

La diversidad como elemento de gobernanza dentro de una nueva forma de conservación del Patrimonio.

Gómez Deyanira.

Cita:

Gómez Deyanira (2010). *La diversidad como elemento de gobernanza dentro de una nueva forma de conservación del Patrimonio. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/422>

La diversidad como elemento de gobernanza dentro de una nueva forma de conservación del Patrimonio Mundial.

Deyanira Gómez Salazar
deyagomez@yahoo.com

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO
Laboratorio de Políticas Públicas

Area: Control y evaluación de políticas públicas

Mesa: La Gobernanza de recursos naturales, el patrimonio cultural y la gestión del riesgo

Documento de trabajo del proyecto de investigación de tesis de maestría:
El rol de las organizaciones internacionales en la gobernanza del Qhapaq Ñan y en la Gran Ruta Inca en Ecuador y Perú

Asesor: Guillaume Fontaine
FLACSO / ESAM -2007-2009

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

Resumen

En este documento se analizan los cambios en la concepción de la idea de patrimonio, especialmente la incorporación del patrimonio inmaterial y la diversidad como elemento de la gobernanza en las interacciones de un sin número de actores para llegar a acuerdos dentro de dos procesos de conservación regional: la nominación del “Qhapaq Ñan” como Patrimonio Mundial de la Humanidad y la “Gran Ruta Inca” que pretende conformar un corredor biológico que una las áreas protegidas asociadas a los caminos prehispánicos desde el Ecuador hasta Bolivia. Estos dos procesos de conservación posteriormente derivarán en cada país involucrado en la aplicación de políticas públicas nacionales.

La diversidad como elemento de gobernanza dentro de una nueva forma de conservación del Patrimonio Mundial.

Índice

Índice.....	3
Los cambios en la concepción del patrimonio	3
El Qhapaq Ñan y la Gran Ruta Inca	6
El rol de las organizaciones internacionales en la conservación.....	8
La diversidad como elemento de gobernanza.....	11
Conclusiones.....	14

Los cambios en la concepción del patrimonio

Cuando nos preguntamos ¿qué es patrimonio? lo que se nos viene a la mente es un conjunto de bienes que pertenecen a una determinada persona, muchas veces asociado a una herencia o también de la acumulación de bienes conseguidos a lo largo de una vida, entonces acudimos a las definiciones tradicionales del derecho civil.

Pero, cuando nos referimos al patrimonio como una herencia cultural, entonces la acepción y comprensión de su significado cambia, se torna más complejo y se adentra en algo que involucra bienes materiales e inmateriales como los valores, por lo que requiere que sean aceptados, aprendidos y acoplados dentro de la cultura propia de un pueblo. Como dice Lorenç Prats “el patrimonio como construcción social” (Prats, 1997;19-20), lo que quiere decir, según el mismo autor, que no es algo que existe en la naturaleza, sino que más bien constituye un artificio ideado por alguien, en algún lugar y momento para unos determinados fines y que puede ser históricamente cambiante.

En cuanto al origen del patrimonio como bienes nacionales y mundiales, estudios revelan que fue en la revolución industrial que esta idea nació para evitar se destruyan edificios emblemáticos que se veían amenazados por la modernidad y el crecimiento de las ciudades que pretendía reemplazarlos. La defensa de estos monumentos fue realizada por grupos que propugnaban el respeto por el pasado histórico dentro de la planificación urbana (Lourés Seoane, 2001: 142).

Francia fue uno de los países pioneros en Europa que desarrolló la figura de patrimonio nacional para proteger sus edificaciones antiguas y en 1837 creó la Comisión de Monumentos Históricos para la identificación y clasificación de los monumentos a nivel nacional, con lo que varios edificios fueron salvados de su destrucción, por ser considerados históricos (Benévolo, 1993)¹.

¹ Autor citado por Lourés Seoane, página 143. En este texto también se menciona que el National Trust, organismo privado creado en 1895 se encargó de cumplir un papel similar, de protección al patrimonio cultural en el Reino Unido (Lourés Seoane, 2001: 143).

Es así como la humanidad siente la necesidad de arraigarse a ciertos recuerdos e historias del pasado que le recuerdan de donde viene y le ayudan a enfrentar los nuevos y rápidos cambios que afronta día a día. Entonces, la sociedad se inventa una forma de denominar a todos aquellos lugares y objetos que contienen un significado simbólico para que sean identificados como Patrimonio Mundial, con lo cual se podría afirmar que el patrimonio es una idea de “universos simbólicos legitimados” (Berger y Luckman, 1983) que en ciertos momentos puede obedecer a la “manipulación” (Hobsbawn y Ranger, 1998), con lo cual el patrimonio es el resultado de la “hegemonía” social y cultural (Prats, 1997: 20)².

