

**ARQUEOLOGÍA, POLÍTICA Y GLOBALIZACIÓN:
¿QUIÉN SE OCUPA DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO?**

(ARCHAEOLOGY, POLITICS AND GLOBALIZATION:
WHO IS ACCOUNTABLE OF ITS PATRIMONY?)

MARÍA LUZ ENDERE *

RESUMEN

La protección del patrimonio en Argentina se basa en una lógica de patrimonio nacional fundada en la custodia del Estado. Si bien este sistema de protección nunca llegó a funcionar plenamente -ni aún a principios de siglo cuando fue creado-, la situación actual es mucho más crítica, porque a la ineficacia práctica del mismo se suma el desfasaje entre la lógica del sistema y la realidad.

Mientras el Estado nacional no asume las responsabilidades que establece la Constitución Nacional en materia de preservación del patrimonio, la preocupación por el mismo y la adopción de políticas trasciende la escala nacional y se discute a nivel macrorregional (MERCOSUR) e internacional.

A su vez, municipios y vecinos se involucran de manera creciente en la preservación del patrimonio local, al tiempo que comunidades indígenas reclaman participación en la gestión de sus bienes culturales, en particular los restos humanos de sus antepasados.

Gestión local y supranacional del patrimonio, reclamos indígenas, consumo masivo de recursos arqueológicos y privatización del manejo de los recursos culturales, cuestiones hasta hace poco ignoradas en Argentina, desafían ahora los fundamentos mismos de la protección del patrimonio.

En este sentido, el propósito de este artículo es analizar el nuevo escenario de la preservación del patrimonio en Argentina y explorar las fortalezas y debilidades del sistema actual, así como las oportunidades y amenazas que esta nueva realidad pueden originar.

Palabras Clave: Patrimonio - política y legislación.

ABSTRACT

The protection of archaeological resources in Argentina is based on a national heritage system, which is in the Federal State custody. Even when this system has never demonstrated to be efficient, the situation is more critical at present, because it seems to be unable to cope with the current challenges.

* INCUAPA - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires - Avenida del Valle 5737 - B7400JWI - Olavarría - Buenos Aires - Argentina / Institute of Archaeology - University College London, Reino Unido. **Correo Electrónico:** mendere@soc.unicen.edu.ar

Meanwhile National State does not assume the role and the responsibilities related to cultural heritage given by the National Constitution, the discussion and the adoption of heritage management policies have become a matter of macro-regional (e.g. MERCOSUR) and international concern.

On the other hand, local governments and people are getting involved in preserving heritage and indigenous communities are starting to claim their participation in the management of their cultural heritage, mainly the human remains of their ancestors.

Local and international heritage management, indigenous claims, mass consumption of archaeological resources and privatisation of cultural places are issues almost unknown in Argentina until recently. However, they are now challenging the main bases of the heritage protection system in the country.

In this context, the aim of this paper is to analyse the new scenario of heritage preservation in Argentina and to explore the strengths and weaknesses of the current system as well as the threats and opportunities that the new "global" reality can offer for the near future.

Key Words: *Patrimony - politics legislation*

La protección del patrimonio en Argentina se basa en una lógica de patrimonio nacional fundada en la custodia del Estado. Si bien este sistema de protección nunca llegó a funcionar plenamente -ni aún a principios de siglo cuando fue creado-, la situación actual es mucho más crítica, porque a la ineficacia práctica del mismo se suma el desfase entre la lógica del sistema y la realidad.

Mientras el Estado nacional no asume las responsabilidades que establece la Constitución Nacional en materia de preservación del patrimonio, la preocupación por el mismo y la adopción de políticas trasciende la escala nacional y se discute a nivel macroregional (MERCOSUR) e internacional.

A su vez, municipios y vecinos se involucran de manera creciente en la preservación del patrimonio local, al tiempo que comunidades indígenas reclaman participación en la gestión de sus bienes culturales, en particular los restos humanos de sus antepasados.

