

LOS PLANES ESPECIALES DE MANEJO Y PROTECCIÓN PEMP. ¿UNA VISIÓN FRAGMENTADA DEL PATRIMONIO CULTURAL?

Juan de Jesús Guerrero – Representante Legal
Fundación para la conservación y la restauración del Patrimonio Cultural **FUNCORES**
Carrera 6ª N° 12-18 of. 603 Bogotá
funcores@gmail.com

El alto costo que implica la gestión del patrimonio cultural, plantea como principal necesidad la búsqueda de estrategias que permitan ofrecerlo como un incentivo para el desarrollo de las comunidades, estableciendo un sistema para su protección basado en una estrecha relación entre empresas públicas y actores privados, sistema que tiene, necesariamente que involucrar la identificación, difusión y apropiación, así como aspectos relacionados directamente con su conservación física.

En teoría, esta condición se facilita con una nueva e integral concepción del patrimonio, la cual desde la misma Constitución Nacional y la Ley General de Cultura, ha superado el concepto de monumentos y museos, poniendo en evidencia formas más vernáculas, etimológicas e intangibles. Falta si, por supuesto, la reflexión frente al papel económico del patrimonio cultural, como generador de nuevas alternativas de empleo e innovadoras fuentes de ingresos.

El patrimonio cultural debe convertirse en un generador de sentido pertenencia y cohesión social de las comunidades, como productor de vínculos sociales en integración social. Para que efectivamente se dé esta condición es indispensable que los grupos o comunidades reconozcan y utilicen de forma efectiva su acervo cultural, lo que significa necesariamente, un dialogo abierto entre todas las partes interesadas en un territorio determinado.

Uno de los documentos que inicialmente plantean la preocupación por la conservación del patrimonio cultural mundial es la reunión de París de 1972, documento del cual vale la pena resaltar los siguientes planteamientos:

Constatando que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles,

Considerando que la protección de ese patrimonio a escala nacional es en muchos casos incompleto, dada la magnitud de los medios que requiere y la insuficiencia de los recursos económicos, científicos y técnicos del país en cuyo territorio se encuentra el bien que ha de ser protegido,

Considerando que las convenciones, recomendaciones y resoluciones internacionales existentes en favor de los bienes culturales y naturales, demuestran la importancia que

tiene para todos los pueblos del mundo la conservación de esos bienes únicos e irremplazables de cualquiera que sea el país a que pertenezcan.

Considerando *que es indispensable adoptar para ello nuevas disposiciones convencionales que establezcan un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor excepcional organizada de una manera permanente, y según métodos científicos y modernos,*

Artículo primero

A los efectos de la presente Convención se considerará “patrimonio cultural”:

*Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pinturas **monumentales**, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,*

Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,

Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. (la negrilla es para resaltar este aspecto de forma como estaba siendo concebido el patrimonio cultural).

Artículo 4

Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.

Ahora bien, el primer planteamiento para la elaboración de los Planes Especiales de Protección PEP, aparecen cuando se reconoce, por primera vez, hacia 1992, año en el que se celebró en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como la "Cumbre de la Tierra", que la conservación de la diversidad biológica es una preocupación común para la humanidad y forma parte del proceso de desarrollo. Uno de los mayores logros del Convenio es que aborda a la diversidad biológica desde un enfoque integral, al definirla en sus tres dimensiones: genes, ecosistemas y especies.

Esta reunión contempló tres elementos fundamentales en su formulación:

La conservación de la biodiversidad,

el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y,

la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

Varios fueron los temas que se traspolaron desde la problemática de la biodiversidad a la problemática del patrimonio cultural

Uso sustentable

Acceso a los recursos y distribución de beneficios.

Evaluación de impacto ambiental territorial

Educación y conciencia pública.

Suministro de recursos financieros.

Presentación de informes nacionales sobre las medidas para poner en práctica los compromisos asumidos en virtud del tratado.

Medidas e incentivos para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

Uno de los aspectos que tuvo mayor influencia fue justamente el del ver el problema del patrimonio cultural con enfoque integral, esto es el patrimonio inmueble, mueble y el patrimonio intangible, como un sistema que permite la cohesión e identidad del territorio, perspectiva desde la cual el patrimonio cultural es concebido como un factor de desarrollo de las comunidades.

