

El uso de los recursos culturales como instrumento para la conservación y manejo

*Claudia Leyva Aguilera y Patricia Aceves-Calderón
Universidad Autónoma de Baja California*

*Miguel Wilken-Robertson
Instituto de Culturas Nativas de Baja California*

Resumen

Los recursos culturales, considerados como aquellos bienes arqueológicos, históricos y artísticos, además de prácticas, conocimientos y áreas de uso tradicional, pueden ser un instrumento muy útil en la evaluación, conservación y manejo de los ecosistemas, porque representan el patrimonio de los pueblos que habitan o han habitado una región determinada. En este trabajo se revisa el contexto legal donde están o pueden estar incluidos los recursos culturales en relación con la conservación y manejo de sitios y ecosistemas, como son: la “Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas” (INAH), “Ley de Preservación del Patrimonio Cultural de Estado de Baja California”, “Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente” (LGEEPA) y la “Ley de Ecología del Estado de Baja California”, así como los instrumentos derivados de estas leyes: reglamentos, programas de Ordenamiento Ecológico, entre otros. El objetivo de esta revisión es realizar el análisis de los problemas que surgen en la aplicación de las leyes y en el seguimiento de los programas que tienen relación con los recursos culturales. Finalmente, se presentan algunas propuestas para incorporar a los recursos culturales dentro de los instrumentos de evaluación para la conservación y manejo de sitios y ecosistemas, particularmente con actividades de investigación, educación, difusión, capacitación y gestión.

Introducción

En el estado de Baja California, dos terceras partes del territorio están consideradas dentro de alguna categoría de conservación o aprovechamiento especial, como son los parques nacionales, las áreas de protección de flora y fauna y reservas de la biosfera. Por tal razón, los elementos del patrimonio cultural pueden ser un instrumento muy útil en la evaluación, conservación y manejo de los ecosistemas (Aceves-Calderón 1999).

El patrimonio cultural representa los bienes arqueológicos, históricos, artísticos y de uso tradicional materiales, restos, prácticas, conocimiento y áreas de uso de los pueblos que habitan o han habitado una región determinada. En Baja California estos recursos culturales no han sido adecuadamente valorados, por lo que muchos se han perdido, se encuentran en estado de deterioro o se desconocen.

La meta de este trabajo es revisar el contexto legal donde están o pueden estar incluidos los recursos culturales en relación con la conservación y manejo de sitios, zonas y ecosistemas,

con el fin de identificar puntos en común que puedan ser utilizados como herramientas para la investigación, planeación, toma de decisiones, una mayor coordinación intersectorial, participación comunitaria y desarrollo sustentable.

Objetivos

Los objetivos de esta revisión son realizar el análisis de los problemas que surgen en la aplicación de las leyes y en el seguimiento de los programas que tienen relación con el patrimonio cultural, así como presentar algunas propuestas para incorporar a los recursos culturales, dentro de los instrumentos de evaluación para la conservación y manejo de sitios y ecosistemas. Para lograr este fin, se realizó un análisis de fortalezas y debilidades de cada uno de los instrumentos legales que enmarcan el patrimonio cultural y el de conservación y manejo de ecosistemas. La revisión se realizó únicamente en aquellos artículos que aportaban alguna herramienta útil para la integración de estas dos grandes visiones (la natural y la cultural) en una propuesta conjunta.

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas

La “Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas” del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 6 de mayo de 1972, y su reglamento se publicó el 8 de diciembre de 1975, y posteriormente modificado por decreto el 5 de enero de 1993. En esta ley se incluye dentro del patrimonio cultural a monumentos arqueológicos, bienes muebles e inmuebles producto de culturas anteriores a la llegada de los españoles, restos humanos, de flora y de fauna, relacionados con estas culturas. Son considerados zonas de monumentos, aquellas donde existen monumentos arqueológicos o se presume su existencia; también se consideran los bienes muebles e inmuebles correspondientes a los periodos históricos desde el siglo XVI hasta el siglo XIX.

Fortalezas

Una de las principales fortalezas, en la legislación federal sobre el patrimonio cultural, es considerar la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de estos recursos como una acción de utilidad pública. Otra fortaleza muy importante y que no ha sido suficientemente atendida, es la promoción para la formación de organizaciones civiles y comunitarias que auxilien al INAH en el cumplimiento de sus funciones sustantivas, la investigación, conservación y divulgación del patrimonio cultural. También se reconoce la necesidad de coordinación entre las distintas dependencias del gobierno federal, además de con los otros órdenes de gobierno (estados y municipios). Finalmente, se prevé la participación de instituciones académicas en investigación, aunque en Baja California todavía no hay suficiente colaboración en este punto.

