

Patrimonio Cultural: Una labor Común

JOSÉ ERNESTO BECERRIL MIRÓ

El patrimonio cultural: ¿para qué?

Las discusiones referentes a la titularidad en la protección de nuestras manifestaciones históricas continúan siendo un apasionante tema en el cual, las distintas tendencias ideológicas exponen una serie de argumentaciones dirigidas a fundamentar su concepción sobre la utilidad de nuestro Patrimonio Cultural.

Desafortunadamente, encontraremos en ellas diversas fallas, que si no son reconocidas sólo producen actitudes rencorosas hacia una labor que tendría que representar el esfuerzo de todos los sectores de la población.

En especial la controversia suscitada en la revista Este País resulta un extraordinario ejemplo de las posiciones extremas de o algunos sectores académicos respecto de las críticas hacia un régimen jurídico cuya aplicabilidad, en muchas ocasiones, resulta ineficaz.

La titularidad de la salvaguarda hacia nuestro acervo cultural a decir de algunos académicos (por cierto, todos merecedores de un respeto especial por sus loables intenciones de proteger el Tesoro Arqueológico de nuestro país), corresponde a los "iniciados" en los estudios en dichas materias quienes en titánica lucha deben de afrontar el monstruo del coleccionismo y los intereses especulativos de los grandes consorcios.

Tal vez la respuesta a esta confrontación no se encuentre en el análisis de los sujetos participantes, sino en la determinación que se le dé al valor del Patrimonio Histórico. Es decir, definir su función social.

Las tendencias de corte "ideológico-nacionalista" propugnarán indudablemente por la protección de un Patrimonio Cultural que sirva de elemento constitutivo de la "identidad nacional" Desgraciadamente, la tergiversación de este objetivo ha sido utilizada como bandera política de sectores cuya última intención será la de preservar este Tesoro.

La "nacionalización" de la cultura, además, es un movimiento que muestra graves contradicciones en los proyectos totalizadores que elabora, sobre todo cuando nos referimos a una Nación con características multiétnicas pluricultural, como México.

La simple utilización del Patrimonio Histórico como objeto de investigación, propuesta de otros tantos especialistas, no es más exclusivista que la contemplación estética de los coleccionistas.

Indiscutiblemente la investigación arqueológica es un valioso instrumento para conocer nuestro pasado, pero esto es sólo un paso dentro de todo el proceso que constituye la protección del Patrimonio Cultural.

Reducir las manifestaciones históricas y arqueológicas a objetos de laboratorio es igualmente nefasto que encerrarlas en la vitrina de la casa de un "amante de las antigüedades".

Es obvio que tampoco el coleccionismo ni la utilización irresponsable del patrimonio Cultural para satisfacer los intereses de grupos económicos, son prácticas que permitan la obtención de los fines sociales de estos bienes. Ambas posiciones, que a simple vista parecen irreconciliables, tienen un origen común: la inexacta concepción de la misión de nuestros bienes culturales.

Lo anterior se fundamenta en la subordinación del valor histórico o arqueológico del objeto a los fines específicos de dichos sectores. Es más, se olvidan de la naturaleza

propia de todas aquellas actividades humanas que conocemos como "cultura": su inserción en la vida social.

Tal y como los diversos estudiosos de las ciencias históricas han establecido, la manifestaciones y hechos producto de culturas pasadas sólo pueden tener sentido bajo la perspectiva de las circunstancias sociales presente. Es decir, el Patrimonio Cultural sólo será objeto de valoración si la comunidad reconoce ante ellos una significación vigente. En resumen, los bienes culturales pasados serán importantes en la medida que contribuyan al desarrollo social, siempre bajo la perspectiva de su cualidad primigenia: la historicidad.

La concepción del Patrimonio Arqueológico e Histórico como factor indispensable de una formación integral de los miembros de la sociedad, justifica completamente todas aquellas actividades que impliquen su protección.

Una consecuencia directa de dicha apreciación es, que al estar inmersos en la dinámica social, los bienes culturales participan y sufren las consecuencias de todos aquellos movimientos y fenómenos que se dan en una comunidad; por lo mismo, la protección real de dicho patrimonio sería incompleta si no se toman en cuenta estos procesos.

