

PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL

Introducción

La degradación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Ciudad de Buenos Aires, así como del entorno en el cual se encuentran emplazados dichos bienes, es fácilmente apreciable mediante un recorrido de la ciudad.

La demolición de petits hotels para dar lugar a la construcción de modernos edificios o comercios, el descuido de importantes monumentos y edificios históricos, su profanación mediante la instalación de carteles publicitarios, el cambio de coloración de sus fachadas por la intensa contaminación atmosférica, y la destrucción de sus entornos, así como de barrios emblemáticos de la ciudad, el trazado de autopistas y emplazamiento de antenas, entre otras múltiples agresiones, muestran claramente que la preservación de la identidad cultural de Buenos Aires no constituye una prioridad para los porteños y sus gobernantes, ni aún con miras a los beneficios económicos que dicha preservación podría acarrear a partir del turismo.

Sin embargo ésta no es la manda del constituyente local cuando plantea el deber de la ciudad de desarrollar una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano e instrumentar un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueva, entre otros aspectos, la preservación del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora (art. 27, inc. 2, CCABA); o cuando garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, sin importar el régimen jurídico y la titularidad, “la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios” (art. 32 in fine, CCABA).

Así, tres aspectos fundamentales surgen de la CCABA de modo inequívoco:

1. La preservación de este patrimonio es un mandato constitucional, por lo tanto no optativo para los ciudadanos y el Estado. La toma de decisiones públicas y privadas, por lo tanto, debe tomar en cuenta este mandato, debiéndose reflejar en las mismas los recaudos tomados para evitar el menoscabo. La evaluación de impacto ambiental, será, en este sentido, una herramienta de fundamental ayuda.
2. El proceso de ordenamiento territorial que promueve debe ser participativo. Ello implica involucrar a la ciudadanía, que representará en el proceso intereses de diversa índole, desde cuestiones económicas hasta cuestiones sociales tales como “el qué hacer” con la población del área a protegerse, su historia, sus vínculos con el barrio, usos, prioridades, etc.
3. El patrimonio urbano involucra componentes naturales y culturales, de manera tal que no es posible pensar aisladamente en la protección de un bien arquitectónico o histórico soslayando el entorno en el cual se inserta. Esta visión plantea la necesidad de una gestión del ambiente urbano distinta de aquella que promueve la protección exclusiva del bien. Esta concepción del patrimonio urbano natural y cultural se encuentra avalada por instrumentos internacionales, que recomiendan el tratamiento conjunto de ambos aspectos.

Lo anterior implica entonces que es preciso encarar una política seria y definida participativamente, que pueda mirar la identidad de la ciudad como un bien común a toda la sociedad, que la diferencia de otras ciudades en el país y en el mundo, la cual debe ser protegida adecuadamente.

El conflicto de superposición de competencias entre el Estado Nacional y el local –tal sería el caso de la traza de autopistas, estructuras vinculadas a la generación y transmisión de energía o la designación de un bien como patrimonio histórico nacional en el contexto local- llevan a la lógica conclusión de la necesaria articulación o coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para el tratamiento de estas cuestiones, con definiciones que respeten las expectativas de la ciudadanía.

Aspectos normativos

En cuanto al régimen legal, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una ley que data del año 2004 -Ley 1227-, y que fue reglamentada en 2006, a la vez que complementada por normas de inferior jerarquía. Esta norma define al patrimonio cultural y establece diversas categorías de protección, a la vez que fija la prohibición de enajenar, transferir, modificar y destruir todo o parte de los bienes protegidos, “declarados o que se declaren como tal”, el derecho preferente de compra a favor del Estado en relación a los bienes de dominio privado, la posibilidad de recurrir a la expropiación previa declaración de utilidad pública, y la implementación de estímulos para la conservación de estos bienes.

Debe destacarse una de sus graves falencias cual es la inexistencia de un sistema de sanciones adecuado a la naturaleza de los bienes a proteger, lo cual resulta en principio incoherente de acuerdo al estado del patrimonio cultural de la ciudad, en muchos casos degradado, como se anticipó, por la contaminación atmosférica, la instalación de carteles y cableado, la publicidad y el daño ocasionado por particulares, ya sea mediante la rotura de los bienes o su escritura con diversos elementos, e incluso su afectación por la carencia de un ordenamiento territorial protector del entorno en el que se encuentran emplazados.

