

LEGISLACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO ARGENTINO: LA COMPLEJA ARTICULACIÓN ENTRE TEORÍA Y PRÁCTICA

Paola SILVIA RAMUNDO*

SUMARIO: I. Introducción. II. Breve historia sobre legislación patrimonial arqueológica. III. Comunidades indígenas y legislación. IV. Reflexión acerca del rol del arqueólogo ante la presente legislación. V. Bibliografía

RESUMEN: El trabajo presenta una síntesis acerca de la historia de la legislación sobre el patrimonio arqueológico argentino (desde 1913 hasta el presente), considerando sus alcances y limitaciones. Se analiza cronológicamente la relación entre dicha legislación y las comunidades indígenas. Además se discute y reflexiona sobre el rol que desempeña el arqueólogo frente a las nuevas leyes y reglamentaciones gubernamentales dictadas con referencia a la mayor y más fuerte competencia de las comunidades indígenas sobre el patrimonio arqueológico que los rodea y el accionar de los científicos. Se proponen distintas vías de comunicación en búsqueda de una mejor relación entre ambos actores.

ABSTRACT: The paper presents an overview about the history of archaeological heritage legislation in Argentina (from 1913 to the present), considering its scope and limitations. It chronologically examines the relationship between the law and indigenous communities. It also discusses and reflects on the role played by the archaeologist in connection with a new laws and government regulations issued with reference to the largest and strongest competence of indigenous archaeological heritage around them and the actions of scientists. We propose different roads in search of a better relationship between the two actors.

Palabras Clave: Patrimonio arqueológico, legislación, comunidades indígenas, arqueólogos, Argentina.

Tags: Archaeological heritage, legislation, indigenous communities, archaeologists, Argentina.

I. Introducción

El trabajo presenta una breve historia de la legislación sobre patrimonio arqueológico argentino, debido a que la misma ha sido abordada previamente (Ramundo 2006). Se analiza además la relación entre legislación y comunidades indígenas, y se reflexiona acerca del rol del arqueólogo antes las nuevas reglamentaciones.

* Investigadora de CONICET – Universidad de Buenos Aires – Museo etnográfico de Buenos Aires “Juan Bautista Ambrosetti”. E-mail: paolaramundo@conicet.gov.ar

II. Breve historia sobre legislación patrimonial arqueológica

La legislación sobre patrimonio arqueológico argentino inicia en 1913, al sancionarse la Ley Nacional N° 9.080, la cual "...respondía a la visión paradigmática del positivismo evolucionista de la época" (Endere 2000: 24). Debido a que el interés que la teoría de Ameghino¹ había despertado en el Estado Nacional, así como el éxodo de piezas arqueológicas de manera clandestina hacia el exterior, provocó la sanción apresurada de la ley para proteger los sitios arqueológicos y paleontológicos.

La misma exigía el «interés científico» de los yacimientos para que contaran con la protección legal, y establecía la propiedad nacional de las mismas, dejando en tres museos (Museo de Ciencias Naturales de Buenos Aires, de La Plata y Etnográfico de Buenos Aires), la responsabilidad de ponerla en práctica. Sin embargo, esta ley nunca tuvo aplicación efectiva (a pesar de que en 1922 fue reglamentada por el Decreto 211.229/21), debido a sus deficiencias: el sentido centralista que regía en su articulado, donde no se lograron equilibrar las relaciones, participación y responsabilidad de las provincias (lugares donde se encuentra casi la totalidad del patrimonio arqueológico).

Al ser un país extenso, y al estar centralizado todo el cuidado patrimonial en Buenos Aires, era esperable que resultara complejo controlar cualquier explotación de naturaleza clandestina o supervisar las actividades realmente científicas. Por lo tanto cada provincia dictó sus propias leyes en materia de protección e incorporó los yacimientos y objetos arqueológicos a la esfera de los bienes públicos provinciales². En esta línea de acción el Estado, preocupado por la protección del patrimonio arqueológico, inicia a comienzos del siglo XX una lucha con los sectores privados (coleccionistas), a través de expediciones y estudios arqueológicos gestionados desde la Nación. Y hacia 1945 se puede observar que lentamente la actividad privada claudica frente a la actividad oficial liderada por las universidades nacionales.