Gestión local y supranacional del patrimonio, reclamos indígenas, consumo masivo de recursos arqueológicos y privatización del manejo de los recursos culturales, cuestiones hasta hace poco ignoradas en Argentina, desafían ahora los fundamentos mismos de la protección del patrimonio.

En este sentido, el propósito de este artículo es analizar el nuevo escenario de la preservación del patrimonio en Argentina y explorar las fortalezas y debilidades del sistema actual, así como las oportunidades y amenazas que esta nueva realidad pueden originar.

INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo veinte, la preocupación por proteger el patrimonio arqueológico ha sido motivo de reflexión permanente de investigadores y de

entusiastas de la cultura. En términos legales y políticos, se efectuaron múltiples esfuerzos por sancionar normas y crear organismos de aplicación que se ocupen de su protección.

A comienzos del nuevo siglo, la situación del patrimonio es aún más grave que la existente tan sólo unas décadas atrás, dada la magnitud de las transformaciones operadas en el paisaje natural y el ritmo acelerado de destrucción de los sitios arqueológicos. En consecuencia, la preocupación por protegerlos sigue vigente tanto como la urgente necesidad de hacer efectiva dicha protección.

Sin embargo, una realidad mundial, compleja y transformadora, ha generado un cambio en las reglas del juego que afectan los ámbitos económicos, políticos, sociales y profesionales, y cuyas consecuencias repercutirán también en la gestión del patrimonio cultural.

El propósito de este artículo es analizar el nuevo panorama de la preservación del patrimonio en Argentina y explorar las fortalezas y debilidades del sistema actual, así como las oportunidades y amenazas que esta nueva realidad puede originar.

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

En Argentina, la protección del patrimonio arqueológico ha sido jurídicamente considerado una responsabilidad inherente al Estado. La ley nacional 9080 sancionada en 1913 afirma categóricamente que los yacimientos arqueológicos no sólo están bajo la protección estatal sino que además son propiedad del estado nacional. La reforma del Código Civil de 1968 incorpora como bienes del dominio público del estado a los yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico, con la salvedad de que pertenecen al dominio público del estado nacional o provincial, de acuerdo al reparto de poderes que hace la constitución nacional (lo cual implica que los estados provinciales detentarían la propiedad y la jurisdicción sobre los yacimientos ubicados en sus territorios), (ver Berberían 1992; Endere 2000). Este criterio fue ratificado por la constitución nacional de 1994 que establece que “las autoridades proveerán a la preservación del patrimonio natural y cultural”(…), especificando que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales” (art. 41). Otorga además a los ciudadanos facultades de contralor de la función del estado en materia de patrimonio cultural por la vía de la acción de amparo para derechos colectivos o difusos (art. 43).

Esta tendencia al reconocimiento expreso de las potestades del estado en materia de protección del patrimonio cultural, evidenciada en la constitución nacional de 1994, ha sido ratificada en numerosas constituciones provinciales reformadas en los últimos años (ver Endere 2000:118). Sin embargo, la sanción de nuevas leyes de patrimonio cultural que se adecuen a los nuevos contenidos constitucionales se ha demorado a nivel nacional¹ y muchas provincias no cuentan aún con normativas acordes a sus necesidades de preservación cultural.

Esta situación ha llevado a numerosos municipios a lo largo del país a dictar ordenanzas de protección frente a la necesidad de impedir la destrucción de un

patrimonio que es reconocido como propio, tanto por parte de las autoridades y como de los pobladores locales (e.g. Ordenanza 1848/83 de Tres Arroyos para proteger el sitio arqueológico de Arroyo Seco; Ordenanza 1668/86 de Cnel Rosales que protege al patrimonio arqueológico del partido; Ordenanza 1315/94 del partido de Azul, etc.).

De este modo se conforma una estructura de protección jurídica, política y administrativa del patrimonio arqueológico sobre la base de una ley nacional vetusta pero aún vigente (Berberían 1992), que sobrevive gracias a la incapacidad del propio congreso de sancionar una nueva ley que ponga en marcha un sistema de protección basado en normas y políticas de gestión del patrimonio coordinada por la nación e implementada de manera conjunta entre nación y provincias y también municipios.