Por tanto, la verdadera diferencia entre un "nacionalista" y un "especulador" será que mientras el primero descontextualiza el Patrimonio Cultural de su realidad actual, el segundo pretende establecer una escala de valores que coloque al valor histórico (y su función social) por debajo de otros fines.

Los mitos de la legislación protectora del Patrimonio Cultural Mexicano

De las opiniones señaladas por los académicos participantes en este debate, se desprenden algunas consideraciones, que les han servido de soporte en distintos foros relativos a este tema, y que constituyen para ellos verdades universales en cuanto a la realidad jurídica de la preservación de nuestro pasado. Pensamos que vale la pena examinar dichas afirmaciones a fin de verificar su validez.

1) De la creación, inmutabilidad y perfección de la ley vigente

El Derecho, por su condición de ciencia social, constantemente se encuentra sujeto a la dinámica propia de los grupos humanos, quienes en su proceso de desarrollo encuentran nuevas áreas y por tanto, problemas que resolver. Ante dichas situaciones, las disciplinas jurídicas tienen la oportunidad (y también el deber) de afrontar las realidades novedosas ofreciendo respuestas que permitan la obtención del bien común de todos los integrantes de un país o Nación.

Aquel sistema jurídico que desconoce la importancia de acudir a las fuentes reales que lo alimentan, termina por condenar su existencia a una idealización que significará, tarde o temprano su inaplicabilidad.

Es obvio que la medida para determinar la efectividad de una norma legal será sus resultados en la atención de aquellos problemas que pretende resolver. Podremos tener la Ley de Monumentos y Zonas mejor fundamentada ideológicamente, sin embargo, si ésta no soluciona las problemáticas que obstaculizan la protección de los bienes culturales será, en pocas palabras, inaceptable.

El Patrimonio Cultural Mexicano sigue siendo objeto de constantes agresiones y pérdidas. Esto es una denuncia generalizada. Los actos destructivos de nuestras manifestaciones pasadas son notables. Sin embargo, tampoco nuestra Ley ha podido atacar con eficacia y por lo mismo subsistirán los problemas hasta que la legislación no cambie, se quiera o no.

Ante esta afirmación, los "nacionalistas culturales" se remontan a la creación de las distintas leyes relativas a la protección del Patrimonio Histórico y Arqueológico, señalando que la Ley actual recoge las proposiciones de aproximadamente 200 años de lucha de los mexicanos por salvaguardar su identidad nacional y que por tal razón,

nuestro régimen jurídico es de los más avanzados del mundo.

Esta afirmación, por demás atractiva, es improcedente y se demostrará con un ejemplo muy sencillo. Nuestro Derecho Civil recoge la tradición jurídica más antigua y prestigiada: la doctrina del Derecho Romano (que se remonta a 2000 años), la tradición jurídica del derecho Canónico y Germánico, la Escuela de los Glosadores y Postglosadores enriquecido con las aportaciones del Derecho de las Culturas Indígenas, las tendencias del Derecho Social, etcétera. Si aplicáramos la opinión expuesta anteriormente, podríamos concluir terminantemente que la legislación civil mexicana y latinoamericana en general, sería una normatividad de vanguardia.

Sin embargo, las nuevas circunstancias sociales han hecho redefinir el papel de las instituciones del Derecho Civil, pues problemáticas como el derecho de libre disposición de la persona sobre su propio cuerpo, por poner un caso, implica una serie de discusiones a resolver, que no fueron contempladas por ninguno de los grandes juristas romanos, tales como el "derecho al aborto", la determinación de la paternidad en caso de una inseminación artificial, etcétera.

Calificar a una Ley como perfecta sin analizar sus resultados (reiteramos, por muy bien fundamentada ideológicamente que sea) es un atentado en contra de aquellos valores que pretende proteger. La regulación jurídica presupone una retroalimentación de las circunstancias reales a fin de seguir un proceso de mejora continua que permita eficacia.

