Legislación patrimonial y conservación: caminos divergentes

Heritage legislation and conservation: Divergent paths

Paola Solares
Investigadora Jurídica Cultural, Seminario de Procesos de Industrialización, Guatemala



El devenir histórico de la legislación en materia cultural en Guatemala ha sido el reflejo de los altibajos en factores como el ámbito social, político, económico, jurídico, y educativo. Obviamente, no es una circunstancia aislada de la cultura y del mismo pueblo que es portador de la misma, en donde se origina su constante dinamismo y de donde surgen sus mayores exponentes y defensores.

En Guatemala se llevó a cabo una revolución cívico-militar el 20 de octubre de 1944, en la cual inició una pequeña etapa de diez años conocida como la "primavera democrática", durante la cual surgieron diversas entidades administrativas, instituciones jurídicas, así como cuerpos normativos actualizados y encaminados a instaura y proteger los derechos humanos adoptados dentro de una Constitución Política vanguardista, emitida en 1945; dentro de sus disposiciones, se aborda por primera vez el tema de la cultura y del patrimonio cultural, haciendo énfasis en la protección y la conservación de los monumentos reconocidos por su belleza natural o su valor artístico e histórico (figura 1).

Con base en lo anterior, en 1946 se funda el Instituto de Antropología e Historia de Guatemala y, para complementar tanto su creación como sus funciones, se emite la primera ley en materia de protección y conservación de patrimonio cultural en el país, el decreto 425, Ley sobre Protección y Conservación de los Monumentos, Objetos Arqueológicos, Históricos y Típicos. A pesar de ser un cuerpo normativo corto, aborda de manera concreta el contenido en cuanto a la clasificación y la descripción de los bienes culturales, las funciones y el

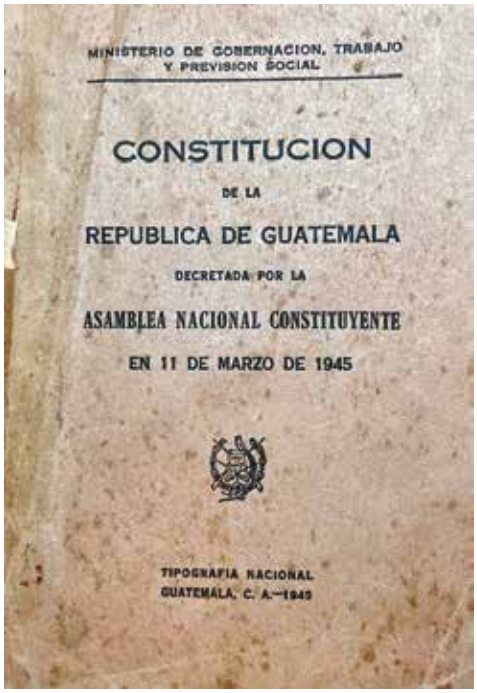


Fig. 01. Constitución de la República de Guatemala emitida durante la "Primavera Democrática"; 1945; Guatemala. Fotografía: Paola Solares, 2018.

objetivo del instituto, así como del Registro de Bienes Culturales, e incluso menciona sanciones por el incumplimiento de las normas establecidas en su contenido, siendo ése el principal antecedente, así como la base fundamental de la actual legislación en materia cultural.

Dentro de ese orden de ideas, otro parteaguas en la legislación en materia de cultura en el país se encuentra en septiembre de 1950, debido a que Guatemala, junto a Costa Rica y Panamá, fueron los primeros países centroamericanos en ratificar la convención de la UNESCO y con ello se integraron como Estados miembros de la misma. Dicha ratificación abrió las puertas para que se hiciera lo propio con más convenciones en materia de educación, propiedad intelectual y cultura, representando esto un complemento importante para el ordenamiento jurídico nacional.

Es importante recalcar que, como parte de las obligaciones del Estado durante las décadas entre 1950 y 1970, se emitió una serie de leyes, reglamentos y acuerdos ministeriales que tenían por objetivo tanto la delimitación territorial y la descripción de los sitios arqueológicos como su protección y conservación. En 1957 se emite el Reglamento de Funcionamiento del Parque Nacional Tikal, y en 1970 el Acuerdo de Creación de Zonas y Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos de los Períodos Prehispánico e Hispánico; además, en 1969 se emite la Ley Protectora de la Ciudad de La Antigua Guatemala. Todas esas disposiciones sentaron un precedente, así como las bases para poder llevar a cabo futuras inscripciones.