Debilidades

Una de las principales debilidades que muestra este análisis es que se trata de una ley general que no ha sido revisada ni actualizada y, por tanto, no ha sido consensuada con otros

sectores. Otra debilidad de tipo conceptual: en la definición de monumentos y zonas no se han considerado las especificidades regionales, y la conservación de los sitios parte de una visión mesoamericanista y excluye las características del patrimonio en regiones áridas. En ese mismo sentido, también podemos considerar como una debilidad que las actividades de investigación y estudio no se consideran a escala regional, por lo que no se incorpora explícitamente el contexto ecológico. Con esto nos referimos a que se parte del concepto de sitio arqueológico con una dimensión espacial restringida a un punto significativo, como en el caso de restos de estructuras fácilmente localizables, visibles, pero no se consideran los sitios de campamentos estacionales o talleres líticos como elementos de un sistema más amplio y complejo. En un nivel más operativo, no se establece claramente la responsabilidad de propietarios particulares, ejidales o gobiernos locales en obras que puedan deteriorar el patrimonio, considerado desde esta visión regional.

Ley de Preservación del Patrimonio Cultural del Estado de Baja California

La “Ley de Preservación del Patrimonio Cultural del Estado de Baja California” fue publicada en el *Diario Oficial del Estado de Baja California* el 6 de noviembre de 1998. Esta ley modificó por decreto a la anterior “Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Baja California”, la cual había sido aprobada y posteriormente publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California* el 18 de agosto de 1995. La modificación afectó desde la denominación hasta la redacción de algunos capítulos y artículos. Algunos de éstos fueron incluso derogados. Una de las modificaciones más importantes es la concerniente a la concepción misma de patrimonio cultural del estado, considerado en la primera ley como el

conjunto de manifestaciones tangibles e intangibles, producto de la obra conjunta o separada del hombre y la naturaleza, presentes o pasadas, que tengan relevancia histórica, estética, arquitectónica, urbanística, artística, tradicional, etnológica, científica, tecnológica e intelectual para los habitantes de Baja California.

En la ley vigente se considera al

conjunto de bienes y expresiones artísticas e intelectuales desarrollados en la entidad; la suma de obras de relevancia histórica, estética, arquitectónica, urbanística, científica y tecnológica; el compendio de manifestaciones y prácticas sociales significativas desde el punto de vista de los valores y tradiciones populares, así como los bienes y zonas paleontológicas, arqueológicas, históricas y naturales de importancia para los habitantes del Estado.

Fortalezas

Como punto de partida cabe resaltar el amplio conjunto de elementos del patrimonio cultural identificados en la ley, que puede aprovecharse para la conservación de prácticas culturales y zonas naturales de importancia. Dado que Baja California es un estado muy joven, una de las principales fortalezas de la legislación es la definición de sus competencias en la conservación del patrimonio histórico del estado, sobre todo en los centros urbanos, ya que gran parte de estos recursos queda desprotegido por la legislación federal. En esta ley se trata de considerar, por lo menos en el texto, el concepto de región y territorio ya que se incorporan como patrimonio las categorías de zonas de entorno arquitectónico, urbanístico o natural y zonas protegidas. También promueve la participación social y de instituciones académicas en la

investigación, conservación y manejo de estas áreas. Además, reconoce la necesidad de la coordinación intergubernamental y establece algunos mecanismos para la gestión, registro y operación entre estado y municipio.

Debilidades

Las debilidades de esta ley están en sus fortalezas, dado que el concepto de patrimonio que se establece en el primer artículo se traslapa con las competencias de la autoridad federal en el campo. Además, en el cuerpo del texto esta concepción que permite considerar prácticas tradicionales y conservación de entornos naturales se reduce y privilegia las acciones de conservación en el ámbito urbano. Otras debilidades son que, aunque está prevista la coordinación intergubernamental para la aplicación de la ley, no están establecidos los mecanismos de coordinación entre las mismas dependencias del gobierno estatal competentes ni con la autoridad federal. En términos operativos, no están previstos los mecanismos para la formación de personal profesional para cubrir algunas funciones o acciones previstas por la ley, aunque se menciona la colaboración entre las autoridades respectivas y las instituciones académicas. Todas las debilidades de tipo operativo posiblemente se deben a la falta de un reglamento correspondiente donde se establezcan los mecanismos para la aplicación de la ley.

Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

La “Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente” (LGEEPA) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de enero de 1988 y reformada por el “Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del *Código Penal del Distrito Federal* en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal” y por decretos publicados los días 13 de diciembre de 1996 y 7 de enero del 2000.

Fortalezas

Por tratarse de una ley que fue revisada y reformada se considera que es un instrumento vigente y actualizado, donde se han incorporado las opiniones de los foros de consulta y de una mesa de consensos. El decreto reformó la ley y adicionó un capítulo al *Código Penal* donde incorpora la categoría de “delito ambiental”, por lo que se tipifican y se persiguen como delito todas las violaciones a la LGEEPA.

En esta ley también se considera que la conservación del patrimonio natural es una responsabilidad compartida entre las autoridades y la sociedad. Están muy bien definidas las atribuciones de la ley, dado que existe un glosario con los términos relacionados con la misma, el cual está incorporado como un artículo donde se definen los conceptos en materia de la ley. Específicamente en relación con la conservación de sitios, dentro de la ley se incluye la categoría de monumentos naturales dentro de las áreas naturales protegidas, para aquellas zonas que contengan elementos o sitios de valor histórico, cultural y científico, los cuales quedarán bajo un régimen de protección absoluta.

Otra fortaleza importante es que en la ley se establecen claramente los instrumentos para la evaluación de sitios y proyectos, como son el “Ordenamiento del Territorio y la Manifestación de Impacto Ambiental”, los cuales consideran como una dimensión de evaluación el componente histórico-cultural.

Debilidades

Su mayor debilidad radica en la aplicabilidad de la ley, debido a que aún cuando se considera la distribución de competencias no se han logrado establecer los mecanismos para una adecuada coordinación intragubernamental y entre los diferentes niveles de gobierno; por lo tanto, no hay una verdadera descentralización de funciones y existe una falta de comunicación entre las entidades de gobierno. En el mismo sentido, aunque la participación social está definida como uno de los mecanismos de inspección y vigilancia, no existen procedimientos efectivos para lograrla, principalmente por la falta de capacitación y de educación ambiental. Como consecuencia, no se ha logrado una aplicación efectiva de la ley en ninguno de los niveles de gobierno.

Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California

La “Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California” publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 30 de noviembre del 2001, abroga la “Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para el Estado de Baja California” del 17 de febrero de 1992. Se trata de una ley reglamentaria del Estado de Baja California para definir las bases de un desarrollo sustentable a través de la prevención de los impactos ambientales, la preservación y la restauración del equilibrio ecológico, así como para la protección al ambiente en el territorio del estado. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Fortalezas

Es una ley vigente y actualizada, producto de consenso. Se trata de garantizar el derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar y vigilar el cumplimiento del deber que tiene toda persona de proteger el ambiente, lo que involucra la corresponsabilidad en la aplicación de la ley. Refiere al establecimiento de un sistema de gestión ambiental a nivel estatal y la coordinación intergubernamental en diferentes niveles de gobierno. Incorpora el concepto de calidad de vida en los objetivos del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En términos de territorio considera el establecimiento de Monumentos Naturales Estatales, dentro de las áreas naturales protegidas, los cuales serán aquellos lugares u objetos naturales, que por su carácter único o excepcional, interés estético, valor histórico o científico se resuelva incorporar a un régimen de protección absoluta. En los monumentos naturales únicamente podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación.

Establece las bases para garantizar el acceso de la sociedad a la información ambiental, que permita a los ciudadanos conocer la situación ambiental que guarda el estado y para asegurar su participación corresponsable en la protección del ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

Debilidades

Por ser de tan reciente publicación todavía no se ha logrado la difusión adecuada. Por lo tanto no existen mecanismos efectivos para lograr la corresponsabilidad efectiva. Como

consecuencia, no se ha logrado una aplicación efectiva de la ley en ninguno de los niveles de gobierno (estatal y municipal).

Problemática en la aplicación de estas leyes para la conservación

En esta revisión encontramos que existe una serie de coincidencias relacionadas con la aplicación y operatividad de los instrumentos legales para la conservación del patrimonio, tanto a nivel federal como estatal. En principio, se presenta una falta de coordinación intergubernamental e intersectorial para la aplicación oportuna de estas leyes. Aún cuando está prevista la participación social, no se han establecido mecanismos efectivos para promoverla y coordinarla, sobre todo en casos de denuncia.