Por otra parte, una de las preocupaciones del sector cultural, lo constituye los efectos de la globalización, situación que necesariamente exige replantear estrategias que permitan proteger la identidad

“Al estar basada fundamentalmente en la lógica económica y en la expansión del mercado, la globalización rompe los compromisos locales y las formas habituales de solidaridad y de cohesión con nuestros semejantes. Las élites que actúan a nivel global tienden a comportarse sin compromisos con los destinos de las personas afectadas por las consecuencias de la globalización. La respuesta a este comportamiento por parte de los que quedan excluidos de la globalización es el refugio en la identidad local donde la cohesión del grupo se apoya en el rechazo a los ‘externos’¹.”

Surge entonces el concepto de “Territorios Inteligentes”, término que se ajustaba de forma restrictiva a aquellos espacios que son capaces de dar una respuesta coherente a los cambios que impone el reto de la globalización. Los Territorios Inteligentes pueden llegar a ser auténticos territorios sustentables, por su capacidad para equilibrar la trilogía urbana: estrategia económica, desarrollo social, cultural y calidad medioambiental.

El territorio inteligente se asume entonces como:

“aquel territorio innovador capaz de construir sus propias ventajas competitivas en relación con su entorno, dentro de un mundo complejo, global e interrelacionado, persiguiendo su sostenibilidad”.

“Es capaz de transformar conocimientos, cualificaciones y talentos, integrando agentes locales, en una ventaja competitiva y sostenible que atraiga y retenga recursos estratégicos”.

En la actualidad, las grandes transformaciones que sufren las ciudades exigen buscar nuevas ideas y métodos de trabajo en política urbana que permitan afrontar los grandes retos del futuro de las ciudades, especialmente de sus centros históricos y fundacionales. Esta situación se acrecienta en el momento en el cual las ciudades trascienden los límites administrativos y, en consecuencia los planes estratégicos para su desarrollo deben estar formulados desde una visión territorial, con una perspectiva de crear su ventaja

competitiva. Se trata entonces de elegir correctamente objetivos que puedan dotar las ciudades de su propia singularidad, fundamentados en el tema de la cohesión social, es decir la inclusión de todos los ciudadanos en todos los ámbitos de vida.

En el caso del patrimonio cultural, se requiere entonces una defensa de la integralidad, indivisibilidad e interdependencia entre sus componentes para que las personas y colectividades puedan ver en su existencia, verdaderos insumos de desarrollo y llevar a cabo los modos de vida que consideran valiosos para sí mismos, esto dentro del respeto a la diversidad social y cultural.

La integralidad con la cual se debe afrontar el patrimonio cultural, está relacionada con un enfoque de trabajo que liga los derechos con las diversidades, las identidades y el diálogo intercultural.

Acorde a lo anterior, la Ley 388 de 1997 (Ley de ordenamiento territorial), propone como uno de sus principios y objetivo general del ordenamiento territorial:

“El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial....”. (Artículo 2)

Posteriormente, señala esta misma Ley que: *El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:*

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural. (Numeral 3 del artículo 3)

Como un factor importante de las determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial, POT – EBOT, se señala que para la elaboración y adopción de los mismos, los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

Por su parte la ley 397 o Ley general de Cultura, establece como definición de patrimonio cultural:

“Artículo 4º. Definición de patrimonio cultural de la Nación. El patrimonio cultural de la Nación está constituido por todos los bienes y valores culturales que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la tradición, las costumbres y los hábitos, así como

el conjunto de bienes inmateriales y materiales, muebles e inmuebles, que poseen un especial interés histórico, artístico, estético, plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, ambiental, ecológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, científico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico, antropológico y las manifestaciones, los productos y las representaciones de la cultura popular.

En la misma ley se señala que:

“Los planes de desarrollo de las entidades territoriales tendrán en cuenta los recursos para la conservación y la recuperación del patrimonio cultural”

Artículo 11. Régimen para los bienes de interés cultural. Los bienes de interés cultural públicos y privados estarán sometidos al siguiente régimen:

3. Plan especial de protección. Con la declaratoria de un bien como de interés cultural se elaborará un plan especial de protección del mismo por parte de la autoridad competente. El plan especial de protección indicará el área afectada, la zona de influencia, el nivel permitido de intervención y las condiciones de manejo y el plan de divulgación que asegurará el respaldo comunitario a la conservación de estos bienes, en coordinación con las entidades territoriales correspondientes.

El Ministerio de Cultura establece que “El Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP, es el instrumento de gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen las acciones necesarias con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los Bienes de Interés Cultural o de los bienes que pretendan declararse como tales si a juicio de la autoridad competente dicho Plan se requiere, en el marco de lo establecido por el Decreto 763 de 2009”.

