



Salvaguardas de protección del patrimonio arqueológico en proyectos de desarrollo con financiamiento externo

Luciano G. Pafundi

Recibido 13 de abril de 2018, aceptado para su publicación 20 de mayo de 2018.

Sobre El Autor

LUCIANO G. PAFUNDI es integrante del equipo que conforma Atlas Social S.A. Especialista en Gestión Ambiental. Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA). Licenciado en Ciencias Antropológicas orientación Arqueología. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: luciano.pafundi@atlassocial.com.ar



Los trabajos publicados en esta revista están bajo la licencia Creative Commons Atribución - No Comercial 2.5 Argentina.

RESUMEN

Las salvaguardas ambientales de los Organismos Multilaterales de Crédito colaboran en enfrentar uno de los mayores desafíos para la protección del patrimonio arqueológico: los impactos de los proyectos de desarrollo y sus obras de infraestructura. Se identifican las principales salvaguardas aplicadas en la Argentina y sus aspectos comunes. También se presentan ejemplos provenientes del sector público y privado, del buen y mal uso de las salvaguardas para el establecimiento de herramientas de gestión de impactos en este tipo de proyectos. Finalmente, se enfatiza la necesidad de que las salvaguardas sean conocidas por parte de la comunidad de arqueólogos, ya que éstas definen lo que se entiende por buena práctica en la evaluación de impactos arqueológicos en los proyectos de desarrollo.

ABSTRACT

The environmental safeguards of the Multilateral Credit Organizations collaborate in facing one of the greatest challenges for the archaeological heritage protection: the impacts of development projects and their infrastructure works. The main safeguards applied in Argentina and their common aspects are identified. There are presented also examples from the public and private sectors, of the good and bad use of these safeguards for the establishment of impact management tools in this type of projects. Finally, the need for safeguards to be known by the community of archaeologists is emphasized, since they define what is meant by best practice in the assessment of archaeological impacts in development projects. community, have representations about it based on tradition and local knowledge.

Palabras clave: proyectos de desarrollo, salvaguardas ambientales, patrimonio arqueológico, buena práctica, evaluación y gestión de impactos.

Keywords: Development project, environmental safeguards, archaeological heritage, best practice, impact assessment and management.

INTRODUCCIÓN

Los usualmente denominados proyectos de desarrollo (entre otros, infraestructura vial, ferroviaria, de generación y distribución de energía, exploración y explotación de hidrocarburos o mineras, urbana -distribución de agua de consumo, cloacal, etc. - agrícola, civil o industrial), tanto públicos como privados, conllevan el desembolso de cuantiosos montos de inversión. Para poder llevarlos adelante, los responsables de los proyectos, sean gobiernos o empresas, suelen acudir a organismos multilaterales de crédito (OMC) para su financiamiento. Entre otros requerimientos para el otorgamiento del crédito (y de los sucesivos desembolsos durante su ejecución), los proyectos deben

demostrar cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales¹ que los OMC incluyen en los contratos de préstamo. Aquellos que no logren demostrarlo no podrán obtener su financiamiento.

Estas salvaguardas tienen como objeto garantizar que las personas y el ambiente no sean perjudicados como consecuencia de los proyectos a financiar. Para esto, las salvaguardas establecen normas, procedimientos y requisitos relacionados con, entre otros temas: evaluaciones de impacto ambiental y social, acceso a la información, participación y consulta, compromiso con

¹ Se utiliza salvaguarda como término genérico, ya que cada OMC tiene su propia denominación para estos documentos.

pueblos indígenas, reasentamiento involuntario, biodiversidad y el patrimonio cultural, que incluye el patrimonio arqueológico.

En base a la experiencia profesional del autor en consultorías y en la ejecución de programas públicos que han requerido la aplicación de las salvaguardas y/o gestiones ante los OMC para la aprobación de proyectos, se identifican las principales salvaguardas que se aplican en la Argentina y sus aspectos comunes en la gestión de los impactos al patrimonio arqueológico. También, se presentan ejemplos provenientes del sector público y privado, del buen y mal uso de las salvaguardas para el establecimiento de herramientas de gestión de impactos en este tipo de proyectos. Por último, se enfatiza la necesidad de que sean conocidas por la comunidad de arqueólogos.