Conforme fue adquiriendo vigor la idea de un patrimonio colectivo en las naciones, también se comenzó a hablar del patrimonio cultural para la humanidad con el fin de preservar aquellas edificaciones arquitectónicas o monumentos de belleza y/o técnica extraordinaria. Entonces, luego de la Primera Guerra Mundial, se creó un movimiento internacional para la protección de los sitios en otros países, fuera de frontera; el cual se hizo más fuerte cuando en 1959 la construcción de la presa de Asuán en Egipto amenazó con desaparecer importantes monumentos de Nubia que son un auténtico tesoro de la civilización egipcia, pero también una evidencia del pasado cultural del mundo, por lo que hubieron muchas voces de protesta por el daño irreparable que se pretendía hacer, no solo para Egipto y Sudán sino de la humanidad (Centro de Patrimonio Mundial, UNESCO, junio, 2009)³.

En aquel momento se hizo un llamamiento internacional para salvar los templos de Abu Simbel y Filae, la campaña costó 80 millones de dólares que fueron financiados en más de la mitad del valor por otros países que donaron para que dichas edificaciones fueran desmontadas y vueltas a montar en suelo seco. Esta experiencia evidenció la importancia de que el mundo posea un patrimonio común donde exista la corresponsabilidad de los estados (Centro de Patrimonio Mundial, UNESCO, junio 2009).

Adicionalmente, la preocupación por el deterioro de la naturaleza, su pérdida en la capacidad de carga, la responsabilidad de cuidar los recursos y la idea de su preservación para las generaciones futuras, concibió también el concepto de patrimonio natural. Todo ello, llevó a que en 1972 se firme la Convención de Patrimonio Mundial Cultural y Natural.

En la actualidad son más de 170 países los miembros de esta Convención de Patrimonio Mundial, la misma que se encuentra representada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, siglas en inglés) como la organización internacional encargada de velar por su ejecución y cumplimiento, lo que genera un marco legal para el desenvolvimiento del patrimonio; en otras palabras, un régimen internacional (UNESCO, 2009:25).

Es en esta instancia donde se genera la gobernanza internacional en la toma de decisiones, ya que son los Estados los que forman parte de los órganos de esta gran organización, la que a su vez cuenta con otras dos mega organizaciones para la asesoría de temas de especialidad; así, el Consejo Internacional de Monumentos y

² Los otros autores son citados por Prats (1997: 20)

³ <http://www.patrimonio-mundial.com/unesco1.htm> [29/05/2009]

Sitios (ICOMOS, siglas en inglés) que la asesora en lo que tiene que ver al patrimonio cultural y la Unión internacional por la Conservación de la Naturaleza (UICN) en lo que se refiere al patrimonio natural (UNESCO, 2006)⁴.

De acuerdo con Oran Young, un régimen internacional es un sistema de gobernanza en el cual los miembros oficiales son los Estados pero requieren de una organización que los coordine y vigile el cumplimiento de sus normas y principios (Young, 1997:6-7).

En consecuencia, las organizaciones internacionales cada día cobran más fuerza con relación a la gobernanza global, específicamente con lo que tiene que ver con las interacciones entre los actores, ya que los regímenes internacionales están diseñados para que se gestione la interconexión de múltiples relaciones (Kooiman 2006:106-108), guiadas por un conjunto de reglas, principios y procedimientos en las que convergen las expectativas de sus miembros en la toma de decisiones.

Para el caso del patrimonio, el país que posee el monumento u obra que desea sea declarada como Patrimonio Mundial es el que postula y se somete a los procedimientos que se derivan de las directrices del Comité de Patrimonio Mundial, órgano máximo de calificación de estos bienes dentro de la UNESCO dadas dentro del marco de la Convención antes mencionada.

Por otra parte, con el tiempo el concepto de patrimonio ha evolucionado y hoy en día, no solo se refiere a monumentos o estructuras físicas o naturales sino que ha pasado esas limitaciones y su ámbito de aplicación se ha abierto al reconocimiento de las miles de manifestaciones culturales como costumbres, tradiciones y en general todos aquellos bienes y servicios culturales que sirvan de vehículos para reafirmar la identidad y valores de los diferentes pueblos, con el fin de promover la diversidad en las naciones, como en el mundo.

Esta nueva dimensión del patrimonio comenzó a tener un espacio en la comunidad internacional desde 1989 cuando la Unesco hizo su primera recomendación sobre “la salvaguardia de la cultura tradicional y popular”, pero no sino hasta el 2001 cuando se adoptó la *Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural* que se establece a la diversidad como patrimonio común de la humanidad y para el año 2003 se declaró la *Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial*, instrumento que sirve específicamente para cuidar de las expresiones culturales que se transmiten en el seno de las comunidades, como las tradiciones y el folclore, lo que se ha reafirmado en el 2005 mediante la *Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*; ésta última pretende que los Estados se doten de políticas culturales (UNESCO; 2009:18).