La primera convención en materia de cultura ratificada por Guatemala fue la Convención sobre la Protección del Patrimonio



Fig. 02: Estructura 6, Terraza 3. Parque Arqueológico Nacional Tak'alik Ab'aj. Fotografía: Carlos Espigares Luarca, 2022.

Mundial Cultural y Natural, en 1979, dando lugar en ese mismo año a las primeras dos inscripciones de bienes en la Lista de Patrimonio Mundial: la ciudad de Antigua Guatemala y el Parque Nacional Tikal. Luego, en 1981, se concretó la tercera inscripción, que fue la del Parque Arqueológico y Ruinas de Quiriguá. La última inscripción se llevó a cabo en 2023, y se trata del Parque Arqueológico Nacional Tak'alik Ab'aj (figura 2).

Ahora bien, a mediados de la década de la década de 1980, Guatemala se encontraba casi al final de un periodo profundamente oscuro y doloroso para el país, luego de atravesar 36 años de conflicto armado interno, y por entonces iniciaban los diálogos para la negociación de los acuerdos de paz, siendo éste el comienzo de una etapa democrática. Por lo tanto, en 1985, con un gobierno civil electo democráticamente, luego de 30 años con gobiernos militares, dictaduras y continuos delitos de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos fundamentales, fue necesario emitir una nueva Constitución Política que garantizara la estricta protección de los derechos humanos, la democracia, la organización del Estado, la defensa del orden constitucional y que además se adecuara a los estándares de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Guatemala.

Por consiguiente, el tema de la cultura fue regulado dentro del texto constitucional actual en el "Título II Derechos Humanos, Capítulo II Derechos Sociales, Sección Segunda: Cultura".[1] En dicha sección se abor-

[1] Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), Guatemala, 31 de mayo de 1985, Índice.

da el Derecho a la Cultura, la Identidad Cultural, el Patrimonio Cultural, así como se hace énfasis en la obligación del Estado en cuanto a la protección, el fomento y la divulgación de la cultura nacional mediante la emisión de leyes [...] que tiendan a su enriquecimiento, restauración, preservación y recuperación [...].[2] Siendo esto el principal fundamento para dos escenarios: primero como compromiso por parte del Estado en emitir leyes en materia de cultura, segundo, para exigir el cumplimiento de dicho compromiso.

De hecho, derivado de la ratificación de la convención de 1972 y conforme al principio del Derecho Internacional de los Tratados: "Pacta Sunt Servanda", Guatemala, como Estado parte, se ve obligada a cumplir de buena fe con las obligaciones y los compromisos adquiridos de dicha vinculación. Se refleja la voluntad y el compromiso —a largo plazo— del Estado en el mismo texto constitucional: "[...] Estarán sometidos a régimen especial de conservación el Parque Nacional Tikal, el Parque Arqueológico Quiriguá y la ciudad de Antigua Guatemala, por haber sido declarados Patrimonio Mundial, así como aquellos que adquieran similar reconocimiento".[3]

No obstante, fue hasta 1997 cuando se emitió una ley específica en cumplimiento con la disposición constitucional. La Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación fue presentada al Congreso de la República por la iniciativa de profesionales del derecho preocupados por el desinterés estatal y el desamparo legal en el que se encontraba el patrimonio cultural de la nación. Cabe recalcar que para ese entonces el Ministerio de Cultura y Deportes recién cumplía diez años de existencia, ya que fue creado en 1986, y era el Ministerio de Educación la dependencia que tenía previamente a su cargo todo el trabajo en materia de cultura.

