

ANÁLISIS DE LA NUEVA GUÍA DEL SEA

Criterio de evaluación en el SEIA: Caracterización del componente patrimonio cultural arqueológico.

Resolución exenta del 31 de mayo del 2024
Servicio de Evaluación Ambiental
Primera edición, Santiago, Chile.

Análisis realizado por
Colegio de Arqueólogas y Arqueólogos de Chile A.G.
Julio 2024

De la revisión del documento “Criterios de evaluación en el SEIA: caracterización del componente patrimonio cultural arqueológico”, reconocemos como necesaria la actualización permanente de instrumentos con miras al mejoramiento de la gestión, así como el cuidado y protección de los Monumentos Nacionales.

Sin embargo, producto del análisis hemos detectado una serie de falencias conceptuales y metodológicas que, en vez de mejorar las estrategias de detección y caracterización de elementos arqueológicos, las entorpecen, perpetuando la aplicación acrítica de técnicas arqueológicas sin una adecuada aproximación metodológica que considere las particularidades que ofrece el registro arqueológico existente en territorio nacional, tanto de data prehispánica como histórica. Lo anterior tiene efectos negativos tanto para la protección efectiva del patrimonio arqueológico, como para su gestión eficiente en el marco del SEIA.

Estos aspectos, que conforman los criterios que maneja la Secretaría Técnica del CMN y que se manifiestan en la “Guía de procedimiento arqueológico” (2022), entre otros, fueron abordados por el CAARCH en dos jornadas de conversación y análisis para una mejor protección y gestión del patrimonio y expuestos en el “Documento de trabajo N° 1: sobre el concepto de sitio arqueológico y su gestión en la arqueología aplicada” y el “Documento de trabajo N° 2: sobre metodología en el concepto de la arqueología aplicada”, que decantaron en un documento de propuestas que fue remitido a diferentes reparticiones públicas, entre ellas, el SEA, aunque no fue considerada para la elaboración del presente documento.

De igual forma, en el establecimiento de criterios conceptuales y metodológicos, el documento revisado no considera la literatura especializada generada desde la comunidad arqueológica. Lo anterior no es menor, considerando que la categoría de protección de Monumento Arqueológico, tal como su nombre lo dice, se refiere a un objeto de protección construido desde la disciplina arqueológica. En este contexto, la validación de cualquier construcción de conocimiento arqueológico pasa necesariamente por la evaluación de pares, lo cual también incluye las aproximaciones metodológicas que permitan conocer y comprender el comportamiento de las entidades arqueológicas. Al respecto, se extraña la incorporación de trabajos como los de Berenguer (1987), Dunnell (1992), Drennan (2014), Romero y Ajata (2014), Schavelzson (2020), entre otros y que exponen la problemática del concepto de sitio arqueológico, lo cual muestra que es una discusión aún no resuelta.

Según lo indicado en Resolución exenta (s/n) que aprobó la nueva guía, se definen tres ámbitos a abordar por este nuevo documento:

1. Definición de contenidos a presentar por el titular, previo a la presentación al SEIA.
2. Caracterización con delimitación efectiva del monumento
3. Elevar estándares, dar certezas técnicas y jurídicas.

Rescatamos como positivo avanzar en conocer los contenidos mínimos para ser admitidos a tramitación así como elevar estándares, dar certezas técnicas y jurídicas. Sin embargo, vemos altamente problemático el objetivo N°2, que creemos apunta en el sentido inverso a lo que se busca respecto de la certeza técnica y jurídica, al pretender la “*delimitación efectiva del monumento*” según detallamos en extenso a lo largo de este documento y como hemos planteado con anterioridad, producto de jornadas de discusión llevadas a cabo por nuestra organización durante el primer semestre del 2023, ya mencionadas y disponibles en <https://colegiodearqueologos.cl/propuestas-caarch-para-mejorar-la-proteccion-y-gestion-del-componente-arqueologico-en-proyectos-de-inversion-y-desarrollo/>

El análisis que se presenta en adelante, mantiene la misma estructura del documento, se van haciendo observaciones a cada sección.