Si bien el sistema de protección estatal sobre los recursos arqueológicos nunca llegó a funcionar plenamente, ni siquiera cuando respondía a los intereses y fines del Estado, en la actualidad pareciera además contradecirse con el nuevo modelo de estado, ya que la puesta en vigencia de la obligación constitucional de "proveer a la protección del patrimonio" no sería compatible con su política de achicamiento y restricciones del gasto público.

En este punto cabe preguntarse a quién le interesa la preservación de los sitios arqueológicos, si el Estado, quien detenta la tutela sobre los mismos, no cumple con el rol encomendado por la ciudadanía en esta materia. Para responder a esta inquietud es necesario hacer previamente un paréntesis para analizar los cambios económicos y políticos que se han operado en los últimos años a escala mundial, denominados genéricamente como globalización y de qué modo ha ella impactado en la protección del patrimonio en Argentina.

EL NUEVO ORDEN MUNDIAL Y EL PAPEL DE LOS ESTADOS NACIONALES

La crisis política y económica operada en la última década (la caída del muro de Berlín, el desmembramiento de la URSS y la decadencia del modelo económico imperante y del estado del bienestar) significó, en términos prácticos, un drástico ajuste macroeconómico y la liberalización comercial por una parte y un proceso de achicamiento y redefinición del Estado por otro.

El fenómeno de apertura económica e integración de la economía a escala mundial, denominado globalización, posibilitado por los avances científico y tecnológicos, ha dejado sentir sus efectos en todos los aspectos de la vida social (Yip 1993). Su impacto ha sido aún mayor en países con economías emergentes como es el caso de toda América Latina, donde se generaron profundas transformaciones en el mercado de trabajo y dando origen a procesos de fragmentación y exclusión social (ver López 1998: 20-21).

Conjuntamente con la globalización se ha señalado la aparición de otro fenómeno denominado localización, que surge como reacción frente a la apertura de la economía, generando una tendencia a reafirmar lo local a partir de las dinámicas sociales, políticas y culturales². La localización ha sido explicada en término de búsqueda de mayor autonomía e influencia en las decisiones y se ha visto evidenciada - entre otros aspectos- en el activismo ecológico y en la reafirmación de lo étnico (ver Iturburu 1999:22)

El juego de ambas fuerzas trae como consecuencia un escenario mundial que es al mismo tiempo global y fragmentado. El achicamiento del estado no sólo se ha operado en términos económicos sino también políticos, a través de una disminución de su autoridad real y “un adelgazamiento del principio de soberanía estatal” (López 1998:37). En ese marco, los ciudadanos ven palidecer su universo de referencia nacional, al tiempo que los niveles de poder internacional y subnacional no sólo adquieren mayor vigor sino que interactúan sin intermediación del estado nacional.

EL NUEVO ESCENARIO DE LA PRESERVACIÓN CULTURAL

El panorama actual de la protección del patrimonio cultural podría describirse como una notable paradoja, dado que la inacción y la apatía del estado nacional se contraponen a la inquietud demostrada en otras instancias de poder o grupos de interés a quienes, hasta ahora no se le reconocía participación en la preservación del patrimonio.

Gestión local y supranacional del patrimonio, reclamos indígenas, consumo masivo de recursos arqueológicos y privatización del manejo de los recursos culturales, cuestiones hasta hace poco ignoradas en Argentina, desafían ahora los fundamentos mismos de la protección del patrimonio.

Mientras la adopción de políticas trasciende la escala nacional y se discute a nivel macroregional (e.g. MERCOSUR cultural) e internacional (e.g. políticas del Banco Mundial; organizaciones no gubernamentales internacionales), en el plano subnacional, no sólo las provincias sino también municipios y pobladores locales se involucran de manera creciente en la preservación del patrimonio local, al tiempo que comunidades indígenas reclaman participación en la gestión de sus bienes culturales, en particular con relación a los restos humanos de sus antepasados.