A esto se suma que en 1940 se había dictado la Ley N° 12.665 que creaba la Comisión de Museos, Monumentos y Sitios Históricos. Sin embargo "... no hacía mención alguna a los monumentos y sitios arqueológicos, ni derogaba la ley 9.080" (Endere 2000: 123). Provocando –como mencionamos-, que las provincias dictaran sus propias leyes (p.ej., Santiago del Estero en 1942, Catamarca en 1959, y Salta en 1951).

El interés del Estado Nacional por el patrimonio se renueva a finales de los años cincuenta, al crear en 1958 las carreras que se ocuparían de su estudio y protección. Hacemos referencia a Ciencias Antropológicas en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), así como también a la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), organismo que impulsó e impulsa la mayoría de las investigaciones arqueológicas. En este sentido, consideramos que como consecuencia de la autonomía académica de la arqueología, así como por el gran desarrollo que la disciplina había tenido desde lo teórico- metodológico (Ramundo 2008), se despertó nuevamente el interés por la protección del patrimonio. Y por ello se intentó reformar la Ley Nacional N° 9.080 en 1960 (a iniciativa del CONICET), pero sólo quedó en iniciativa.

¹ Sobre el origen del hombre americano.

² Esta medida fue inconstitucional en primera instancia, pues seguía vigente la Ley Nacional N° 9.080.

En 1968, frente a una reforma integral del Código Civil, a través de la ley (N° 17.711) se "... estableció que las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico son bienes del dominio público (Art. 2340 inc. 9) y que dichos bienes pertenecen a la Nación o a las provincias, según la distribución de poderes hecha en la Constitución Nacional (Art. 2339)" (Endere 2000: 27).

Por lo tanto, muchas provincias dictaron sus propias leyes, y aunque "en la década siguiente se elaboraron nuevos proyectos de leyes de reforma a la ley 9.080, ninguno de ellos fue sancionado" (Endere 2000: 27). El cambio en el Código Civil implicó una descentralización que era necesaria (pues cada provincia tomó las medidas necesarias para el registro, catalogación y protección del patrimonio), pero la heterogeneidad de las disposiciones provinciales y un fuerte localismo trajo serios problemas, impidiendo en algunos casos (de manera arbitraria), la realización de trabajos de campo por equipos responsables e incluso provocó la detención de investigadores. Frente a ello era necesaria una nueva ley, que partiendo del reconocimiento de las autonomías provinciales incluyera los principios mínimos de protección que debían regir en todo el país. Este cambio llegaría varias décadas después, debido a que entre 1976 y 1983 sobrevino el último proceso militar, y con este hecho se sucedieron impactos en la protección patrimonial.

Durante 1981 se cerró el ingreso a la carrera de Antropología para transformarla en un curso de postgrado, pero en 1982 por la presión del Colegio de Graduados en Antropología se reabrió. En la UNLP se intentó transformar la carrera en postgrado, pero luego quedó sin efecto. La Universidad Nacional de Mar del Plata fue intervenida y en 1978 se cerró definitivamente la inscripción, aunque jamás volvió a abrirse. Lo mismo ocurrió en las universidades nacionales de Salta y Rosario en 1981. Por ello durante 1981 sólo se registran poco más de 500 egresados en antropología a nivel nacional.