En la **presentación** del documento, se hace alusión a guías específicas (SEA 2012 y CMN 2020) planteando que esta publicación cumple el objetivo de “*complementar y precisar los requerimientos de información establecidos en el capítulo 6.2 de la Guía de evaluación de impacto ambiental monumentos nacionales pertenecientes al patrimonio cultural en el SEIA publicada por el SEA en 2012*” (SEA 2024: 5), y se justifica porque “*permite uniformar los requerimientos establecidos por el SEA, considerar los lineamientos técnicos de la Guía de Procedimiento Arqueológico, publicada por el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) en 2020*” (SEA 2024: 5). Además, se plantea que esta guía “*aporta en estandarizar los lineamientos asociados al proceso de caracterización del patrimonio cultural arqueológico, pues la información obtenida servirá de base para la definición de acciones dirigidas al manejo y preservación de este objeto de protección*”.

Finalmente, expresa: “*La elaboración de este Criterio significó un trabajo colaborativo por parte de grupos de especialistas y evaluadores ambientales de la Dirección Ejecutiva del SEA y de la Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales, en donde a partir de una propuesta inicial elaborada en el marco de mesas de trabajo, se dio curso a un proceso de revisiones y observaciones entre la Dirección Ejecutiva, Direcciones Regionales del SEA y el Consejo de Monumentos Nacionales, todos a quienes se les agradece su valiosa colaboración*” (SEA 2024:5).

Como mencionamos al inicio, los lineamientos técnicos emitidos por la ST del CMN para la gestión del componente arqueológico han sido discutidos por nuestra organización, habiendo generado un documento en que se entregó un diagnóstico de la situación actual y algunas propuestas de solución. Por otra parte, nuestra consejera manifestó en el mes de abril nuestra preocupación por la mantención en esta nueva guía de ciertos criterios metodológicos -como la insistencia en la delimitación de los sitios arqueológicos- que se mantenían en la versión enviada para revisión, observaciones que no fueron acogidas.

Sobre el contenido de la Guía:

1. Objeto de protección ambiental (SEA 2024:8-10).

Define como objeto de protección al Patrimonio cultural que incluye los Monumentos Nacionales. También incorpora la definición de sitio arqueológico y hallazgo aislado. Se define lo que sería un monumento arqueológico “*en términos generales*”, sin entregar ninguna cita y distanciándose de la definición legal. También se distingue entre sitio arqueológico y hallazgo aislado, distinción que no parece necesaria si todo objeto arqueológico se considera del **mismo valor patrimonial**.

Confunde categoría de protección de Monumento Arqueológico con entidad arqueológica. La primera es una herramienta de gestión y administración, que se construye a partir del conocimiento arqueológico, el cual se encuentra en permanente desarrollo. Por lo anterior, sus atributos, como contenido y límites, necesarios para su gestión y protección, siempre serán transitorios y coyunturales al estado de conocimiento del momento sobre la entidad arqueológica a la que se refiere. Paradójicamente, en muchos casos, el conocimiento total de estos atributos sólo será posible en la medida que la entidad arqueológica sea completamente excavada, es decir, destruida con fines investigativos.

La entidad arqueológica, en tanto, es una construcción analítica que se elabora en función de una problemática de investigación, los enfoques conceptuales particulares y las estrategias metodológicas que se establezcan para su identificación, caracterización y comprensión. Por lo tanto, será variable, en cuanto a contenido material y su distribución en el espacio, tanto en sentido horizontal como vertical, según sean los motivos que llevaron a su investigación.