PRINCIPALES SALVAGUARDAS APLICADAS EN LA ARGENTINA

Entre las principales salvaguardas se encuentran: Política Operacional 4.11 (OP-4.11) - Recursos Culturales Físicos

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Grupo Banco Mundial. El BIRF es el organismo del Banco Mundial que, entre otros servicios, financia proyectos públicos de desarrollo e infraestructura en países de ingreso medio y bajo. Los proyectos financiados deben cumplir con las 11 (once) Políticas Operacionales que especifican las disposiciones obligatorias para la gestión (identificación, evaluación y prevención o mitigación) de sus potenciales impactos ambientales y sociales adversos.

Entre estas, la OP-4.11 (BM 2006) tiene como objetivo evitar o mitigar los posibles efectos adversos sobre los recursos culturales físicos causados por los proyectos de desarrollo financiados. La activación de esta política se hace a través de la Evaluación Ambiental establecida en la OP-4.01, la cual a modo de política “madre” brinda un marco general para la evaluación y la gestión de los impactos sobre

los recursos culturales de forma integrada junto con otros aspectos del ambiente.

La OP-4.11 es complementada por una guía específica (ver Campbell 2012) que profundiza conceptos, procedimientos e instrucciones para los diferentes actores dentro de un proyecto (equipos del BIRF, responsables del proyecto, equipos de la evaluación ambiental y arqueológica, específicamente) y presenta ejemplos de aplicación de la política según tipos de proyecto.

Es importante remarcar que el Banco Mundial se encuentra en proceso de transición hacia un nuevo marco ambiental y social compuesto por diez estándares que se espera entre en vigencia en 2018. El Estándar N°8 (ESS8² BM 2017) de patrimonio cultural, que reemplazará a la OP-4.11, incorpora expresamente como aspecto diferencial al patrimonio inmaterial dentro de los requerimientos de protección.

Norma de Desempeño N° 8 (ND8) - Patrimonio Cultural - Corporación Financiera Internacional (IFC³)

IFC es el organismo que integra el Grupo Banco Mundial dedicado exclusivamente al desarrollo y financiamiento del sector privado. Los proyectos financiados deben cumplir con ocho normas de desempeño, entre las cuales la ND8 aplica exclusivamente a la protección del patrimonio cultural (IFC 2012).

Los objetivos de la ND8 son: i) proteger el patrimonio cultural de los impactos adversos de las actividades del proyecto bajo consideración y apoyar su conservación y ii) fomentar una distribución equitativa de los beneficios derivados del uso del patrimonio cultural cuando el proyecto se proponga utilizar el patrimonio cultural con fines comerciales.

Al igual que en la OP-4.11, la aplicabilidad de la ND8 y su cumplimiento se establece

² Por sus siglas en inglés: Environmental and Social Standard (EES).

³ Por sus siglas en inglés: International Finance Corporation (IFC).

durante el proceso de identificación de riesgos e impactos ambientales y sociales y el sistema de gestión ambiental y social, respectivamente, que son requeridos por la ND1- "Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales".

Las Normas de Desempeño del IFC resultan relevantes por dos aspectos adicionales. En primer lugar, las entidades financieras (bancos privados) signatarias de los Principios del Ecuador⁴ (EP 2013) exigen el cumplimiento de estas normas, incluyendo la ND8, a todos los proyectos de infraestructura que financian. En segundo lugar, las normas se han convertido en estándares de referencia en materia de desempeño ambiental y social de operaciones y de proyectos que quieren demostrar un desempeño responsable, aun cuando no sean financiados y/o no tengan relación con el IFC.