No existen inventarios completos que permitan la adecuada planeación para la conservación y manejo de este patrimonio. Dado que es fundamental el registro de monumentos y zonas, dicha información no se incorpora en los ordenamientos territoriales para la asignación de las capacidades de uso, por lo que en muchas ocasiones se designan políticas inadecuadas que ponen en riesgo el patrimonio, principalmente los recursos culturales no registrados.

Todavía no está claramente reglamentada la participación social para el aprovechamiento, manejo y conservación de los recursos culturales y naturales, por lo que dicha participación es limitada e ineficiente.

En síntesis la falta de registro completo y actualizado del patrimonio cultural y ecológico en el estado de Baja California, la falta de mecanismos de colaboración efectiva entre las instituciones y los diferentes sectores involucrados en la conservación y la necesidad de una redefinición del significado de patrimonio y desarrollo, debe conducir a la búsqueda de estrategias e instrumentos atractivos para la conservación, como la valoración económica y el involucramiento social, a través del establecimiento de programas de educación integral, que permitan la participación efectiva de la sociedad, bajo la premisa de que “cuando se conoce, se valora y se protege”. Esta revisión podría ser la base para establecer mecanismos de coordinación que permitieran aprovechar las fortalezas de cada instrumento legal y minimizar las debilidades en su aplicación, para resolver los problemas específicos de conservación y manejo del patrimonio.

Propuestas

Como resultado de esta revisión, se proponen tres proyectos específicos así como la exploración de otras alternativas que pueden ayudar a resolver algunos de los problemas aquí presentados. En ellos está prevista la participación de autoridades, académicos y sociedad interesada en el aprovechamiento, manejo y conservación del patrimonio.

Creación de un sistema de información geográfica (SIG)

El objetivo es sistematizar el registro de información sobre patrimonio cultural y ecológico existente y detectar las áreas con déficit de información. Se requiere de la coordinación entre las instituciones de investigación y las autoridades competentes para conformar una base de datos georreferenciados sobre sitios, zonas, territorios, ecosistemas y recursos del estado. A partir de los resultados del ejercicio de integración, promover la realización de proyectos intersectoriales e interdisciplinarios para completar la base de

información cartográfica, bibliográfica y de investigación. Partiendo de la ética de colaboración, la aplicación del SIG será de gran utilidad para establecer programas y planes de manejo, restauración, protección y conservación del patrimonio en esta perspectiva integral. Se pueden proteger a estos sitios e información sensibles a través de métodos de presentación de la información así como a través de distintos niveles de acceso.

Formación de redes de colaboración y comunicación

El objetivo es buscar mecanismos de colaboración efectiva que permitan compartir información y experiencias de utilidad común, a través de la revisión de acuerdos de colaboración intergubernamental y sectorial previos. Se deberán identificar los actores vinculados a la conservación del patrimonio y las actividades que se estén realizando en materia de investigación, planeación y desarrollo, para definir los alcances de tales acciones y establecer redes de comunicación permanente que permitan hacer más eficientes las acciones para la conservación.

Programa de educación integral para la conservación

Este programa tendrá por objeto dar a conocer a la comunidad la importancia de la conservación del patrimonio cultural y ecológico, dado que, como ya se mencionó anteriormente, la comunidad informada puede proponer y participar en acciones de conservación y manejo. Para el establecimiento de un programa permanente de educación y capacitación se requiere de la participación de las autoridades educativas como la Secretaría de Educación y Bienestar Social del gobierno del estado y las organizaciones no gubernamentales, con el apoyo y la información de las instituciones gubernamentales competentes y las universidades y centros de investigación.

Exploración de otras alternativas

Finalmente se propone explorar otras alternativas como son los instrumentos de valoración económica, a partir de la consideración de que la conservación del patrimonio puede promover el desarrollo económico regional y que para lograrlo es necesaria la participación comunitaria. En particular, se pueden proponer actividades de turismo alternativo (turismo rural, cultural y ecoturismo) compatibles con la conservación y con ello otorgar un valor en el mercado a los sitios, zonas y ecosistemas. Todas estas propuestas evaluadas a través del análisis de costo-beneficio, para identificar los costos de oportunidad de la conservación y los servicios ambientales que esta actividad está brindando.

Bibliografía

Aceves-Calderón, P.

- 1999 “El patrimonio cultural: elementos para una reflexión”, ponencia en el Foro Estatal de Análisis y Reflexión sobre la Iniciativa de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ensenada.