En la misma línea, esta nueva guía simplifica las entidades arqueológicas a conjuntos discretos y delimitables de elementos materiales dispersos a nivel superficial y con eventual contenido subsuperficial, con un comportamiento análogo a una estructura con partes funcionalmente relacionadas. En la práctica, las entidades arqueológicas no necesariamente presentan estos atributos, es decir, límites y estructura. Establecer el atributo de límites de la entidad arqueológica no es aplicable en la práctica, por cuanto muchas de estas exceden las superficies que abarca un proyecto puntual. Casos que ejemplifican lo anterior corresponden a los depósitos estratificados de basuras domésticas adscritos a períodos alfareros de los valles longitudinales de Chile Central, donde lo que se verifica a través de pozos de sondeo propuestos por el documento en discusión no son límites, sino que variaciones de densidad de materiales, en términos probabilísticos, según la intensidad del muestreo llevado a cabo mediante la estrategia metodológica particular de la grilla. Por otro lado, viendo el comportamiento de estos depósitos de basuras estratificadas, muchas veces pueden abarcar la totalidad de una cuenca, sin que se pueda establecer una solución de discontinuidad. Obviamente, la caracterización de lo anterior es inaplicable en el marco de las acciones necesarias a realizar en proyectos evaluados en el SEIA. Una situación análoga se presenta en las ocupaciones prehispánicas en el desierto que se relacionan con abastecimiento de materias primas líticas. Si bien estos elementos se presentan a nivel de suelo como locus discretos, en su conjunto conforman áreas de actividad que pueden abarcar cientos de hectáreas, en la medida que comparten analogías ergológicas, tecnológicas y funcionales. Por lo anterior, su delimitación, tal como señala el documento revisado, es impracticable en el marco del SEIA. Lo

mismo ocurre con otras expresiones arqueológicas, como rasgos viales (senderos troperos, caminos carreteros, postaciones de telégrafo), áreas de actividad salitrera (calicheras, áreas de explotación salitrera), entre otros elementos. En el ámbito urbano y considerando ocupaciones de carácter histórico, la expresión horizontal de los depósitos arqueológicos puede perfectamente abarcar la totalidad del casco histórico de la ciudad en donde se realiza la investigación, el cual variará en su extensión según las trayectorias históricas puntuales que presente.

La definición de límites se complejiza más aún cuando se observan ocupaciones superpuestas de diferentes periodos culturales prehispánicos e históricos, donde la expresión horizontal de sus depósitos será variable y no necesariamente coincidentes en la superficie que abarcan.

Por otro lado, la estructura con partes funcionalmente relacionadas no es un atributo de la entidad arqueológica sino una consecuencia de su observación y estudio, lo cual dependerá de las estrategias metodológicas empleadas y los alcances de la investigación que la generan. Por lo anterior, establecer que la comprensión de la entidad arqueológica pasa necesariamente por establecer su estructura como un atributo propio de esta, es también, impracticable en el marco del SEIA.

En síntesis, es un error conceptual pretender que la entidad arqueológica presenta atributos como estructura y límites, sobre todo considerando que ambos se basan en el establecimiento de relaciones contextuales entre los elementos que le conforman, lo cual dependerá de la escala espacial con la cual se realice la observación.

2. Área de influencia para el componente (SEA 2024:11-15)

Se plantea en la guía, *“resulta importante considerar que el AI es el espacio geográfico desde donde se obtiene la información necesaria para predecir y evaluar los impactos sobre el elemento del medio ambiente afectado”* (SEA, 2017, en SEA 2024: 11).

Posteriormente se establecen una serie de criterios en concordancia con el literal a) del Art 2 del RSEIA, concluyendo respecto de la definición del Área de influencia.

Luego, plantea que, *“Para establecer si un proyecto o actividad tiene el potencial de afectar al patrimonio cultural arqueológico, se deberá identificar la interacción entre el monumento con las alteraciones generadas por las partes, obras o acciones del proyecto, así como por cualquier otro FGI, de acuerdo a lo expuesto. Para esto se deberá determinar antes que todo, si en el AI existen monumentos arqueológicos y, en caso de existir, **caracterizar dichos monumentos en su situación sin proyecto**, con el objetivo de establecer la magnitud en que pueden ser afectados”* (SEA 2024: 15).

Luego se establece:

*“Si el proyecto o actividad interviene una parte de la superficie de un Monumento Arqueológico, el AI deberá contener la superficie **total** del sitio/hallazgo que permita recabar la información a partir de la cual sea factible dimensionar la magnitud de la intervención del monumento en su contexto arqueológico”* (SEA 2024: 15).