Directriz B.9 sobre "Hábitats Naturales y Sitios Culturales" de la Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) - Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El objetivo de la OP-703 (BID 2006) es impulsar la misión del BID para lograr un crecimiento económico consistente con la sostenibilidad ambiental de largo plazo. Así, entre sus objetivos específicos se encuentra

⁴ Los Principios del Ecuador son un compromiso voluntario del sector financiero global en materia de sostenibilidad y responsabilidad social corporativa. La iniciativa establece 10 (diez) principios que abarcan aspectos tales como: la categorización de proyectos según la magnitud de impactos, llevar procesos de evaluación ambiental y social acordes a las Normas de Desempeño del IFC y asegurar la participación efectiva de los grupos de interés. El Banco Galicia, es el único banco privado de la Argentina adherido a la iniciativa. No obstante, también se encuentran adheridas corporativamente entidades que actualmente operan en el país, tales como el Banco Santander, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, el Banco Itau y el HSBC. Ver listado de entidades adheridas en <http://equator-principles.com/members-reporting/> (Acceso abril de 2018).

asegurar que todos los proyectos que el BID financia sean ambientalmente sostenibles, conforme a lo establecido en las directrices de esta política.

Entre las 17 (diecisiete) directrices, la Directriz B.9 requiere identificar y evaluar los impactos sobre los sitios y artefactos de importancia cultural como parte de la evaluación ambiental de un proyecto. Esta directiva es complementada por los otros documentos (ver Quiroga y Milewski 2007 y BID 2016) que profundizan conceptos, definiciones operativas y consideraciones metodológicas para asegurar la protección de los sitios culturales en los proyectos que el BID financia.

Salvaguarda SO5 – Patrimonio Cultural. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina⁵.

La CAF es un banco de desarrollo compuesto por la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe incluyendo a España y Portugal que promueve el desarrollo y la integración regional mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura, entre otros. Los proyectos financiados deben cumplir con una Estrategia Ambiental (CAF 2010) y nueve salvaguardas específicas (CAF 2016).

Específicamente la Salvaguarda SO5 tiene como objetivo reconocer, proteger y poner en valor el patrimonio cultural de la región en las que los proyectos u operaciones financiadas se llevan a cabo. La activación de esta salvaguarda y el cumplimiento de sus requisitos se encuadra bajo el marco de evaluación y gestión de impactos establecidos en la Salvaguarda SO1- Evaluación y Gestión de Impactos Ambientales y Sociales (CAF 2016).

Fondo Financiero para el Desarrollo de los países de la Cuenca del Plata (FONPLATA)

⁵ Conserva las siglas de su denominación original CAF: Comisión Andina de Fomento.

FONPLATA es otro OMC que financia proyectos públicos de infraestructura en la Argentina. Este organismo está conformado por cinco países: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay y tiene como objetivo principal contribuir a reducir las disparidades socio-económicas y privilegiar la complementariedad, sinergia e integración de la cuenca. FONPLATA sustenta sus requerimientos ambientales en la estructura institucional, operativa y legislativo-normativa de sus países miembro. Por lo cual, el marco general en la Argentina está dado por la legislación vigente en materia de protección del patrimonio arqueológico.

ASPECTOS COMUNES ENTRE LAS SALVAGUARDAS

Cada una de las salvaguardas tiene sus particularidades y requerimientos específicos, no obstante, pueden enumerarse una serie de aspectos o elementos comunes, que aun con variaciones, están presentes en todas éstas:

Identificación y Evaluación de Impactos sobre el Patrimonio Arqueológico

En todas las salvaguardas este proceso es considerado como una parte integral de la evaluación de impactos ambientales y sociales del proyecto. Así, la evaluación de afectación al patrimonio arqueológico está integrada a la evaluación general del proyecto y debe corresponderse en todas las secuencias de análisis establecidas por las normas “madre” que fijan el marco general de requerimientos. Al formar parte de la evaluación ambiental integral, la evaluación de impactos arqueológicos debe iniciarse tempranamente en el diseño de los proyectos e incorporarse como una dimensión más en el análisis de alternativas del proyecto en cuanto a su diseño, ubicación, tecnologías u organización logística para su construcción. De particular importancia es el requerimiento

de la etapa de evaluación inicial⁶, ya que es cuando se identifican tempranamente los temas ambientales y sociales de mayor relevancia para el proyecto y se verifica la activación de la salvaguarda específica de patrimonio arqueológico. Los criterios de activación, es decir cuándo el riesgo de afectación es suficiente para aplicar los requerimientos específicos, dependen de cada salvaguarda y pueden estar relacionados o bien con el territorio de implantación (i.e. áreas de protección especial, presencia de patrimonio críticos o zonas de alta sensibilidad) o con el tipo de actividades del proyecto (i.e. movimiento significativo de suelos, construcción de infraestructura, inundación u otros cambios ambientales).