Y si bien en 1976 Argentina suscribe un Convenio de la OEA sobre la defensa del patrimonio arqueológico para identificar, registrar y vigilar los bienes de patrimonio cultural de las naciones americanas, con el objeto de impedir la exportación e importación ilícita y promover la interacción de los Estados Americanos, desde entonces el tráfico de bienes culturales ha aumentado y constituye -como aclaró Berberían³-, uno de los principales elementos que movilizan cantidad de recursos económicos, después del tráfico de armas, drogas y piratería. Junto con saqueos y destrucción de sitios por obras públicas.

El debate por el patrimonio se reanuda a mediados de 1980 a través de varias jornadas⁴, donde se trabajaron temas sobre protección y rescate del patrimonio arqueológico.

Desde finales del siglo XX se produjeron cambios y sucesos que desencadenaron nuevamente la discusión sobre protección patrimonial. Entre ellos mencionaremos los más importantes, dado que esto puede verse extensamente en Ramundo (2006). Por ejemplo, el hallazgo de las momias incaicas del Volcán Llullaillaco constituyó un llamado de atención para arqueólogos y autoridades nacionales frente al posible éxodo de las piezas, y fue el promotor de eventos que destacaron las deficiencias en política de patrimonio arqueológico y la necesidad de otra ley.

³ En el XVº Congreso Nacional de Arqueología Argentina, Córdoba, 2004. Conferencia: "Comentarios al nuevo régimen jurídico del patrimonio arqueológico argentino. Logros y desaciertos".

⁴ Jornadas de Política Científica para la Planificación de la Arqueología en la Argentina (Tucumán, 1986), y Jornadas sobre el Uso del Pasado (1986 y 1992, La Plata).

Así como también provocó la discusión sobre la adopción de reglas de conducta ética profesional, y el destino posterior de las colecciones. Y puntualmente, a los fines de esta publicación, desencadenó el debate sobre la conservación y manejo del patrimonio en relación a comunidades indígenas a participar en la toma de decisiones sobre gestión del patrimonio.

Otro cambio fue la publicación de Berberían (1992), donde se analizaron las contradicciones y conflictos entre la legislación nacional y provincial, antes y después de la reforma del Código Civil, haciéndose una importante contribución al tema. Se realizaron además dos *Jornadas sobre La Cultura: Fundamento de la Democracia* (1991 y 1994), que sentaron las bases para una ley. A ello se suma la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que consagra en su artículo 41 el derecho a la protección del patrimonio natural y cultural. Correspondiendo a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos, y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que las nacionales alteren a las jurisdicciones locales.

Pero como aclaró Berberían (ver nota 4), estos presupuestos mínimos no podrían obviar la profusa legislación sancionada por las provincias, y por ello la futura ley debería discriminar con precisión las facultades y funciones que correspondería a cada una. Ante esta situación algunos arqueólogos especialistas fueron consultados, y de esto surgió un proyecto de ley marco que cumplía con el artículo 41, y se podía aplicar en toda la Nación. Dicho proyecto contenía los presupuestos mínimos de protección dejando a las provincias la facultad de completarlas de acuerdo a sus propias facultades sin afectar las jurisdicciones locales. El mismo fue aprobado por unanimidad por el Senado en junio de 1998, pero al pasar a Diputados, y no tratarse rápidamente, venció el plazo reglamentario y el proyecto se archivó para ser retomado en el 2001. En esta oportunidad se elevó al Senado con modificaciones, supresiones, y contradicciones respecto al proyecto original. Además se presentaron cinco proyectos de leyes de patrimonio subacuático, y uno de rescate arqueológico, sin que ninguno fuera aprobado.

Finalmente en el 2003 se sancionó la Ley N° 25.743. Sin embargo, como ya expresamos (Ramundo 2006), la misma presenta: superposiciones, contradicciones, problemas en la distribución de competencias y autoridades, mal uso de la terminología arqueológica, falta de difusión, entre otros problemas que requieren modificación.

La ley contempló además la creación de un registro nacional de yacimientos, colecciones y objetos arqueológicos, así como un registro de infractores y reincidentes. También consideró el otorgar permisos para realizar prospecciones e investigaciones a través de un organismo competente, especificando estrictas condiciones de idoneidad para la concesión de dichos permisos, entre otros puntos.