Tampoco el sistema presenta una concepción integradora del patrimonio natural con el cultural o un tratamiento semejante a los distintos tipos de patrimonio a diferencia de lo ocurre, por ejemplo, en la legislación europea.

En cuanto al derecho comparado, del análisis de los códigos seleccionados para su comparación en este trabajo, surge que el Código de Colombia aborda la protección de los bienes culturales a través del sistema de parques nacionales, estableciendo, entre los objetivos de este sistema, la protección de ejemplares culturales e históricos. Entretanto, el Código francés también aborda la protección del patrimonio cultural en el marco del sistema de áreas protegidas a la vez que desde la contaminación visual, protegiendo los monumentos, lugares, paisajes y en general bienes de valor arquitectónico, histórico y urbanístico, así como las áreas cercanas a los mismos. Este aspecto de la protección es desarrollado ampliamente en el capítulo correspondiente a la mencionada contaminación.

Es útil señalar en este aspecto las competencias del Ministerio de Cultura de acuerdo a la nueva Ley de Ministerios¹ recientemente sancionada, según la cual el mismo debe “diseñar e implementar las políticas, planes y programas tendientes a preservar y acrecentar el acervo cultural” y “diseñar e implementar políticas, normas, proyectos y obras que tengan por objeto el desarrollo y preservación del patrimonio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de su infraestructura cultural”.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público posee, entre otras competencias, las de diseñar e implementar políticas tendientes a mejorar, mantener, proteger e incrementar el espacio público, diseñar e implementar políticas destinadas a la puesta en valor del mismo, implementar acciones para la ubicación, mantenimiento y preservación de monumentos y obras de arte en los espacios públicos, planificar y administrar programas y proyectos destinados al mantenimiento, limpieza y renovación edilicia, diseñar e implementar políticas de preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parqueadas, los parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica y planificar, controlar, fiscalizar e instrumentar las políticas destinadas a mejorar la calidad ambiental, visual y sonora.

La previsión de estas competencias pone de manifiesto la intrínseca relación entre lo cultural y lo natural, como componentes de único patrimonio urbano, tal como se mencionó más arriba.

A esto debe sumarse que las Comunas, como entes de derecho público con personalidad jurídica propia y competencia territorial, cuentan con competencias exclusivas y concurrentes con el Gobierno de la Ciudad. Entre las exclusivas –y en relación al tema que nos ocupa- les corresponde el mantenimiento de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto; en tanto que entre las concurrentes, se establecen la fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas y la participación en la planificación y el control de los servicios. Es posible afirmar, por lo tanto, que las comunas tendrán un rol fundamental en relación a la planificación y control del patrimonio urbano, en el marco de las competencias apuntadas.

En este sentido, la Ley de Ministerios prevé que las funciones del Ministerio de Ambiente y Espacio Público se ejerzan de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Comunas².

Conclusiones

Como se ha anticipado en la introducción del presente capítulo, muchos son los indicios del menoscabo y destrucción del patrimonio urbano. Prueba de ello son los recurrentes

¹ Ley N° 2506/07, BO. 04.12.2007, art. 21.

² Ley 2506/07, art. 25.

reclamos de los vecinos en relación a la modificación de sus barrios, ya sea por la pérdida de construcciones emblemáticas como por los cambios en la fisonomía del lugar³. Cambios que no impactan solamente en relación a la pérdida del patrimonio, sino que además implican una importante afectación en la calidad de vida de los vecinos.

Aquí la importancia de que los procesos de ordenamiento territorial y las políticas de preservación del patrimonio sean participativas, tales los mandatos de la Constitución de la ciudad y de la Ley General del Ambiente. Un accionar en el mencionado sentido, con respeto de las normas constitucionales y de presupuestos mínimos establecidas, aplicadas directamente desde el poder administrador –en el sentido de la medición y evaluación de los impactos de posibles menoscabos, así como la necesaria y genuina participación de la comunidad en los procesos administrativos de evaluación –EIA-, implicarían la drástica reducción de conflictos y judicialización de cuestiones, así como una mejora en la calidad del patrimonio urbano, y por consiguiente, en la calidad de vida de la población.