Se puede resumir que la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación es un instrumento legal que tiene por objeto "[...] la protección, defensa, investigación, conservación y recuperación de los bienes que integran el patrimonio cultural de la Nación".[4] Su principal función es ser una guía en la que se establece la clasificación del patrimonio cultural, las definiciones de términos que se utilizan con frecuencia en el ámbito cultural, la regulación de la propiedad, posesión y el registro de los bienes culturales, así como de su préstamo, restauración, réplicas y sanciones en cuanto a la violación de las regulaciones de protección establecidas dentro de la misma ley y en otras disposiciones legales relacionadas. En adición, cuenta con un reglamento que se emitió veintidós años después de emitida la propia ley, en 2019. Si bien es cierto que se ampliaron algunas regulaciones de carácter administrativo establecidas dentro del texto legal y se abordaron temas como la salvaguardia del patrimonio intangible, sin reformas significativas de fondo a la ley principal no tenía sentido emitir un reglamento de una normativa desactualizada conforme a la realidad del país, la situación actual de la cultura, el avance tecnológico y disposiciones legales de carácter internacional.

Por otra parte, en la sección del texto constitucional referente a la cultura, también se menciona el tema del patrimonio natural, el cual se encuentra relacionado intrínsecamente con el patrimonio cultu-

[2] CPRG, Artículo 59.
[3] CPRG, Artículo 61.
[4] Congreso de la República de Guatemala, Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, 1997, Artículo 1.

ral. Es en este punto que la Ley de Área Protegidas, mediante el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) cumple con una función fundamental en cuanto a la protección, la regulación y el proceso para declarar las zonas de utilidad pública e interés social por medio de las declaratorias oficiales de áreas protegidas en decretos legislativos. La misma ley establece la definición de áreas protegidas y elementos relacionados con el patrimonio cultural: "Son áreas protegidas, las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significación por su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores".[5]

Dentro de este marco, es importante mencionar que Guatemala fue incluida en el 2010 dentro del Grupo de Países Megadiversos Afines de la Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y esto se suma a los elementos que enumera el Consejo de Áreas Protegidas: "[...] tiene una amplia variedad de ecosistemas, constituidos por al menos 7 biomas, 36 volcanes entre ellos 3 activos [...]";[6] sin embargo, esa megadiversidad no sólo está representada por factores biológicos sino también por aspectos culturales "ya que es un país plurilingüe, representado con 25 comunidades lingüísticas y diversas poblaciones indígenas y comunidades locales, que resguardan los conocimientos tradicionales asociados al uso sostenible de la diversidad biológica".[7]

En relación con lo expuesto anteriormente, una gran parte de los bienes culturales arqueológicos —ya sean de carácter prehispánico, colonial, industrial, subacuático, etcétera— se encuentran ubicados en zonas declaradas como áreas protegidas y, al menos, tres de los cuatro bienes guatemaltecos inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial están ubicados en dichas áreas. Un ejemplo es el Parque Nacional Tikal, tal como lo establece la UNESCO:

> Incrustado dentro de la Reserva de la Biosfera Maya, mucho más grande, que supera los dos millones de hectáreas y contiguo a áreas de conservación adicionales, el Parque Nacional Tikal es una de las pocas propiedades del Patrimonio Mundial inscritas de acuerdo con criterios tanto naturales como culturales por su extraordinaria biodiversidad e importancia arqueológica.[8] (Figura 3.)

En otro orden de ideas, hay un factor que complica el panorama en el ámbito jurídico en materia cultural: la falta de profesionales del derecho especializados en la materia. Dentro de los *pensum* de estudios de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales en el país no existe una clase en específico que trate el tema, lo cual representa un aislamiento del asunto para el conocimiento de los futuros profesionales, por lo que no existe ninguna motivación para adentrarse en el campo; y también debe hacerse notar la superficialidad con la que se maneja el tema cultural en el *pensum* escolar, pues ello tampoco contribuye a reafirmar la identidad de la niñez guatemalteca con su propia cultura.

[5] Congreso de la República de Guatemala, Ley de Áreas Protegidas, 1989, Artículo 7.
[6] Conap, 2022, 5 de junio.
[7] Convention of Biological Diversity, *The United Nations Decade on Biodiversity*, 2019, disponible en https://www.cbd.int/2011-2020/actions/countries/gt#:~:text=Guatemala%2C%20es%20considerado%20un%20Pa%C3%ADs,planeta%20(CONAP%2C%202009).
[8] UNESCO-World Heritage Convention, Tikal National Park, disponible en https://whc.unesco.org/en/list/64.