III. Comunidades indígenas y legislación

En primer término es imperioso esclarecer a qué nos referimos cuando hablamos de “comunidad indígena”. Por ello creemos que lo mejor es apelar a la definición brindada por un especialista en el tema, jurista e indígena también.

“... el sistema jurídico ha englobado a estas parcialidades bajo la denominación de «comunidades» (Art. 75 inc. 17 de la CN), por lo tanto entendemos que ella alcanza un verdadero status jurídico a partir de la reforma de 1994. En este orden normativo no obstante, corresponde a cada pueblo indígena autodefinir para sí mismo, qué entiende por comunidad” (Frites 2011: 104).

Partiendo de esta definición, debemos aclarar que la relación entre las comunidades y legislación patrimonial arqueológica es bastante reciente y compleja.

Reciente porque ha sido a partir del año 2001 cuando se dicta la Ley Nacional N° 25.517, la cual se reglamenta en el 2010 por el Decreto N° 701/2010, estableciendo en su Artículo N° 3 que:

“Para realizarse todo emprendimiento científico que tenga por objeto a las comunidades aborígenes, incluyendo su patrimonio histórico y cultural, deberá contar con el expreso consentimiento de las comunidades interesadas”.

El arribo a esta situación jurídica se puede rastrear a través del tiempo. En primera instancia, debemos remontarnos a la Ley Nacional N° 23.302 (promulgada en 1985), donde se declaró de interés nacional la atención y apoyo a las comunidades indígenas existentes en el país, así como su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades.

Posteriormente, mediante la Ley Nacional N° 24.071 (1992), se aprobó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que establece que los Estados Miembros deben garantizar una amplia participación de las comunidades indígenas en todos los asuntos que los atañen, incluyendo los aspectos culturales y el respeto a sus tradiciones, creencias y costumbres.

Y finalmente al artículo N° 75, inciso 17 de la Constitución Nacional (1994), donde se reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos, garantizando el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconociendo la personería jurídica de sus comunidades, la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y regulando la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, siendo ninguna de ellas enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos y asegurando su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten.

Por lo tanto, desde 1985 (una vez que retornó la democracia a nuestro país luego de 8 años de gobierno militar), el Estado Nacional declara de interés la atención y apoyo a los pueblos indígenas, al mismo tiempo que proclama su defensa y desarrollo, con el objeto de que tengan participación en el proceso cultural de la Nación, respetando sus valores y modalidades. En este sentido se desprende que las comunidades tuvieron participación -desde esa fecha- bajo sus valores y modalidades intrínsecas, en temas de naturaleza cultural como son los estudios arqueológicos sobre el pasado que los rodea. A esta situación se suma que por la Ley Nacional N° 24.071 (1992), se aprobó que los Estados Miembros de la OIT deben garantizar la participación de las comunidades indígenas en todos los asuntos que los atañen, incluyendo, por supuesto, los aspectos culturales y el respeto a sus tradiciones, creencias y costumbres, áreas donde la arqueología está directamente involucrada.

Y por último, la reforma constitucional de 1994 asegura la participación de las comunidades indígenas en todo lo que atañe a la gestión de los intereses que los afecten. Y por ende el trabajo arqueológico, que implica el estudio y protección del patrimonio arqueológico, tiene implicancias en las mismas.

Por todo ello, la Ley Nacional N° 25.517 termina estableciendo que el trabajo arqueológico quede supeditado, en muchos casos, a la voluntad de las comunidades aborígenes. Esto se reafirma, si observamos, por ejemplo, la reglamentación que el organismo competente con el cual trabajamos (nos referimos a la Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy), establece que para trabajar arqueológicamente dentro de su área de competencia o territorio, el investigador debe:

“Adjuntar la conformidad del propietario (privado, ocupante, *comunidad aborígen*, etc.) del lugar en donde se realizarán las investigaciones arqueológicas” (Secretaría de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy [**el resaltado es nuestro**]).