Exponemos de manera fundada que, requerir la delimitación del sitio/hallazgo arqueológico completo para, a partir de ello, determinar el área de influencia del proyecto para definir la magnitud del impacto, aumentará la incertidumbre que ya genera este componente, tanto técnica, jurídica, presupuestaria y de plazos, lo que sólo incrementará las complicaciones que en la actualidad presenciamos. Ya hemos profundizado en las dificultades de la delimitación mediante un suelo “estéril” en un sitio o entidad arqueológica, más complejo aún extender, según tales criterios, el AI de un proyecto de inversión y/o desarrollo.

También consideramos necesario que el SEA explicita los criterios que sustentan lo solicitado, al menos respecto de:

1. **Alcance de la caracterización requerida, en situación “sin proyecto”.** Se entiende imprescindible identificar la interacción del monumento -si lo hay- con el proyecto, lo cual se realiza desde los primeros EIA y DIAS desarrollados en la década de 1990. Sin embargo, **considerando que el monumento puede extenderse mucho más allá del área de influencia efectiva y concreta de un proyecto, o bien, un sitio/hallazgo arqueológico puede ser detectado en el marco de más de un proyecto de inversión,** es necesario definir el alcance de la caracterización que se solicitará para evitar enredos legales y administrativos a futuro. En la guía recientemente publicada se indica que se debe caracterizar el monumento arqueológico íntegramente para determinar el AI de un proyecto: *“el AI deberá contener la superficie **total** del sitio/hallazgo (...)”*. Surge la duda respecto de, ¿qué sucederá en lugares donde sabemos existen grandes áreas arqueológicas en que es prácticamente imposible delimitar los sitios según los criterios del CMN?. A los ya mencionados, podemos sumar la cuenca del río Loa, o su desembocadura, o sitios como El Olivar, entre otros. ¿Cómo se delimitan las responsabilidades de las empresas y de reparticiones públicas como el MOP, MINVU, SERVIU, entre otros, en tales circunstancias? ¿Dónde comienza y termina la responsabilidad de las empresas o del mismo Estado respecto del componente? ¿Deberán las empresas y/o los ministerios acordar la caracterización en conjunto o cada una deberá hacer su propia caracterización? Difícilmente lo propuesto en la guía del SEA avanza respecto de la protección del componente, menos agiliza su gestión.
2. **Respecto de la Magnitud de la afectación,** también estimamos necesario explicitar los criterios que permitirían evaluar la magnitud, en virtud del conocimiento de una “totalidad” que no se verá afectada en la misma proporción e intensidad (ya que se considera la situación “sin proyecto”, para evaluar la situación “con proyecto”). Hay formas alternativas de evaluar la “magnitud del impacto”, más allá de la totalidad del bien, que siempre se verá afectado por cualquier intervención.

Así, el requerimiento que se establece en esta guía:

*“Si el proyecto o actividad interviene **una parte de la superficie de un Monumento Arqueológico, el AI deberá contener la superficie total del sitio/hallazgo que permita recabar la información a partir de la cual sea factible dimensionar la magnitud de la intervención del monumento en su contexto arqueológico”***

Es **extremadamente problemático**, considerando que la definición de sitio arqueológico, hallazgo aislado y otras, **dependen de particularidades del registro y del lugar en que se lleve a cabo el estudio.** Además, contraviene la esencia de la ley 17.288 y su reglamento, aún

vigentes, así como los criterios de mínima intervención y resguardo patrimonial para las generaciones futuras.

3. Caracterización del componente

Se plantea un proceso conformado por etapas, de lo general a lo particular:

- a) Revisión de antecedentes
- b) Inspección visual
- c) Caracterización

Nos parece bien la estructura general, pero un error plantear al modelo hipotético deductivo como única forma de “hacer” arqueología, al igual que considerar que la prospección arqueológica se segrega en una primera parte que es inspección visual y una segunda que es excavación de caracterización, pudiendo corresponder a una sola etapa, que se ejecutará de una u otra manera dependiendo del lugar y los objetivos del estudio.