Fig. 03. Parque Nacional Tikal, vista general de la Gran Plaza de Tikal y el Templo del Gran Jaguar o Templo I. Fotografía: Ana Miramontes-Acervo DPM-INAH

En consecuencia, hay una cantidad limitada de abogados especializados en la defensa de la cultura, por consiguiente, tampoco hay suficientes operadores de justicia, fiscales, forenses, criminalistas y criminólogos, e incluso legisladores que tengan dicho conocimiento.

Una clara repercusión derivada de la situación anteriormente expuesta es que el Ministerio Público con funciones tan primordiales como ser un "ente auxiliar de la administración pública y de los tribunales de justicia",[9] que "promueve la persecución penal, dirige las investigaciones de los delitos y velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país",[10] cuenta únicamente con dos sedes de la Fiscalía de Delitos contra el Patrimonio Cultural de la Nación, una en el departamento de Petén y otra en el departamento de Sacatepéquez, en la ciudad de Antigua Guatemala.

Ahora bien, un aspecto positivo es que la ubicación de las fiscalías en esos dos departamentos es estratégica, ya que son áreas de sitios Patrimonio Mundial y en donde se ha comprobado la concurrencia del tráfico ilícito de bienes culturales, así como la comisión de otra serie de delitos contra el

[9] CPRG, Artículo 251.

[10] Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Ministerio Público, 1994, Artículo 1.



Fig. 04. Fragmento de estela No. 9 Período Clásico (250-900d.C) del sitio arqueológico Piedras Negras, expuesta en el Palacio Nacional de la Cultura de Guatemala (Ministerio de Cultura de Guatemala) por motivo de entrega voluntaria por parte de coleccionista privada luego de reclamo por parte del gobierno de Guatemala ante la intención de subastarla. Dicha pieza despareció de su sitio en la década de 1960. Fotografía: Paola Solares, 2022.

patrimonio;[11] sin embargo, la fiscalía de Petén solamente cubre esa zona del país y la de Antigua Guatemala cubre el resto de la república. Ambas unidades cuentan con personal limitado, y la que cubre la mayoría de territorio no se da abasto;[12] por lo

[11] Véase Julie López, "Narcos: los nuevos actores en el tráfico de bienes culturales" [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 19 de octubre de 2016, disponible en https://www.plazapublica.com.gt/content/narcos-los-nuevos-actores-en-el-trafico-de-bienes-culturales.

[12] Véase Julie López, "Las muchas frustraciones y las escurridizas glorias del fiscal del patrimonio" [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 12 de febrero de 2017, disponible en https://www.plazapublica.com.gt/content/las-muchas-frustraciones-y-las-escurridizas-glorias-del-fiscal-del-patrimonio.



Fig. 05. Trabajo de campo en el Parque Arqueológico Nacional Tak'alik Ab'aj. Fotografía: Carlos Espigares Luarca, 2021.

tanto, imposibilita en muchas ocasiones llegar con rapidez a la escena del crimen para llevar a cabo su correcto procesamiento y evitar que se contamine.

No puede dejar de señalarse que existen otras unidades de apoyo para la fiscalía anteriormente mencionada, como la Unidad de Tráfico Ilícito del Instituto de Antropología e Historia de Guatemala, en donde tampoco se cuenta con suficiente personal, sin dejar a un lado el hecho de que sólo existe un representante de la Interpol en Guatemala encargado de la investigación en casos de delitos contra el patrimonio cultural; no obstante todas esas limitaciones, se debe destacar que han logrado la recuperación y devolución de diversas piezas arqueológicas prehispánicas[13] (figura 4).

Se deben reconocer los avances en cuanto a la creación de juzgados especializados y la preparación del personal en materia de patrimonio cultural, ya que actualmente se cuenta con tres juzgados a nivel nacional: en la ciudad de Guatemala (Acuerdo 7-2022 de la Corte Suprema de Justicia), en el departamento de Zacapa (Acuerdo 51-2019 de la Corte Suprema de Justicia) y en el departamento de Petén (Acuerdo 50-2017 de la Corte Suprema de Justicia), lugar en el que se encuentra ubicado el Parque Nacional Tikal.