Por otro lado, expresamos que la relación entre ambas partes es compleja porque si bien la legislación establece que las comunidades indígenas deben otorgar el permiso de trabajo a los arqueólogos, muchas de ellas no reconocen la autoridad del Estado Nacional y menos aún los permisos oficiales de trabajo arqueológico otorgados por cada provincia. Con lo cual cualquier persona –no profesional-, si fuera autorizado por una Comunidad, podría realizar excavaciones, con las peligrosas consecuencias del caso.

IV. Reflexión acerca del rol del arqueólogo ante la presente legislación

Como expresamos, como consecuencia del Art. N° 3 de la Ley N°25.517, los arqueólogos debemos lograr la firma de acuerdos previos al trabajo de campo con las comunidades aborígenes, en el caso de que las mismas existan en la zona de incumbencia. Factor sumamente complejo cuando esta clase de acuerdos se basa en la confianza generada luego de años de trabajo conjunto con las comunidades locales.

Confianza que en muchos casos debe ser no simplemente construida, sino reconstruida como consecuencia del mal accionar de otros arqueólogos que trabajaron en el lugar previamente, así como por la constante confusión de nuestra tarea con la de saqueadores o coleccionistas, quienes sin permiso alguno, y muchas veces pagando a algunos pobladores locales, roban el patrimonio arqueológico.

Esta relación en buenos términos a veces sólo se logra luego de que la comunidad observa el accionar del arqueólogo, qué es lo que el investigador hace con los materiales arqueológicos –especialmente si los devuelve-, qué resultados le brinda a la comunidad y de qué manera, etc. Y esta situación no surge de un día para otro, y difícilmente alguien que recién comienza a trabajar en un área logre esto de manera inmediata. Por lo tanto, esta cláusula, dentro de las reglamentaciones provinciales para obtener permisos de trabajo, debería analizarse caso por caso. Pensamos que es el Estado Nacional y sus organismos quienes deberían actuar como mediadores de estos encuentros (previos al permiso “oficial”), entre comunidad y arqueólogos.

Por otra parte, existe una verdadera contradicción en lo que respecta a la devolución de los materiales. Los cuales las provincias reclaman luego de pasado un lapso para su estudio (p. ej. en Jujuy son 3 años), y las comunidades también los reclaman. Generando un conflicto de intereses que eventualmente se salva cuando la provincia considera que el lugar donde estarán los restos arqueológicos dentro de la comunidad es acorde a los requerimientos mínimos de conservación (algo que no sucede normalmente).

Mientras que las comunidades siempre reclaman los materiales, a pesar de no cumplir -en la mayoría de los casos- con ese requisito mínimo de conservación para custodiar los bienes.

Como podemos apreciar el rol del arqueólogo no es sencillo bajo esta nueva legislación, especialmente considerando que la mayoría de nosotros depende de organismos gubernamentales – CONICET, Universidades Nacionales, etc. –, y que el trabajo de campo si bien no es excluyente para ejercer la arqueología, es la principal fuente de información para ahondar en el estudio del pasado, especialmente en lugares donde antes no se investigó.

Las preguntas entonces son: ¿qué harán los organismos oficiales frente a esta situación de inestabilidad laboral?, ¿hasta dónde la voluntad azarosa de una “comunidad indígena” puede decidir arbitrariamente cuándo si y cuándo no puede trabajar un profesional que estudió para ello?, ¿qué factores inciden en el otorgamiento o no de un permiso “comunitario” de trabajo?, ¿se tiene en cuenta que las “comunidades indígenas” son agentes políticos con intereses diversos, y como tales ambos estamos inmersos en la misma lógica de funcionamiento?, ¿por qué las provincias exigen la conformidad de las comunidades para otorgar el permiso oficial de trabajo, cuando las comunidades no reconocen la competencia de las provincias y la Nación en ese sentido?, ¿cómo es posible que las “comunidades indígenas”, que por recientes políticas gubernamentales obtienen los derechos que siempre les correspondieron, no respeten a las autoridades de ninguna naturaleza?.