Establecida la activación, el proceso de trabajo está dado por las etapas comunes de un estudio de impacto: recopilación/ generación de información de base, evaluación y establecimiento de medidas de gestión de impactos potenciales y de monitoreo de la efectividad de estas últimas.

Solo algunas salvaguardas tienen como expreso requerimiento la prospección de campo o generación de datos propios (SO5-CAF, ESS8-BIRF). No obstante, en todos los casos se aclara que el abordaje deber ser acorde a la escala del proyecto y a la relevancia de los potenciales impactos sobre el patrimonio arqueológico. Por lo cual, la profundidad del análisis en general es establecida por el equipo de trabajo durante el proceso de evaluación de cada proyecto.

Procedimiento de Hallazgos Fortuitos

Las medidas de gestión para la prevención o mitigación de los impactos identificados variarán en función de los impactos específicos identificados para cada proyecto. No obstante, todas las salvaguardas establecen la

⁶ También denominada, según la salvaguarda: categorización de proyectos, *screening* o pre-evaluación.

obligatoriedad de instrumentar una medida concreta: el procedimiento de hallazgos fortuitos.

Si bien la denominación de este procedimiento varía entre salvaguardas, su propósito es el mismo: detallar los pasos a seguir si durante la construcción, operación o mantenimiento del proyecto se descubren fortuitamente elementos patrimoniales que no hubiesen sido identificados previamente en la línea de base del proyecto.

Participación de Especialistas

Todas las salvaguardas establecen el requerimiento de contar, como parte del equipo, con especialistas en la materia (arqueólogos, paleontólogos, según el caso) ya sea desde la etapa de evaluación temprana o bien a partir de que se identifica que existe un riesgo significativo de afectación.

Consulta a Actores Externos

Todas las salvaguardas establecen como requerimiento que los temas de patrimonio cultural sean considerados en el proceso de consulta a actores externos del proyecto. Esto permite: identificar patrimonio cultural que pueda ser afectado por el proyecto, reconocer la significancia o el valor atribuido al patrimonio más allá de la opinión experta, evaluar los potenciales riesgos e impactos y explorar medidas de prevención o mitigación de implementación efectiva.

EJEMPLOS DE LA APLICACIÓN DE LAS SALVAGUARDAS EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

Se presentan ejemplos, provenientes del sector público y privado, de la aplicación de las salvaguardas en establecimiento de herramientas de gestión para la protección del patrimonio arqueológico en los proyectos de desarrollo.

Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP)

El PROSAP es un programa del Ministerio de Agroindustria de la Nación que tiene como objetivo general desarrollar las economías regionales mediante inversiones estratégicas que posibiliten el aumento de la productividad, la mejora en la calidad y el acceso a nuevos mercados. Entre 1997 y 2017, el PROSAP ha ejecutado 121 proyectos en 21 provincias con una inversión de U\$D 1.634 millones (dólares norteamericanos) provenientes de fuentes nacionales y provinciales y de préstamos del BID y BIRF (5 y 3 préstamos, respectivamente). El 34% de estos proyectos fueron obras de riego y drenaje y el 23%, obras de caminos y de electrificación rural (1.338 km de caminos rurales rehabilitados y 8.254 km de líneas eléctricas)⁷.

Los proyectos PROSAP incluyen grandes movimientos de suelo en áreas rurales con baja alteración antrópica, por lo cual la potencial afectación al patrimonio arqueológico siempre ha sido un aspecto relevante en toda intervención del Programa. Desde 1997, la incorporación de medidas de protección del patrimonio en los proyectos ha sido progresiva y en línea con el avance de los requerimientos en la materia: por un lado, la sanción en 2003 de la *Ley Nacional N°25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico* y posterior adecuación de las normativas provinciales; por otro lado, la adopción gradual a las salvaguardas de los OMC con los que el PROSAP trabaja.