2) Desconocer y prohibir es el mejor tratamiento aun problema

La obligación de cualquier normatividad es imponer soluciones a las problemáticas sociales. Frente a esta situación, la mejor legislación es aquella que regule efectivamente las relaciones jurídicas que se presentan. Tal vez una de las principales críticas que se hagan a un ordenamiento legal es la existencia de "lagunas". Desafortunadamente en nuestro régimen jurídico de protección al Patrimonio Cultural, la existencia de lagunas normativas es algo notorio.

El coleccionismo es el caso más claro. De acuerdo a los datos proporcionados por los mismos participantes en este debate, existen 498 mil 084 piezas arqueológicas que conforman 537 colecciones particulares sin una regulación específica. ¿Cuántas piezas más existirán clandestinamente en nuestro país? De éstas, ¿cuántas no serán de vital importancia para la comprensión de nuestro pasado? La respuesta se desconoce. Es la consecuencia de no instrumentar un capítulo especial en nuestra Ley Federal de Monumentos y Zonas que pudiese imponer obligaciones concretas y controles adecuados al coleccionista en beneficio de la Nación.

En especial, consideramos una posición más congruente el condicionar al poseedor de una pieza arqueológica el deber de permitir en todo momento el acceso de los investigadores a dicho objeto a fin de realizar estudios científicos sobre éste; o bien, el compromiso de aceptar y contribuir en la exhibición pública de estos bienes, en vez de "satanizar" aquellas actividades propias del coleccionista.

Asimismo, tratar de mantener al Patrimonio Arqueológico en una inmutabilidad económica es desconocer su contexto social actual y dejarlo en estado de indefensión ante los "voraces" intereses de los grandes capitalistas. En realidad, desarrollo económico y desarrollo cultural son dos valores indispensables para cualquier país. Es necesario coordinarlos. Olvidar la importancia turística, los efectos del mercado inmobiliario y la problemática propia de los fenómenos urbanísticos es un atentado involuntario hacia nuestras manifestaciones históricas. ¿No sería mejor reglamentar de manera expresa las actividades que afecten el Patrimonio Cultural a fin de garantizar la preservación de dichos bienes?

Estamos ante un universo de bienes que están "vivos" y coexisten con las circunstancias socioeconómicas presentes. Existirán voces que propugnen por la inmutabilidad y

descontextualización de nuestro Patrimonio Histórico, "y sin embargo, se mueve"

3) Nuestro régimen legal no es centralista ni totalizador

Partiendo de una lectura de los artículos 28, 28 bis, 35 y 36 de la Ley de Monumentos y Zonas, los cuales enumeran aquellos bienes que son objeto de protección por parte de las autoridades federales, podemos darnos cuenta que el Instituto Nacional de Antropología e Historia acapara en su favor la protección de todas las manifestaciones culturales históricas. Esto tiene su fundamento en las condiciones en que se dio el régimen jurídico vigente

Una de las principales controversias relativas a la legislación del Patrimonio Cultural se suscitó en 1932, cuando el Estado de Oaxaca emitió una Ley Local para preservar sus monumentos arqueológicos. Ante la inexistencia de una distribución de competencias expresa en nuestra Constitución Federal, el asunto llegó a la Suprema Corte de Justicia, quien declaró la facultad exclusiva de la Federación para legislar sobre los bienes prehispánicos.

En los años sesenta, la fracción XXV de la Constitución General de la República fue reformada, con una indicación expresa en el sentido de que el Congreso de la Unión tendrá la facultad "para legislar sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional"

La interpretación estricta de esta disposición trae como consecuencia que existirían monumentos (ya sean arqueológicos, históricos o artísticos) cuya protección sería responsabilidad del Gobierno Federal, y otros protegidos por las Entidades Federativas.

Toda vez que nuestra Carta Magna nunca especificó cuáles de ellos eran competencia de cada nivel de gobierno, la Ley Federal determinaría sobre aquellos que estarían bajo un régimen de conservación basado en el interés nacional.

Lo anterior suponía una coordinación entre todos los niveles de la Administración Pública Federal para rescatar nuestro Patrimonio Cultural.