Por lo general, los análisis arqueológicos en el marco del SEIA son descriptivos, y no llegan a mayores profundidades porque no hay un problema de investigación o hipótesis que genere la necesidad de investigar, sino que se parte de un área definida para un proyecto, en la cual se deben estudiar los monumentos nacionales contenidos. Con un buen análisis descriptivo de base, se puede profundizar en los monumentos nacionales del área del proyecto en particular, aplicando el método inductivo, de lo particular, lo hallado en un área de un proyecto, a lo general, una hipótesis por ejemplo.

Estimamos que no se ha entendido la diferencia entre arqueología básica y aplicada. Desde hace más de dos años venimos planteando como organización, a distintos actores, que la arqueología desarrollada en el ámbito de la evaluación ambiental es “aplicada”, no básica o tradicional. Su finalidad no es el conocimiento per se, sino obtener conocimiento de algo (en este caso, sitios, monumentos, recursos patrimoniales) que se va a perder con la ejecución de un proyecto. De ahí que resulte tan importante comprender que se requiere una mirada distinta a la tradicional, sin dejar de lado la rigurosidad científica con que debe llevarse a cabo cualquier trabajo arqueológico.

Las etapas que se mencionan en esta guía, *“tienen por objetivo confirmar o descartar la existencia de Monumentos Nacionales protegidos en su calidad de monumentos arqueológicos y, en el caso de confirmar su existencia, delimitarlos, con el fin de establecer la **magnitud** en que estos serán afectados o, de ser posible, delimitar sus áreas de protección, a fin de asegurar su resguardo y descartar su afectación por parte del proyecto”*. (SEA 2024: 16).

Sobre la delimitación de sitio arqueológico, reiteramos el error de insistir en su “delimitación” ya que tal acción no siempre es posible ni mucho menos ha resultado operativo.

Sin querer ser reiterativos, pero ante la necesidad de insistir, en el caso de la caracterización, en la guía se plantea:

*“Para efectos del proceso de caracterización arqueológica, esta inspección deberá ser efectuada **sobre la totalidad del AI**, la cual deberá considerar toda la superficie que potencialmente puede ser intervenida por las partes, obras y acciones del proyecto y, en*

definitiva, contener el espacio geográfico donde, a consecuencia de la ejecución o modificación de un proyecto o actividad, exista el potencial de ocasionar alguno de los FGI del componente patrimonio cultural arqueológico” (SEA 2024:21)

a) variables que inciden en la prospección: Consideramos que se debe hablar de prospección, siendo ésta superficial o con intervención dependiendo de variables tales como la presencia o ausencia de vegetación u otras condiciones que limiten la posibilidad de observación de la superficie de un terreno, como detallamos más adelante.

b) Intensidad de prospección: En esta guía se entrega como única opción para la ejecución de la prospección, las transectas paralelas más o menos separadas en la totalidad del área de estudio. Se omiten una serie de posibilidades metodológicas disponibles para aplicar, según objetivos, a diversas “realidades” y que debieran ser consideradas en guías de este carácter.

c) cobertura de prospección: Concordamos con la necesidad de cubrir la superficie potencial de afectación completa, pero no estamos de acuerdo con restringir la forma para acercarse al conocimiento, a una “grilla de prospección”, siendo las posibilidades metodológicas bastantes más que solo esa. Tampoco concordamos con que sea un estándar la distancia entre pozos cada 10 m., siendo precisamente ese, uno de los aspectos que hemos discutido en el último tiempo. En tabla 8 y figura 5 la guía refiere nuevamente a una “metodología tipo a emplear” versus métodos “alternativos”, lo que consideramos no corresponde frente a la diversidad de escenarios que se presentan en esto.