En relación con esto último, en 2008 el PROSAP desarrolló y validó con el BID y BIRF, el Manual Ambiental y Social (PROSAP 2008) para orientar las evaluaciones de impacto ambiental y social de sus proyectos. Este manual contenía una serie de indicaciones relacionadas con la evaluación de impactos

⁷ Datos tomados de la página web del Programa: www.prosap.gov.ar (Acceso mayo de 2018).

sobre el patrimonio arqueológico; entre estas se encontraban:

- Inclusión en la lista negativa de proyectos (es decir, que podrían ser no elegibles por el Programa) a aquellos proyectos que tuvieran potenciales impactos negativos no mitigables sobre sitios arqueológicos e históricos;
- Establecer las condiciones de línea de base arqueológica en el área de influencia de los proyectos;
- Analizar alternativas del proyecto en relación a dicha línea de base para determinar posibles impactos;
- Proponer medidas de mitigación de impactos, que pueden incluir la prevención o reducción de impactos mediante cambios en el diseño del proyecto y/o la introducción de procedimientos de construcción y operación especiales, y mitigaciones compensatorias tales como la recuperación de datos y/o un estudio detallado; y
- Notificar a los responsables del proyecto y a la autoridad provincial competente en caso de un hallazgo fortuito durante las tareas constructivas.

En 2012, se elabora y valida una nueva versión del Manual Ambiental y Social (PROSAP 2012), que incorpora, de forma adicional a las indicaciones de la versión anterior, un apéndice específico de “*Lineamientos generales para la protección del patrimonio cultural*” (Apéndice VIII -- PROSAP 2012: 80). En concordancia con las salvaguardas, este apéndice cuenta con requerimientos de mayor exigencia en materia de protección; entre éstos:

- El compromiso expreso del Programa a velar por la protección del patrimonio arqueológico en las áreas de los proyectos y a procurar evitar que se vea afectado directa o indirectamente por sus actividades;
- La consideración obligatoria de

los resultados de las evaluaciones arqueológicas previas como insumo para el diseño de los detalles constructivos del proyecto -medida preventiva-;

- La inspección previa, por parte de un arqueólogo, de las áreas en las que se vayan a realizar obras que exijan movimientos de tierra y/o excavaciones (esto cuando se haya determinado que exista el potencial de hallazgos);
- El establecimiento de conductas apropiadas para contratistas y empleados directos: prohibición de perturbar, recoger o retirar material arqueológico, interrupción de tareas y restricción de acceso de personas y vehículos en caso de hallazgos fortuitos; y
- La implementación, por parte de un arqueólogo, de un monitoreo durante la ejecución de obras en las áreas en las que se haya identificado el potencial de hallazgos arqueológicos (esto, como acción independiente a la inspección previa).

Desde la entrada en vigencia de esta última versión del manual, todos los proyectos formulados en el marco del Programa contienen por lo menos una de las siguientes medidas de protección (definida en función de la magnitud de intervención propuesta y la sensibilidad del área de proyecto)⁸:

- Evaluación de impactos arqueológicos realizada por un arqueólogo en el marco del Estudio de Impacto Ambiental y Social durante la etapa de factibilidad de proyecto – previo a la aprobación formal por parte de la autoridad de aplicación-;
- Evaluación de impactos arqueológicos realizada por un arqueólogo en el marco de la elaboración del proyecto ejecutivo o de ingeniería de detalle (con

⁸ Pueden consultarse las Evaluaciones de Impacto Ambiental y Social de los proyectos ejecutados o en ejecución en la página web del programa: www.prosap.gov.ar Acceso mayo 2018.

posterioridad a la aprobación formal pero previo al inicio de la obra);

- Monitoreo y supervisión de obra a cargo de un arqueólogo (antes o durante la ejecución operativa de las tareas constructivas del proyecto); y
- Capacitación al personal de obra sobre la aplicación del procedimiento en caso de hallazgo fortuito (se aplica en todos los casos).