Hay un principio jurídico universal -mente aceptado: "Si la Ley no distingue, no es necesario distinguir". En este caso la Constitución estableció una distinción fundamentada en el interés nacional y regional. De no haber sido así, la simple y llana indicación de que es facultad del Congreso de la Unión el legislar sobre bienes históricos arqueológicos y artísticos, hubiera sido más que suficiente para "federalizar" completamente dicha materia.

Sin embargo, los autores de la Ley vigente enumeraron todas y cada una de las manifestaciones históricas y artísticas posibles y existentes como objeto de protección federal, por lo que los Estados de la República se vieron desposeídos de la posibilidad de proteger su patrimonio Histórico Regional.

La totalización -y su consecuencia directa la centralización- fue el camino que tuvo que empezar a andar el derecho protector de los bienes culturales.

Esto produjo problemas de gran importancia. En primer lugar, la des-coordinación entre la política federal y local en asuntos que afectan al Patrimonio Cultural. El ejemplo más claro es la regulación y expedición de 108 planes estatales y regionales de desarrollo urbano -principalmente en los centros históricos-, la cual es materia local y que implica un conjunto de realidades que alteran nuestro Tesoro Cultural, tales como el uso del suelo, creación de infraestructura, vialidad, señalización, regulación de las construcciones, etcétera. La contradicción entre las normas urbanísticas y las del Patrimonio Histórico ha producido pérdidas irreparables y peligros constantes, como en los casos mencionados por estos especialistas (El proyecto en el Centro Histórico de Puebla, la construcción de la Línea No. 8 del Metro, y el caso del "Nuevo Tenochtitlán").

Es indudable que existe una carencia de compromiso real por parte de muchas au-

toridades locales hacia la protección de los bienes culturales de la Nación, pero esto se debe principalmente a la centralización (o como ha sido llamado: "nacionalización") de nuestro régimen legal.

Cierto es que algunos "servidores públicos" de los gobiernos locales se convierten en destructores del Patrimonio Cultural. Sin embargo, esto no debe atribuirse sólo a ellos, las características centralistas de nuestra legislación en esta materia los ha dejado en una relativa libertad que les permite expedir normatividades que no cumplen con los requerimientos básicos de la conservación de nuestros bienes culturales, pues consideran que esta labor corresponde única y exclusivamente a la Federación (se revierte el efecto de la centralización para producir las consecuencias que deseaba evitar).

La falta de presupuesto estatal hacia las obras de rescate y salvaguarda de nuestro Patrimonio Arqueológico es otra de las razones para apartar a éste de las garras de los gobiernos estatales. Sin embargo, es importante recordar que la elaboración de los presupuestos públicos sólo es posible mediante la instrumentación de programas que vayan conforme a las facultades de los gobiernos estatales. Si el gobierno de una Entidad Federativa no tiene como obligación impuesta por la legislación el proteger las manifestaciones históricas localizadas en su territorio ¿cómo puede justificar la creación de un programa presupuestario? No obstante, existen gobiernos locales que asumiendo una responsabilidad moral, destinan recursos en favor de la cultura.

Tal vez como un medida correctiva hacia estas dificultades, las últimas reformas a la Ley orgánica del INAH contemplan la posibilidad de celebrar acuerdos de coordinación entre esta institución y los Estados de la República Pero es una facultad discrecional que no constituye una obligación para dicha entidad.

La propuesta de creación de una "Ley General" que permitiera la competencia exclusiva de la Federación sobre los bienes culturales más importantes, y la participación de las entidades Federativas como autoridad para la reglamentación de aquellos restantes, bajo principios claros de conservación y protección, es una solución viable que justificaría el adjetivo "nacional" de esta labor.

Es importante recordar que aquellas materias consideradas como primordiales por el Estado (salud, educación, desarrollo urbano, ecología etcétera) reconocen la relevancia de los problemas e instituyen una legislación que impone el compromiso compartido de todos los niveles de gobierno, precisamente porque existe la idea de que la obtención de dichos fines es de interés nacional. ¿Acaso el patrimonio Histórico y Arqueológico no merece este privilegio?