Todas estas preguntas nos llevan a una reflexión profunda sobre cuáles son los intereses, propósitos y finalidades acerca de la patrimonialidad. Será necesario entonces trabajar sobre las coincidencias entre ambas partes y ver la forma de solucionar las diferencias en un ambiente de respeto y tolerancia. Además debemos crear espacios de debate y participación, teniendo en cuenta los usos y costumbres de todos –comunidad indígena y comunidad arqueológica–.

Sin duda es imprescindible ordenar, adecuar y actualizar el marco jurídico que rige el patrimonio arqueológico respetando las leyes/convenios/declaraciones preexistentes, considerando la participación y libre autodeterminación de los pueblos, pero de todos los pueblos, no sólo el indígena.

Como científicos sociales adherimos al derecho de las comunidades a intervenir en la toma de decisiones sobre el patrimonio arqueológico, su defensa, protección, y vigilancia del uso y manejo del mismo. Siempre que prime una explicación fundada que respalde un **NO** como respuesta, y jamás el **NO** por el **NO** mismo injustificado. Por ello será necesario mejorar los canales de comunicación entre arqueólogos, comunidades y Estado Nacional, y así avanzar en beneficio de todos. Creemos entonces que es imperioso promover el compromiso mutuo para permitir la realización del trabajo arqueológico-científico, valorando los intereses de la comunidad.

El Estado Argentino y sus organismos, especialmente los dedicados a ciencia y técnica, deberían tomar medidas más trascendentes no sólo en la relación comunidades indígenas-científicos, sino también en la protección del patrimonio arqueológico. Pues dicho patrimonio es parte de nuestra historia y memoria (indígena o no), y un pueblo sin memoria es un pueblo sin identidad, sin pasado y sin futuro.

V. Bibliografía

- BERBERIÁN, E. 1992. *La protección jurídica del patrimonio arqueológico en la República Argentina*. Córdoba: Comechingonia.
- CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA, 1994.
- DECRETOS N° 211.229/21 (1922). Decreto Reglamentario de la Ley N° 9080 de Ruinas y Sitios Arqueológicos; N° 701/2010. Decreto que establece que el INAI coordinará seguimiento de la ley sobre restitución de restos.
- ENDERE, M.L. 2000. *Arqueología y legislación en Argentina. Cómo proteger el patrimonio argentino*. Bs. As.: INCUPA.
- FRITES, E. 2011. *El derecho de los pueblos indígenas*. Buenos Aires: PNUD.
- LEYES NACIONALES N° **9.080** (1913) Ruinas y Yacimientos Arqueológicos y Paleontológicos de Interés Científico; N° **12.665** (1940) Sobre la Defensa del Patrimonio Histórico Artístico de la Nación; N° **23.302** (1985) Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes; N° **24.071** (1992) Rectificatoria del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; N° **25.517** (2001) Restitución de restos aborígenes; N° **25.743** (2003) Protección al Patrimonio Arqueológico y Paleontológico Argentino.
- RAMUNDO, P. 2006. “¿Cuál ha sido el rol del estado argentino en la protección del Patrimonio Arqueológico?”. *Patrimonio Cultural y Derecho* 10: 193-216.
- RAMUNDO, P. 2008. *Estudio historiográfico de las investigaciones arqueológicas en el Noroeste Argentino*. BAR 1840. Oxford: Archaeopress.
- SECRETARÍA DE TURISMO Y CULTURA DE LA PROVINCIA DE JUJUY, <http://licjujuy.gov.ar/index.php/depinar.html>