Se comenta un hecho particular ocurrido, el cual representó un hito en el aprendizaje institucional del Programa en relación con la protección del patrimonio. En 2010 se presentó un reclamo formal ante el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación⁹ (MICI) del BID, “*alegando el daño potencial y real que los trabajos de excavación del proyecto “Canal Matriz Nuevo Alvear” (Proyecto PROSAP) habrían comenzado a ocasionar al patrimonio arqueológico de la zona de La Olla en el área del municipio de San Rafael y General Alvear, provincia de Mendoza*” (MICI 2011: 3). Este reclamo derivó en la intervención del MICI, en la investigación de los hechos (en particular si se había realizado un estudio de impacto arqueológico previo) y en la participación de un arqueólogo independiente para constatar el valor patrimonial de la zona y el grado de afectación real y potencial ocasionado por el proyecto. Como resultado de este proceso¹⁰, en

⁹ El Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) es la instancia independiente de rendición de cuentas del BID para incrementar la transparencia, rendición de cuentas y efectividad de las políticas de la institución. Entre sus objetivos se encuentra servir como mecanismo y proceso independiente para investigar denuncias de reclamantes en las que se alegue un daño producido por un proyecto financiado por la institución y en el que se presume que las políticas operativas que la rigen no han sido cumplidas. Para mayor información sobre el mecanismo consultar: <https://www.iadb.org/es/mici> Acceso mayo 2018.

¹⁰ Puede consultarse el historial del reclamo, sus pasos e hitos en <https://idblegacy.iadb.org/es/mici/complaint-detail-2014,1804.html?ID=AR->

2011 se elaboró un plan de trabajo consensuado entre todas las partes involucradas, que consistió en un plan de rescate y en la puesta en valor del sitio arqueológico La Olla (MICI 2011), incluyendo la instalación de una sala de interpretación del sitio en el Paraje Pueblo Nuevo con participación de la comunidad inaugurada en 2014¹¹.

La debida atención al reclamo, el arribo a una resolución con el acuerdo de todas las partes (reclamante, PROSAP y organismos provinciales y BID) y el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la resolución del reclamo, fue posible en este caso, gracias a la intervención del MICI y a la relevancia que tienen para el BID sus salvaguardas ambientales. Este proceso, a su vez, le significó al PROSAP la necesidad de rever su marco de procedimientos y de incorporaren la actualización de su Manual de Gestión (PROSAP 2012), los requerimientos adicionales, explicitados previamente, para la protección del patrimonio cultural.

Otros Programas Nacionales

Existen varios programas de diversos ministerios nacionales que gestionan fondos externos para el financiamiento de infraestructura y por consecuencia también consideran las salvaguardas como parte de los requerimientos en la evaluación de sus propios proyectos. Pueden mencionarse, entre otros: el Programa de Desarrollo de Corredores Turísticos del Ministerio de Turismo, el Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI) y los proyectos de mejoramiento de infraestructura ferroviaria y de la Unidad Ejecutora Central (UEC) del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, los proyectos de la “UEC Movilidad” del Ministerio de Transporte y el Programa RenovAr del Ministerio de Energía

MICI002-2010 Acceso mayo 2018.

¹¹ Ver <http://www.hcdalvear.org/museo-los-pueblos-del-agua-la-olla/> Acceso mayo 2018.

y Minería, destinado a fomentar los proyectos de generación de energía renovable.

Sistema de Gestión de una Compañía Petrolera

En 2015, quien escribe, colaboró en el diseño de un Sistema de Gestión Ambiental y Social Corporativo basado en las Normas de Desempeño del IFC para una compañía petrolera con operaciones en diversas cuencas hidrocarburíferas del país y en el exterior. En el marco del Sistema se elaboró un *Estándar de Patrimonio Cultural* alineado con la ND8-IFC, con el objetivo de establecer lineamientos tendientes a lograr una gestión responsable del patrimonio cultural material e inmaterial en las áreas de influencia de las operaciones que: i) evite o minimice los impactos al mismo, y que ii) fomente su puesta en valor para generar un beneficio mutuo para la compañía y las comunidades de referencia.