4) La actual legislación del Patrimonio Monumental contribuye a la participación de la comunidad

Es indudable que cualquier manifestación cultural tiene su origen en la sociedad. La "sociabilidad" de nuestras manifestaciones trascendentes implica que la comunidad es la responsable más importante del cuidado de dichos bienes por ser, además, su principal beneficiaria.

Una política de protección del Patrimonio Cultural que desconozca la importancia de la participación social en este fin, tiene asegurada su desaparición. El régimen jurídico deberá de establecer los medios necesarios para garantizar y estimular la intervención de los diversos sectores de un país en la preservación de su Tesoro Histórico.

Tal y como señalan algunos de los autores a los que hemos hecho referencia (sin decir nombre, claro), la Ley Federal de Monumentos y Zonas y su Reglamento contemplan la creación de asociaciones civiles, juntas de vecinos y uniones de campesinos que podrán actuar como "órganos auxiliares" (nunca como protagonistas) en la protección de nuestro Patrimonio Arqueológico. Sin embargo, veamos las condiciones a las que se en-

cuentran sujetas estas personas morales, conforme al Reglamento de la Ley:

Si desean iniciar funciones las asociaciones civiles deberán obtener previa autorización del INAH. En el caso de las demás (juntas vecinales y uniones de campesinos) es requisito indispensable permitir la intervención del INAH en el acto de constitución (artículo 2°).

Estos organismos sociales requerirán de la expedición de un permiso otorgado por el INAH, con duración de 25 años prorrogables por una sola ocasión, para instalar servicios turísticos en monumentos o zonas de monumentos. Una vez concluido dicho término, las obras ejecutadas pasarán a propiedad de la Nación (artículo 6o).

En caso de formar museos comunitarios o regionales, estas asociaciones deberán solicitar la asesoría técnica del Instituto, recabar su autorización respecto a los procedimientos para obtener fondos económicos y además entregar al INAH el porcentaje que éste señale respecto de las cuotas que recauden (artículo 8o).

EL INAH podrá revocar en cualquier momento la autorización otorgada para la constitución de estas personas morales si, previa audiencia, determina que se han violado las disposiciones de la Ley, el Reglamento o los términos en que fue otorgado dicho permiso (artículo 5o).

Es decir, si una unión de campesinos se ve en la necesidad de dejar de realizar sus labores agrícolas toda vez que en el terreno ejidal se descubrió (por desgracia para ellos) una zona arqueológica, y dedicarse a explotarlo turísticamente (lo cual no es garantía de éxito) deberán de atenerse a los dictámenes discrecionales de la autoridad, una burocrática rutina de papeleo y, por si fuera poco, con la certidumbre de que todas aquellas obras que realicen para prestar servicios turísticos serán expropiadas en un término no mayor de 50 años. Ahora bien, si lo que desean es crear un museo regional, un porcentaje de las cuotas que recauden se entregarán al INAH, quien además podrá inspeccionar en todo momento la forma en que se allegan de recursos. ¡Valiente manera de promover la participación social!

Pondremos otro ejemplo de los "estímulos" otorgados por la Ley de Monumentos y zonas, a fin de impulsar la intervención responsable de la población para la protección del Patrimonio Histórico.

Conforme al artículo 11 de la Ley Federal, los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos artísticos o históricos que los mantengan conservados y en su caso los restauren en los términos establecidos, podrán solicitar la exención de los impuestos prediales correspondientes en la jurisdicción del Distrito Federal, con base al dictamen emitido por el Instituto competente. Este dictamen, según el artículo 45 del Reglamento, deberá hacer constar:

que el uso del bien es congruente con sus antecedentes y características.

que los elementos arquitectónicos se encuentran en buen estado de conservación.

c) que el funcionamiento de las instalaciones y servicios no altera ni deforma los valores del monumento.

El artículo 47 del Reglamento señala que en caso de variar alguna de esta circunstancias, el Instituto competente promoverá la revocación de dicha exención.