En este escenario nacional desarticulado se está empezando a evidenciar situaciones de preservación diferenciales entre distintas provincias, municipios e incluso entre sitios arqueológicos. Se presume que esta tendencia a la fragmentación y diversidad de políticas, programas y planes de gestión del patrimonio se profundizará en la medida que la inacción a nivel nacional deba ser subsanada con gestiones y recursos locales, con algún tipo de auxilio técnico y financiero externo.

Pero también es cierto que esta virtual descentralización de la gestión del patrimonio lejos de propiciar una protección integral en términos geográficos, daría por resultado una selección de sitios y lugares que se preservarán de manera más o menos azarosa, gracias a determinadas políticas puntuales de preservación cultural o bien por el accionar de distintos sectores de la sociedad civil, desde el empresarial interesado en la explotación turística hasta los grupos conservacionistas y las comunidades indígenas interesadas en preservar sitios de sus antepasados.

Sin embargo cabe preguntarse si es viable la preservación del patrimonio sin instancias de regulación y control. La preservación del ambiente, en cuyo marco se incluye el patrimonio cultural, es señalado por los especialistas como una función intransferible del Estado. Parece indudable, en consecuencia, insistir en la necesidad de legislaciones de fondo que establezcan los grandes lineamientos en materia de protección, llenen vacíos legales tales como la protección del patrimonio subacuático

y la obligación de efectuar evaluaciones de impacto y rescate arqueológico, así como definir delitos contra el patrimonio.

COMENTARIOS FINALES: HACIA UN MODELO ALTERNATIVO

Como punto de partida para explorar los posibles escenarios de la preservación del patrimonio en nuestro país es necesario efectuar un diagnóstico de la situación actual identificando aquellos factores (como fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas) que tienen la potencialidad de constituirse en variables estratégicas capaces de influenciar positiva o negativamente los cambios.

Fortalezas:

- Existencia de un patrimonio arqueológico particular y valioso.
- Los nuevos contenidos de la constitución nacional.
- Algunas normas provinciales³.
- Algunas ordenanzas municipales (crean un sistema local de protección del patrimonio).
- Profesionales capacitados en investigación arqueológica.

Debilidades:

- Explotación económica a gran escala sin evaluación de impacto arqueológico ni implementación de medidas de mitigación.
- Carencia de leyes marco nacionales.
- Vacíos legales en materia de protección del patrimonio subacuático y rescate arqueológico.
- Carencia de colegios profesionales con potestades de control sobre la matrícula.
- Carencia de profesionales capacitados en el manejo de recursos culturales.
- Insuficiente cantidad de ONGs nacionales y locales dedicadas a preservar el patrimonio.
- Insuficiente conciencia comunitaria del valor del patrimonio arqueológico.
- Falta de conocimiento específico en el tema de legisladores, autoridades administrativas y judiciales.
- Dificultades legales, institucionales e ideológica para viabilizar la participación de las comunidades indígenas en la gestión del patrimonio arqueológico.
- Insuficiencia de recursos financieros.
- Desinterés de los organismos nacionales en financiar proyectos que involucren manejo de recursos culturales y arqueología pública.
- Carencia de mecanismos de evaluación y control de la protección del patrimonio.

Oportunidades:

- Surgimiento de instancias locales de creación y gestión de políticas de protección.

- Cooperación técnica internacional.
- Fuentes de financiamiento internacional.
- Aplicación en el país de políticas macroregionales y/o globales de protección del ambiente y del patrimonio cultural.
- El sentimiento de “nostalgia del pasado local” como disparador para crear una mayor conciencia comunitaria.
- La participación de la población en la toma de decisiones acerca del patrimonio local.
- Reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a su patrimonio cultural como derecho humano básico.
- Activismo de ONGs dedicadas en cuestiones preservacionistas.