Para poder lograr este objetivo, el estándar incluyó como requisitos:

- La identificación de los marcos legales aplicables en la materia;
- La elaboración de líneas de base arqueológicas que cubrieran toda la superficie de cada área concesionada y de una zonificación en función de la potencialidad de hallazgos;
- La obligatoriedad de realizar estudios de impacto adicionales para cada nuevo proyecto en las áreas de concesión (por ejemplo, nuevas perforaciones, tendidos de ductos o construcción de caminos);
- La prohibición de remover patrimonio cultural crítico, con especial consideración a la presencia de restos humanos (es decir, frente a una situación tal, el proyecto obligatoriamente debe ser rediseñado para evitar la afectación);
- La incorporación del tema en cada proceso de consulta con comunidades y otros actores de relevancia;
- El establecimiento de un procedimiento de hallazgos fortuitos y su difusión interna;

- La implementación de un plan de capacitaciones a todo el personal propio y de las empresas contratistas orientado a promover el respeto por el patrimonio cultural, la concientización sobre su importancia y necesidad de preservación, las características de patrimonio cultural regional o local y el valor que posee para la comunidad local; y
- La implementación de acciones destinadas a la puesta en valor del patrimonio, diseñadas en conjunto con la comunidad local, en lo posible en asociación con la autoridad competente.

Muchos de estos requisitos, en realidad, ya forman parte de las legislaciones nacional y provinciales a ser cumplidas por esta compañía. No obstante, el resultado de que estos requisitos sean además incluidos en un estándar de cumplimiento obligatorio para todo proceso y operación, es una reafirmación y un reaseguro, en términos prácticos, del establecimiento e implementación de medidas gestión de los potenciales impactos sobre el patrimonio arqueológico.

Mala Interpretación de las Salvaguardas

En la práctica existe un efecto contraproducente en la aplicación de las salvaguardas que se da particularmente en la evaluación de proyectos en áreas con elevada alteración antrópica (por ejemplo, zonas urbanas o periurbanas) o con poco movimiento de suelo previsto. A criterio de quien escribe, lo que se observa en ocasiones es que la mera incorporación de un procedimiento de hallazgos fortuito como única medida de protección ante potenciales impactos al patrimonio arqueológico, habilita a dar cuenta del “cumplimiento” de las salvaguardas en este aspecto. Más aun, a falta de un relevamiento específico, esta incorporación suele estar justificada por la identificación de un impacto potencial de

afectación genérico al patrimonio del tipo “*por si las dudas*”. Dicho de otro modo, en estos casos se asume que la incorporación de esta medida alcanza para dar por cubierta la evaluación de impactos sobre el patrimonio arqueológico.

Este procedimiento es una medida de suma importancia, ya que siempre existe la posibilidad de un hallazgo fortuito en el curso de una obra; incluso habiendo uno o más arqueólogos supervisando las tareas, ocurre que no pueden cubrir todos los frentes de obra todo el tiempo. Por lo cual, en obra es necesario que quien sea el responsable de una tarea sepa cómo proceder ante un hallazgo.

Pero, en esencia, este procedimiento es una medida reactiva que actúa frente a la consumación de un impacto. Recaer en esta medida como la única prevista para protección del patrimonio en el marco de un proyecto no solo va en contra del espíritu de una arqueología preventiva y sino también contra el espíritu de las propias salvaguardas.

el análisis idóneo de los potenciales impactos sobre el patrimonio;

- Incrementar el conocimiento arqueológico de las áreas de proyecto financiando la identificación, documentación, excavación y también a veces la publicación de la información.

La aplicación de los requerimientos establecidos por las salvaguardas no conlleva un reto a los conocimientos teóricos o metodológicos de los arqueólogos. Pero estos requerimientos definen y moldean lo que hoy se entiende por “buena práctica” en la evaluación de impactos y la protección del patrimonio en el contexto de un proyecto de desarrollo. Es por ello que resulta importante que los arqueólogos conozcan las salvaguardas, se interioricen en sus contenidos y las utilicen como herramientas de gestión del patrimonio, aun cuando se evalúen proyectos que no estén sujetos a su cumplimiento.