Si calculamos el costo de la obra de restauración y el tiempo invertido en la obtención de todos esos requisitos establecidos en el Reglamento, el resultado (la exención del impuesto predial) nunca podrá constituir un beneficio atractivo para el propietario de un inmueble histórico.

El mismo artículo 11 de la Ley continua señalando que los Institutos promoverán ante los gobiernos de las Entidades Federativas la conveniencia de que se exima del impuesto predial a los propietarios de inmuebles declarados monumentos que no se exploten con fines de lucro.

Ahora sí se permite la participación activa de los gobiernos locales ¡qué curioso! Desde un principio, la Ley descalifica la actuación de las autoridades locales en la protección de nuestro Patrimonio Histórico, salvo en el momento que ésta constituya un menoscabo en su hacienda.

Tampoco el particular es el beneficiado de estas disposiciones, pues limita la posibilidad de uso de la edificación.

¿Qué pasa si el propietario de un inmueble declarado monumento, por más que lo desee, esté imposibilitado económicamente de restaurarlo? Bueno, pues de acuerdo al artículo 10 de la Ley, el Instituto podrá requerirlo y en su rebeldía realizará las obras necesarias. El importe de las mismas constituirá un crédito fiscal que será cobrado por la Tesorería de la Federación. En caso de que éste no se pague, las autoridades hacendarias podrán tomar medidas legales tales como el embargo y remate de la casa. ¿No es una actitud confiscatoria?

La consecuencia directa de todas estas problemáticas: la pérdida irreparable de nuestro Tesoro Cultural, motivado por el desconocimiento, la imposibilidad económica miedo e incluso mala fe.

A pesar de los loables esfuerzos de las autoridades impositivas del Distrito Federal y de algunas Entidades de la República para otorgar beneficios fiscales a los propietarios de inmuebles declarados como monumentos, falta mucho por hacer en lo que se refiere al estímulo y promoción de la protección del Patrimonio Arqueológico e Histórico. La Ley no prevé medios efectivos para permitir esta valiosa intervención de los sectores sociales, ni las actuales acciones que se derivan del régimen jurídico vigente podrán crear una sensibilización de la importancia de los bienes culturales y, por tanto, de su preservación.

En busca de las raíces

La situación apremiante que sufren las manifestaciones que son producto de nuestro pasado, ha servido a distintos organismos internacionales como principal fundamento para revalorar la misión de nuestro Patrimonio Histórico y el papel que juega la sociedad respecto a los mismos. Las actuales tendencias establecen un concepto integral de los bienes culturales, cuyo alcance se ha abierto a las manifestaciones etnológicas vernáculas y tradicionales, derivado de su origen comunitario.

Pero también reconocen que la sociedad es la principal responsable de cuidar de nuestro patrimonio. Que todos los sectores y a todos los niveles debe existir un compromiso compartido para luchar por la preservación de un Tesoro que no solo pertenece a un país, sino que es testimonio de la grandeza humana.

El reconocimiento y regulación de las realidades que afectan el Patrimonio Histórico y Arqueológico, el estímulo a la inversión en obras de conservación y restauración, la participación activa de la sociedad en estas labores, el papel de los órganos estatales como rectores y promotores de la preservación de nuestras manifestaciones culturales, el compromiso compartido a todos los niveles de gobierno, la constante retroalimentación en aras de una mejora continua de las disposiciones jurídicas protectoras de estas piezas y edificios, son algunos de los valores que deben ser tomados en cuenta para una administración pública eficaz del Patrimonio Cultural. Desafortunadamente, nuestra Ley vigente no contiene muchas de dichas consideraciones.

"Nacionalización" y "privatización" son términos por sí mismos excluyentes.

Los criterios expuestos en el párrafo anterior proponen una "socialización" de las políticas de preservación de los bienes culturales. Este concepto no debe entenderse bajo una perspectiva marxista-leninista, sino en su real sentido: la sociedad es la raíz y destino de toda actividad cultural y está obligada a velar por su preservación, pues es un

factor que contribuye al desarrollo comunitario. A fin de cuentas, la protección del Patrimonio Arqueológico e Histórico es una labor común.

* Abogado. Miembro del Comité Nacional Mexicano del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS).