve las iniciativas indígenas y locales para crear arreglos de gobernanza equitativos, sistemas de gestión basados en la colaboración y, cuando corresponda, mecanismos de reparación.

Este estándar internacional, que protege el derecho de los pueblos indígenas a su tierra y territorio, aun cuando hay presencia de patrimonio cultural, no se aplica actualmente en el Perú, pues no hay normativa que lo implemente. Por el contrario, como mencionamos anteriormente, la normativa vigente permite desocupar sitios patrimoniales sin reconocer ningún tipo de indemnización o compensación.

5.2. Implementación práctica y gestión social del patrimonio

Por otro lado, el documento *Políticas para incorporar una perspectiva del desarrollo sostenible en los procesos de la Convención del Patrimonio Mundial*, adoptado por Resolución 20 de la Asamblea General de los Estados Partes de la Convención del Patrimonio Mundial¹², tiene una sección denominada «respetando, comprometiendo y consultando a los pueblos indígenas y comunidades locales», que señala el deber de los Estados de «asegurar las consultas adecuadas, el consentimiento libre —previo e informado— y la participación equitativa y efectiva de los pueblos indígenas en situaciones en las que la nominación, gestión y medidas normativas del Patrimonio Mundial afectan sus territorios, tierras, recursos y formas de vida»¹³.

12 La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (París, 1972) es un tratado al que está sujeto el Perú y que, a la fecha, se considera la norma más importante para la conservación del Patrimonio Mundial. Este tratado fue ratificado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa N.º 23349, del 18 de noviembre de 1981. Conforme al artículo 55 de la Constitución Política del Perú, el tratado forma parte del derecho nacional. Para implementarla, se conformó la Asamblea General de los Estados Partes de la Convención, la cual ha aprobado diversos instrumentos que deben ser tomados en cuenta para su aplicación en los países adscritos.

13 Unesco, *Política para incorporar la perspectiva del desarrollo sostenible en los procesos de la Convención del Patrimonio Mundial*. Asamblea General de los Estados Partes, 20ª reunión. Decisión WHC-15/20.GA/13, 2015, numeral 22.ii.

Asimismo, dicho documento señala que los Estados parte deberán «promover activamente iniciativas nativas y locales para desarrollar disposiciones de gobernanza equitativas, sistemas de gestión colaborativos [y], cuando proceda, mecanismos de compensación»¹⁴.

Adicionalmente, la sección IV. Alcanzando la igualdad de género menciona nuevamente a los «procesos de consulta transparentes que respeten plenamente la igualdad de género», a través de los cuales se debe «garantizar que prácticas tradicionales basadas en el género que ocurran dentro de bienes de Patrimonio Mundial —por ejemplo, con relación al acceso o participación de mujeres y hombres en mecanismos de gestión— hayan recibido el consentimiento de todos los grupos que conforman las comunidades locales»¹⁵.

De lo señalado, es posible apreciar que los instrumentos que permiten implementar la Convención buscan garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Para ello, establecen la obligación de los Estados de implementar el derecho a la consulta previa, y, además, de proteger el derecho a la tierra y al territorio (mecanismos de compensación), el derecho a la autonomía (promover iniciativas nativas y sistemas de gestión colaborativos) y la participación indígena.

Vale mencionar que la doctrina internacional reconoce que puede haber comunidades locales que, para su subsistencia, dependen de actividades lucrativas en los lugares donde se ubica el patrimonio y que, en dichas ocasiones, «los profesionales del patrimonio tendrán que tratar cuestiones tales como la planificación espacial o las políticas de desarrollo económico con autoridades públicas muy diversas. Esto significa que los profesionales del patrimonio no pueden actuar con independencia y sin tomar en consideración a los demás grupos de interés (...) ello recalca la importancia de las actividades colaborativas y la participación plena y transparente de los interesados»¹⁶.

Uno de los conceptos que más se han desarrollado en la última década es la gestión social del patrimonio, que se vincula con la participación de las comunidades aledañas al bien patrimonial en la toma de decisiones, la delimitación, la gestión y la conservación del bien.

14 Unesco, *Política para incorporar la perspectiva del desarrollo sostenible...*, numeral 22.iii.

15 **COLOCAR DATOS**

16 Unesco, *Gestión del patrimonio cultural. Manual de referencia* (París: Unesco, 2014), 15. https://publicicomos.org/publicomos/jlbSai?html=Bur&base=technica&ref=43397&file=2051.pdf&path=Managing_Cultural_World_Heritage_2013_ES.pdf

Las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial¹⁷ establecen que, para la preparación de las propuestas de inscripción de un patrimonio cultural mundial, «la participación efectiva e inclusiva de las comunidades locales, los pueblos indígenas, las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas y otras partes interesadas en el proceso de propuesta de inscripción de un bien es esencial para permitirles compartir con el Estado Parte una responsabilidad en su mantenimiento. Se alienta a los Estados Partes a que preparen las propuestas de inscripción con la mayor participación posible de partes interesadas y demuestren, según corresponda, que se ha obtenido el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas haciendo, entre otras cosas, que las propuestas de inscripción estén disponibles públicamente en los idiomas adecuados y efectuando consultas públicas y audiencias».

Es decir, ya es reconocido a nivel mundial que la obligación de los Estados, al proteger el patrimonio, es incorporar la participación y consultar previamente a los pueblos indígenas u originarios, para lograr una gestión social del patrimonio. En nuestro país, este derecho recién empieza a implementarse en medidas de patrimonio cultural, según hemos desarrollado anteriormente; pero, en virtud de la normativa internacional de derechos colectivos de pueblos indígenas u originarios, específicamente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, y no de la normativa internacional vigente sobre patrimonio cultural.

6. Resultados y discusión

Como puede apreciarse, el marco normativo que regula las declaratorias y delimitaciones del Patrimonio Cultural de la Nación, conformado principalmente por la Ley General del Patrimonio Cultural y su reglamento, no incorpora los estándares internacionales de patrimonio que reconocen el derecho a la tierra y al territorio, el derecho al uso de recursos naturales y el derecho a la autonomía, entre otros, de los pueblos indígenas u originarios, derechos que, como vemos, pueden verse directamente afectados con las declaratorias y delimitaciones de patrimonio. Por ello, resulta de especial importancia que la consulta previa sea un espacio institucional orientado a garantizar derechos

17 (Unesco, 2019)

y que, además, contribuya a la sostenibilidad y a la gestión social del patrimonio cultural.

Sin perjuicio de lo señalado, cabe resaltar una buena práctica del proyecto Qhapaq Ñan, que sí ha tenido acercamientos al derecho a la autonomía de los pueblos indígenas u originarios, al elaborar de manera participativa sus propuestas de delimitación del patrimonio. No obstante, ello no se replica en las Direcciones Desconcentradas de Cultura, que elaboran los expedientes de posibles declaratorias y delimitaciones de bienes culturales inmuebles, ni constituye parte de los lineamientos del Ministerio de Cultura.

Tal como señalan Marcone y Ruiz, desde el proyecto Qhapaq Ñan se ha replanteado la puesta en uso social del patrimonio cultural «como un proceso dialógico y democrático que busca proteger, conservar y promover los bienes culturales materiales e inmateriales de manera participativa, buscando su reconstitución como elemento trascendente para el desarrollo sostenible de las comunidades». En este sentido, una de las acciones del proyecto es «generar procesos de diálogo para reconocer intereses comunes y establecer consensos con la participación activa de las poblaciones en la toma de decisiones (...) más allá de las perspectivas y límites sectoriales del ente rector» y «desarrollar un proceso participativo de planificación para el desarrollo de acciones conjuntas en el que las comunidades y los actores locales representativos se involucran directamente en la planificación y ejecución de nuestras acciones».¹⁸

Como logro, estos autores destacan que la participación comunal ha logrado reorientar la gestión patrimonial y que esta es una manera de evitar la dinámica de exclusión social y mejorar la calidad de vida.

7. Conclusiones

La implementación de los procesos de consulta previa ha permitido acercar al Estado —en particular a las direcciones del Ministerio de Cultura responsables de las declaratorias de los bienes culturales— a las localidades indígenas directamente afectadas por estas.

En dichos procesos, ha quedado evidenciado que existen afectaciones al derecho al territorio, a la autonomía, al uso de recursos naturales y a la elec-

18 Giancarlo Marcone y Rodrigo Ruiz, *Qhapaq Ñan: el reto del uso social del patrimonio cultural* (Lima: Desco, 2014), 109.

ción de prioridades de desarrollo, entre otros; ello debido a las consecuencias y alcances que la Ley General del Patrimonio Cultural, promulgada en el 2004, y su reglamento otorgan a las declaratorias de Patrimonio Cultural de la Nación.

Para garantizar acuerdos que respondan a las afectaciones directas de las declaratorias y resguarden los derechos de los pueblos indígenas en cuyo territorio se encuentran bienes culturales, es necesario incorporar un enfoque intercultural en la normativa interna sobre patrimonio cultural, de modo que se adecúe a los estándares internacionales sobre la gestión social de estos bienes y al respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios.

Criado-Boado y Barreiro van más allá e indican que «el objetivo último no es la conservación del patrimonio, sino hacer que el aprecio hacia el patrimonio –incluso el criterio de poder decidir qué se quiere conservar y qué no, con todo lo que eso conlleva en cuanto a cambio de coordenadas culturales–, sea un discurso creado de forma participativa, no el resultado de una relación de dominio».¹⁹

Finalmente, como antecedente, es importante señalar que la Dirección de Paisaje Cultural del Ministerio de Cultura ha reconocido que la consulta previa de paisajes culturales es una herramienta de gestión favorable para su conservación; por ejemplo, porque permite identificar actores locales y su capital social, alinear expectativas y fomentar la transparencia entre el Estado y los pueblos indígenas, así como establecer consensos con los actores locales del paisaje cultural organizados en comunidades campesinas y nativas, y fortalecer la participación de diferentes perfiles o grupos etarios de la población, incluyendo mujeres o jóvenes.²⁰

En vista de lo señalado, consideramos que es necesario y viable mirar la gestión del patrimonio cultural desde una perspectiva más democrática, participativa y respetuosa de los derechos de los pueblos indígenas.

¹⁹ Felipe Criado-Boado y David Barreiro, «El patrimonio era otra cosa», *Estudios Atacameños. Arqueología y Antropología Surandinas* 45 (2013), secc. CAPAS, párr. 3, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432013000100002>

²⁰ (Ministerio de Cultura, 2021).

REFERENCIAS

Criado-Boado, Felipe y David Barreiro. «El patrimonio era otra cosa». *Estudios Atacameños. Arqueología y Antropología Surandinas* 45 (2013). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432013000100002>

Marcone, Giancarlo y Rodrigo Ruiz. *Qhapaq Ñan: el reto del uso social del patrimonio cultural*. Lima: Desco, 2014.

Ministerio de Cultura. *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios*. Lima: Ministerio de Cultura, 2016.

Ministerio de Cultura. *Consulta previa y Patrimonio Cultural: Los casos de los paisajes culturales de Tambaico y Cuyocuyo*. Lima: Ministerio de Cultura, 2020.

Unesco. *Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial*. París: Unesco, 2008.

Unesco. *Gestión del Patrimonio Cultural. Manual de referencia*. París: Unesco, 2014. https://publ.icomos.org/publicomos/jlbSai?html=Bur&base=technica&ref=43397&file=2051.pdf&path=Managing_Cultural_World_Heritage_2013_ES.pdf

Unesco. *Política para incorporar la perspectiva de desarrollo sostenible en los procesos de la Convención del Patrimonio Mundial*. Asamblea General de los Estados Partes. 20.a reunión. Decisión WHC-15/20.GA/13, 2015.

Unesco. Consejo Ejecutivo. 201.a reunión. Decisión 201 EX/6. *Política de Colaboración de la Unesco con los Pueblos Indígenas*. París: Unesco, 2017.

CONFLICTO DE INTERESES

La autora no presenta conflicto de intereses.

FINANCIAMIENTO

Autofinanciado

CORRESPONDENCIA

jenny.aliaga.ali@gmail.com

EN PRENSA

Trayectoria académica de la autora

Jenny Jazmín Aliaga Aliaga es analista legal de la Dirección de Consulta Previa.