Otras falencias metodológicas

En lo que refiere al análisis de antecedentes arqueológicos, ya sea de data prehispánica como histórica, los lineamientos señalados no se encauzan en forma apropiada hacia el máximo aprovechamiento de estas fuentes de información. Como variables considera sólo entidades arqueológicas y su distancia a las obras del Proyecto, además de señalar aspectos como tipo de sitio, lo cual ciertamente es insuficiente para establecer el potencial arqueológico de un área específica. El análisis de fuentes documentales tiene un potencial mucho mayor, en la medida que se centre en aspectos como el periodo cultural al cual se refiere, los tipos de entidades arqueológicas identificadas, sus características materiales muebles e inmuebles y su distribución en el espacio. Lo anterior requiere un análisis específico para la localidad donde se inserta el proyecto, sobre todo para espacios y momentos del pasado en que la investigación tradicional o básica aún no ha establecido claramente las secuencias ocupacionales y las características de sus manifestaciones materiales. Lo anterior permite establecer expectativas arqueológicas que permitan guiar las estrategias metodológicas que se pueden aplicar para la detección y caracterización de las entidades arqueológicas, **aportando con una arqueología de carácter preventiva más que reactiva**. Además, no considera herramientas que han resultado de gran utilidad para la detección de entidades arqueológicas, como la fotointerpretación de imágenes satelitales.

Respecto de la estrategia de detección de entidades arqueológicas mediante el recorrido de transectos paralelos en alta intensidad -como mencionamos antes- no necesariamente resuelve esta situación, sobre todo en espacios de densa cobertura vegetal. Hay espacios de Chile Centro Sur, en donde la cobertura de herbáceas y hojarasca simplemente cubren la totalidad de la superficie a inspeccionar, de tal forma que, a pesar de la intensidad de los transectos empleados, no se logra la detección de sitios o hallazgos arqueológicos, siendo una

estrategia poco eficiente. En estos casos, una estrategia ideal es buscar mediante inspección sistemática u otros medios, espacios limpios de vegetación, donde se debe aplicar la observación sistemática.

En relación con la caracterización subsuperficial, la guía se enfoca en el muestreo sistemático sobre la base de una grilla de alta intensidad, estableciendo ésta como una estrategia universal, independiente del tipo de entidad que se quiera caracterizar, o su ubicación y emplazamiento. Si bien esta aproximación puede ser útil para la caracterización de depósitos estratificados de basuras domésticas adscritos a momentos alfareros en Chile Centro Sur y parte del Norte semiárido, ha resultado ser poco efectiva para otro tipo de sitios, como áreas de abastecimiento de materias primas líticas, sitios históricos y prehispánicos con arquitectura, e incluso para ocupaciones históricas subsuperficiales en espacios urbanos. En estos casos, esta estrategia tiene el defecto de sub representar el comportamiento de los depósitos, impidiendo la detección oportuna de rasgos y acumulaciones puntuales de materiales, los cuales suelen manifestarse con posterioridad al proceso de evaluación de los proyectos, en su fase de construcción, con el consecuente retraso de las obras producto de hallazgos “no previstos”. Sobre la base de lo anterior, la caracterización subsuperficial debe ser establecida y dirigida a la integración de los resultados del análisis de antecedentes documentales, las características de los registros en terreno y los condicionantes que limitan la detección de elementos arqueológicos en determinado espacio.

Finalmente, en cuanto a los instrumentos de gestión, no incorpora herramientas de análisis eficientes para la evaluación y administración de las entidades arqueológicas en los proyectos de inversión y desarrollo. En este contexto, en la guía se priorizan la expresión de las entidades arqueológicas a través de fichas de registro, en desmedro de bases de datos desarrolladas específicamente para establecer la interacción de obras de un proyecto dado con las entidades arqueológicas que se presentan en su área de desarrollo y, sobre lo anterior, establecer situaciones de riesgo de afectación. Si bien señala el empleo de la planilla de registro de Monumentos Arqueológicos, este instrumento no ha logrado responder a las necesidades de administración y gestión de elementos arqueológicos en el contexto de proyectos evaluados en el SEIA, por cuanto no incorpora campos funcionales a estas necesidades, y tampoco existe a la fecha un catastro de sitios y hallazgos arqueológicos a nivel nacional. Al contrario, ha resultado ser una herramienta de escaso poder analítico, que no facilita la gestión de los elementos arqueológicos, contando con abundantes categorías que no aportan en esta línea y que son irrelevantes para la gestión ambiental, entorpeciendo esta actividad puntual.