Amenazas:

- Creciente descentralización de la protección del patrimonio y falta de definición de políticas de gestión a nivel nacional.
- Virtual abandono del estado nacional de sus potestades de guardián del patrimonio arqueológico.
- Profundización de las medidas de ajustes en materia de presupuestos.
- Competencia de profesionales y consultoras externas.

Esta lista, si bien no pretende ser taxativa, señala las características más salientes de la protección del patrimonio y brinda una base para discutir políticas, criterios y acciones, no sólo a nivel político, sino también a nivel académico y profesional.

Pese a que la globalización es considerada como un fenómeno irreversible, se ha insistido en la necesidad de buscar alternativas que permitan atenuar sus efectos en los ámbitos sociales, políticos y económicos (ver López 1998). En este sentido, sería importante centrar la atención y los esfuerzos en aquellos factores considerados capaces de revertir la tendencia y crear alternativas.

Frente a un estado nacional que se desdibuja es necesario revalorizar el rol que debe jugar la sociedad civil asumiendo una mayor participación en los procesos decisorios. En los ámbitos de gestión pública se suele mencionar la importancia de los arreglos institucionales, como herramientas útiles que permiten efectivizar políticas sobre la base del consenso y la participación de los distintos actores sociales. No sería difícil imaginar que ello podría lograrse también para la gestión del patrimonio en una escala local o regional, como producto del esfuerzo conjunto de sectores privados, organizaciones no gubernamentales, pobladores locales y comunidades étnicas (comunidades indígenas, colonias de inmigrantes, etc.).

No sería aventurado pensar en una “reingeniería” de la protección del patrimonio arqueológico, insistiendo en calificar como “daño ambiental” al deterioro de los sitios, tornando más “pública” a la arqueología, más participativa a la gestión, más democrática a la toma de decisiones y más autogestiva a la búsqueda de recursos técnicos y financieros. Pero al mismo tiempo propiciando instancias de regulación, evaluación y control en ámbitos subnacionales, nacionales y/o supranacionales, así como en asociaciones profesionales.

NOTAS

- 1) A fines de 1999 se dictó la ley nacional 25.197 que dispone la creación de un registro del patrimonio cultural de la Nación entre cuyos bienes incluye “al producto de las exploraciones y excavaciones arqueológicas terrestres y subacuáticas” (art. 2). Sin embargo, esta norma tienen objetivos limitados y está lejos de tener el carácter de una ley marco como la que se debería sancionar (ver Endere 2000:113).
- 2) En este sentido se ha afirmado que: “globalización y localización son dos de las más importantes fuerzas que modelan el desarrollo al comienzo del siglo XXI. Estas fuerzas afectaran el comercio, el flujo de capitales, el ambiente global, la descentralización, el desarrollo urbano y requerirá que los países establezcan un equilibrio dinámico en los niveles internacional y subnacional” (World Development report 1999/2000 (web site: <http://www.worldbank.org/wdr/2000> pag 1).
- 3) Por ejemplo, las recientes normas de patrimonio de las provincias de Neuquén, Tierra del Fuego, Río Negro y Corrientes contemplan la necesidad de efectuar evaluaciones de impacto y rescate arqueológico en las obras públicas o privadas que se realicen en sus territorios.

BIBLIOGRAFIA

BERBERIAN, E. (1992) La Protección Jurídica del Patrimonio Arqueológico en la República Argentina. Córdoba: Comechingonia.

ENDERE, M. (2000) Arqueología y Legislación en Argentina. Cómo proteger el patrimonio arqueológico en Argentina. Serie Monográfica del INCUAPA, vol I. Dpto. de Publicaciones de la UNCPBA, Tandil.

ITURBURU, M. (1999) Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local. INAP. Buenos Aires.

LÓPEZ, E. (1998). Globalización y Democracia. Serie Papeles de Investigación 2. La página. Buenos Aires.

The World Bank (1999) World Development Report 1999/2000. Entering the 21st. Century. Webplace: www.worldbank.org/wdr/2000.

YIP, G. (1993) Globalización. Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional. Norma, Colombia.