De igual forma señala que los PEMP como instrumento del Régimen Especial de Protección de los BIC, deben:

- Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno socio-cultural, partiendo de la conservación de sus valores, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades.*
- Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes.*
- Establecer las condiciones físicas, de mantenimiento y de conservación de los bienes.*

- Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes.*

• *Generar las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de garantizar su conservación y su transmisión a futuras generaciones.*

Para realizar un análisis de los alcances de este instrumento de planeación, se entiende que dicho instrumento debe estar dirigido al PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION, para lo cual debemos referir la definición, que del mismo se hace desde la Ley 1185:

*“constituido por todos los **bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura** que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el paisaje cultural, las costumbres y los hábitos, así como los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico”.* (La negrilla es con el fin de resaltar el tema de la presente reflexión)

Hasta aquí se observa que, por una parte y dado que es una preocupación mundial, tal como ya lo vimos en el tema de biodiversidad, las estrategias para acometer las problemáticas de las distintas áreas del conocimiento y desarrollo social, es la de asumir los problemas con soluciones integrales, donde los componentes de dichas problemáticas son vistos desde métodos sistémicos, complejos e indivisibles, en la búsqueda de respuestas acertadas y efectivas.

Desde esta perspectiva, se entendería que los Planes Especiales de Manejo y Protección. PEMP, deben concebir el patrimonio en toda su integralidad, esto es:

“las manifestaciones inmateriales, los bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble”, toda vez que dichos PEMP buscan, entre otros objetivos, la recuperación y sostenibilidad de este patrimonio cultural así como aspectos de orden social, institucional y financiero que garantice su sostenibilidad, generando las condiciones y estrategias para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el Ministerio de Cultura con la *Resolución No. 395 de 2006. Declara como Bienes de Interés Cultural de Carácter Nacional algunas categorías de bienes muebles que se encuentren en el territorio nacional, pertenecientes a personas naturales o jurídicas y elaborados antes de 1920.* Surge la pregunta ¿Qué papel juegan entonces estas categorías de bienes muebles declarados BIC en la elaboración de los PEMP?

Los PEMP, tal como lo establece el Plan Nacional de Recuperación de Centros Históricos, a través de la formulación y adopción de esta herramienta, buscan integrar la recuperación de los Centros Históricos al desarrollo de las ciudades, creando nuevas formas de protección y recuperación INTEGRAL, así como incentivos para la inversión pública y

privada en estos sectores, con el fin de garantizar su protección y sostenibilidad en el tiempo.

La Ley 1185 de 2008, modificó y adicionó la Ley General de Cultura -397 de 1997, transformación que contempló la modificación en la denominación de Plan Especial de Protección –PEP- por la actual denominación de Plan Especial de Manejo y Protección –PEMP, como *“el instrumento de gestión del patrimonio cultural por medio del cual se establecen las acciones necesarias la protección del patrimonio”*.

No obstante lo anterior cuando se analizan los PEMP que hasta el momento se han realizado, tanto en la etapa de diagnóstico como en la de formulación, así como los Términos de Referencia formulados desde el Ministerio de Cultura para la elaboración de los PEMP de los Centros Históricos de Tunja, Loricá y Villa del Rosario, que en el mes de noviembre de 2009, fueron publicados en la página de contratación del Estado, se observa que, aunque estos centros históricos cuentan con una significativa presencia de bienes muebles tanto en espacios públicos como en museos y colecciones privadas, no se tiene en cuenta dentro de los equipos de trabajo, la participación de los Restauradores de Bienes Muebles, Antropólogos, sociólogos u otros profesionales que aporten a la formulación de propuestas integrales, donde tengan cabida tanto las manifestaciones inmateriales como las materiales muebles ya que constituyen un componente importante de patrimonio cultural de las comunidades.

Cabe entonces la pregunta ¿Qué tipo de patrimonio es el que contemplan los PEMP, donde solo se señalan aspectos urbanísticos, paisajísticos, arquitectónicos y de marketing? Las demás expresiones del patrimonio cultural no se consideran elementos importantes para ser tenidos en cuenta como un factor fundamental en la búsqueda de una identidad cultural y la apropiación como factor de desarrollo por parte de las comunidades custodias y propietarias?, desde esta perspectiva y teniendo en cuenta estas consideraciones. Con preocupación vemos un retroceso de la forma como se viene trabajando el patrimonio, ¿será que el Patrimonio Cultural es contemplado con la visión de la Convención de 1972?

Si bien la Legislación plantea importantes avances en la forma como se concibe el Patrimonio Cultural, la forma como se plantean y se realizan las estrategias de gestión del mismo, desde la Dirección de Patrimonio ente rector del tema, parten de una visión fragmentada del patrimonio cultural.