En conclusión, la situación actual de la legislación nacional en materia de cultura en cuanto al patrimonio cultural, específicamente, y el medio jurídico cultural en general podría describirse como un círculo vicioso que mantiene la situación estancada por momentos, con estrepitosos declives. Sin un marco normativo actualizado y adecuado conforme a la realidad nacional y los parámetros internacionales, no habrá un respaldo para la efectiva investigación, tipificación de delitos, sanciones, ni mucho menos defensa al momento de la comisión de un acto delictivo en contra de bienes culturales, ni siquiera para garantizar la prevención de éstos.

A lo anterior se suma que, al no contar con profesionales del derecho con especialidad —ni genuino interés— en materia de cultura y que no cuentan con una visión más allá de lo legal, aceptando auxiliarse de diversas disciplinas como historia, arqueología, antropología, etcétera, no habrán defensores, operadores de justicia, fiscales, ni siquiera legisladores o asesores de los mismos para emitir leyes en dicha materia; incluso, empleados o funcionarios públicos para poder optar a cargos que requieran de dichos conocimientos y así generen en

[13] Véase Julio Román, "Guatemala detiene venta de tres piezas arqueológicas prehispánicas que iban a ser subastadas en Países Bajos", *Prensa Libre*, 24 de mayo de 2022, disponible en https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/guatemala-detiene-venta-de-tres-piezas-arqueologicas-prehispanicas-que-iban-a-ser-subastadas-en-paises-bajos-breaking/?utm_source=modulosPL&utm_medium=linkinterno&utm_campaign=ux.

conjunto políticas públicas culturales, tan necesarias en la administración pública.

Para finalizar, hay mucho de qué hablar, pero es necesario reconocer a las personas que, a pesar de todos los obstáculos y las deficiencias —incluso laborales—, llevan a cabo su trabajo ya sea de manera independiente, en instituciones públicas o privadas, pero sus labores son transparentes y legales, con la plena convicción de que están aportando para conservar y proteger de manera ética, profesional y, a largo plazo, con enfoque exclusivo a la cultura del país. Sin su dedicación y gestión, muchos bienes culturales, incluidos los sitios patrimonio mundial, ya no existirían (figura 5).

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala, 31 de mayo de 1985.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), *Conap*, 5 de junio de 2022, disponible en https://conap.gob.gt/dia-mundial-del-medio-ambiente-una-sola-tierra%EF%BF%BC/

Congreso de la República de Guatemala, Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89, Guatemala, 10 de enero de 1989.

_____, Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto 40-94, 12 de mayo de 1994.

_____, Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, Decreto 26-97, Guatemala, 29 de abril de 1997.

Convention of Biological Diversity, *The United Nations Decade on Biodiversity*, 2019, disponible en https://www.cbd.int/2011-2020/actions/countries/gt#:~:text=Guatemala%2C%20es%20considerado%20un%20Pa%C3%ADs,planeta%20(CONAP%2C%202009).

López, Julie, "Las muchas frustraciones y las escurridizas glorias del fiscal del patrimonio" [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 12 de febrero de 2017, disponible en https://www.plazapublica.com.gt/content/las-muchas-frustraciones-y-las-escurridizas-glorias-del-fiscal-del-patrimonio.

_____, "Narcos: los nuevos actores en el tráfico de bienes culturales" [ed. de Alejandra Gutiérrez Valdizán], *Plaza Pública*, 19 de octubre de 2016, disponible en https://www.plazapublica.com.gt/content/narcos-los-nuevos-actores-en-el-trafico-de-bienes-culturales.

Román, Julio, "Guatemala detiene venta de tres piezas arqueológicas prehispánicas que iban a ser subastadas en Países Bajos", *Prensa Libre*, 24 de mayo de 2022, disponible en https://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/guatemala-detiene-venta-de-tres-piezas-arqueologicas-prehispanicas-que-iban-a-ser-subastadas-en-paises-bajos-breaking/?utm_source=modulosPL&utm_medium=linkinterno&utm_campaign=ux.

UNESCO-World Heritage Convention, Tikal National Park, disponible en https://whc.unesco.org/en/list/64.