CONSIDERACIONES FINALES

Los proyectos de desarrollo con obras de infraestructura representan uno de los mayores desafíos para la protección del patrimonio arqueológico. Las salvaguardas aquí examinadas contribuyen a poder afrontarlo a partir de:

- Complementar la legislación vigente, promoviendo el cumplimiento de estándares adicionales de evaluación de impacto arqueológicos;
- Establecer instancias de revisión adicional a la que realiza la autoridad e instituir canales alternativos para la realización de denuncias en casos de afectaciones al patrimonio;
- Asegurar la adecuada consideración del factor arqueológico en las evaluaciones de impacto ambiental;
- Integrar a profesionales arqueólogos en los equipos de evaluación, garantizando

BIBLIOGRAFÍA

BID (2006). *Política de Medioambiente y Cumplimiento de Salvaguardias*. Serie de políticas y estrategias sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/07136.pdf>. Acceso abril de 2018.

BID (2016). *Gestión de Impactos de los Proyectos BID sobre el Patrimonio Cultural*. Nota Técnica N°IDB -TN- 896. Unidad de Salvaguardias Ambientales (VPS/ESG). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7319?locale-attribute=es&>. Acceso abril de 2018.

BM (2006). *OP 4.11 – Physical Cultural Resources*. Revisada: Abril 2013. Banco Mundial. <https://policies.worldbank.org/sites/ppf3/PPFDocuments/Forms/DispPage>.

- aspx?docid=1571&ver=current. Acceso abril de 2018.
- BM (2017). *The World Bank Environmental and Social Framework*. Banco Mundial. <http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental-and-Social-Framework-April-11.pdf>. Acceso abril de 2018.
- CAF (2010). *Estrategias Ambientales de la CAF*. Corporación Andina de Fomento. http://publicaciones.caf.com/media/1140/estrategia_ambiental_esp.pdf. Acceso abril de 2018.
- CAF (2016). *Salvaguardas Ambientales y Sociales*. Banco de Desarrollo de América Latina. <https://www.caf.com/media/5614351/salvaguardas%20ambientales%20y%20sociales%20caf.pdf>. Acceso abril de 2018.
- Campbell, I. (2012). *Política de Salvaguarda de los Recursos Culturales Físicos: Guía*. Informe Técnico N° 71333. Banco Mundial <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/814131468163455106/Politica-de-salvaguardia-de-los-recursos-culturales-fisicos-guia>. Acceso abril de 2018.
- EP (2013). *Los Principios del Ecuador*. Equator Principles. http://equator-principles.com/wp-content/uploads/2018/01/equator_principles_spanish_2013.pdf. Acceso abril de 2018.
- IFC (2012). *Norma de Desempeño N° 8. Patrimonio Cultural*. International Finance Corporation. https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/10b2e00049a79c2db9a9fba8c6a8312a/PS8_Spanish_2012.pdf?MOD=AJPERES. Acceso abril de 2018.
- MICI (2011). *Informe de la Fase de Consulta. Programa de Servicios Agrícolas Provinciales, PROSAP II, AR MICI002/2011. Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://idblegacy.iadb.org/es/mici/complaint-detail-2014,1804.html?ID=AR-MICI002-2010>. Acceso mayo 2018.
- PROSAP (2008). *Manual Ambiental y Social*. Buenos Aires: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales. Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación Argentina. Ms.
- PROSAP (2012). *Manual Ambiental y Social*. Buenos Aires: Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP II- BIRF y III-BID). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP). http://www.prosap.gov.ar/uas_manualambientalysocial.aspx. Acceso mayo 2018.
- Quiroga, R. y Milewski, J. (2007). *Lineamientos de Implementación de la Política de Medioambiente y Cumplimientos de Salvaguardia*. Serie de Políticas y Estrategias Sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.: BID.