En este sentido, y particularmente en lo que refiere al cambio de fisonomía de los barrios a través de las modificaciones al Código de Planeamiento Urbano, lo que implica por cierto una afectación del patrimonio cultural- debe destacarse la infortunada metodología de las audiencias públicas realizadas en la Legislatura de la Ciudad, las cuales no responden a los requerimientos mínimos de lugar y horarios para su realización⁴, como así tampoco se profundiza en estudios técnicos que analicen la viabilidad y conveniencia de los cambios propuestos. Los requerimientos están a destinados a garantizar que la mayor cantidad posible de vecinos interesados o potencialmente afectados pueda concurrir a la audiencia, lo cual no es posible si la misma se realiza en un lugar distante de aquel en el cual se produciría el cambio, como tampoco si se celebra en días u horarios laborables; y asimismo a garantizar que la participación sea efectiva, lo que supone el previo acceso a la información existente sobre el proyecto a tratarse.

En esta línea, es recomendable que los representantes de los poderes legislativo y ejecutivo como así también del sector privado, aprehendan la importancia de lo postulado en el Principio 10 de Río, cuando sostiene que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá*

³ Para mayor información ver los capítulos de este Informe correspondientes a Ordenamiento Ambiental del Territorio, Evaluación de Impacto de Ambiental y en el Diario La Nación, las Editoriales de fecha 17/9/2007, pág. 18, y de fecha 30/11/2007, pág. 22, como así también la carta de lectores de ese mismo día titulada “Patrimonio”.

⁴ De acuerdo a lo previsto por la Ley 1470, modificatoria de la Ley 6, el lugar de celebración de la audiencia debería fijarse en un edificio del GCBA cercano a la cuestión a tratar y que resulte accesible para los participantes; y el horario y fecha deberían establecerse de modo tal que posibiliten la mayor participación de las personas que podrían verse afectadas por la mencionada cuestión.

proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

La aplicación de este principio desde los orígenes del proyecto, se constituye en buena parte de la sustentabilidad del mismo, en caso de concretarse. Resulta esencial la participación ciudadana en la integración de las políticas ambientales y de preservación del patrimonio. La concepción actual de preservación del patrimonio natural y cultural asigna fundamental importancia al fortalecimiento de la idea de pertenencia de una población respecto a su medio ambiente. Esto, que tiene relación directa con la función social y comunitaria del patrimonio, sólo es posible por medio de la implementación de mecanismos de participación ciudadana para definir criterios y objetivos de preservación.

Resulta asimismo necesaria una legislación que integre la preservación del patrimonio con la protección ambiental en la Ciudad de Buenos Aires, en el sentido que lo establece la CCABA cuando expresa que la preservación del patrimonio forma parte de la política ambiental (art 27. inc. 2), como también cuando establece la definición de un plan urbano ambiental que integre ambos aspectos (art. 29) y al mencionar la integración de la política ambiental con los aspectos sociales y culturales (art. 27).

Esta legislación tendría que definir, por lo menos, un marco conceptual que exprese los principios generales a seguir en el tema de preservación del patrimonio natural y cultural. Esto nos llevará a tratar con criterios semejantes a las distintas modalidades de ambos patrimonios.

Tal vez el primer punto para la integración de estas políticas fuera la definición de criterios paisajísticos, incorporando el concepto de paisaje urbano y enmarcando los monumentos patrimoniales en los sitios a los que pertenecen, y estos, en el contexto de una política global sobre el paisaje.

Asimismo, resulta imprescindible contar con una definición amplia y abarcativa de las diferentes categorías que integran el patrimonio natural y cultural, definiendo los criterios de categorización y sus respectivos grados de protección. De igual manera debe definirse un programa de ampliación permanente de los bienes catalogados, incluyendo las áreas de preservación histórica. Esto se complementa con el establecimiento de formas de asesoramiento a los particulares para la preservación de bienes declarados patrimoniales, mediante el asesoramiento de expertos del Gobierno de la Ciudad.

En consonancia con lo anterior, para la adecuada protección del patrimonio cultural se debe contemplar un mecanismo sencillo que prevea una medida de no innovar hasta tanto se realicen los estudios que asignen al bien una categoría definitiva.

Por último, se observa la necesidad de fijar estrategias para la continua creación de patrimonio arquitectónico y su integración al ambiente urbano, esto es, un proceso de formación y consolidación de sitios de valor patrimonial.