No obstante, que se reconoce el patrimonio inmaterial y la diversidad dentro de este, como un elemento de la identidad y cultura de los pueblos a ser preservada, este aún es un concepto nuevo que en la práctica pasa a ser un elemento accesorio del patrimonio cultural y natural como se verá más adelante en los procesos que pretenden conservar al sistema de rutas ancestrales andinas; también se observará la importancia que tiene este elemento en las interacciones de los actores en el sistema

⁴ Artículos 8 y 14 de la Convención de Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972.

de gobernanza que se genera a propósito de dichos procesos frente a este gran patrimonio compartido por varios países en Sudamérica.

El Qhapaq Ñan y la Gran Ruta Inca

El Qhapaq Ñan es un proyecto regional que trata de poner en valor social de la humanidad un patrimonio cultural susceptible de ser recuperado. Este patrimonio se constituye por una red de caminos construidos por culturas prehispánicas que se extienden a través de seis países sudamericanos, cuyo eje longitudinal que cruza por completo la cordillera de los Andes.

En su momento, esta red de caminos fue parte de una aspiración de expansión e integración de territorios del Imperio Inca durante el siglo XV y parte del XVI dentro de un proyecto político denominado como el Tahuantinsuyo (Lumbreras; 2006:11-13).

En la actualidad, el Qhapaq Ñan traducido oficialmente como “El Camino Principal Andino”⁵, se ha convertido en un punto de interés mundial que pretende su revaloración como un bien que posee un valor único y excepcional (VUE) para toda la humanidad por ser una evidencia presente de un conjunto extraordinario de rutas e infraestructuras ancestrales que reflejan las técnicas y formas de vida pasadas que todavía conviven armoniosamente con la naturaleza (Caraballo; 2004:19).

Al mismo tiempo, su recuperación al ser un proyecto de dimensión cuasi continental, se espera motive la integración subregional y el intercambio cultural de los pueblos, como lo han expresado en las diversas reuniones técnicas las autoridades de cultura de los países involucrados. Para la UNESCO, este es un gran desafío porque es la primera vez que varios países trabajan juntos por un mismo objetivo⁶ y puede ser el inicio de la aplicación de una nueva categoría de bien, conceptualizada recientemente por ICOMOS como “itinerario cultural”⁷ que demanda la elaboración aplicación de políticas públicas regionales para su manejo y gestión en la conservación de este bien.

La iniciativa de su nominación fue presentada por el Instituto Nacional de Cultura (INC) del Perú, con venia de su gobierno, ante la Unesco en el 2001 y recibió el apoyo de los demás países que comparten este patrimonio en el año 2001, cuando se firmó el Acta de Compromiso en Montevideo por parte de las repúblicas de

⁵ Este fue el nombre que los países acordaron como la traducción oficial de Qhapaq Ñan en la Segunda Reunión Técnica en Cusco el 24 y 25 de octubre de 2003. Pero existen varios significados de este término Qhapaq Ñan: Tiene diferentes acepciones “ruta o camino de los Justos”, Ruta de los cabales, nobles o santos” dado del idioma puquina que es el ancestro del quechua y aymara; así “khapac” significa ‘santo, noble’. (Aguiló, Federico, 2000 El idioma del pueblo puquina, colección Amauta, Quito). “KKHAPAKK” Sagrado, dedicado o relacionado con la divinidad o su oculto (Diccionario quechua-castellano de Lira, Jorge).

⁶ Esto fue expresado por Nuria Sanz del Centro de Patrimonio Mundial en la pasada reunión técnica realizada en Lima del 20 al 23 de julio, al igual que la expresión de integración e intercambio cultural por parte de ciertas autoridades nacionales de los países involucrados.

⁷ La definición dada en la XV Asamblea General y Simposio Científico de ICOMOS en Xi’an China, octubre de 2005 sobre el itinerario cultural, lo conceptualiza como: “El fruto de la dinámica cultural generada a través de formas históricas de comunicación creadas deliberadamente o usadas por el hombre para cumplir un propósito específico y bien definido. Por tanto, las Rutas Culturales revelan la herencia de un fenómeno concreto de movilidad humana e intercambio...”

Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Chile, acordándose promover una serie de acciones conjuntas de investigación, metodología, valoración e incorporación comunitaria, además de políticas de desarrollo y turismo sostenible regional. En esa misma acta se concertó se hiciera una invitación extensiva a Colombia y que el proceso en general contara con la asistencia técnica del Centro de Patrimonio Mundial de la Unesco (Gómez; 2010: 53)⁸.

A partir de ese momento los países entraron en un proceso que hasta el momento ha durado alrededor de nueve años, presentando en sus reuniones técnicas periódicas los avances de sus investigaciones divididas en tres áreas de investigación (arqueología, etnografía y registro ambiental), según el Plan de Acción Regional desarrollado por todas las representaciones responsables del proceso en los gobiernos participantes y fue publicado en junio del 2006.

La nominación del Qhapaq Ñan se ha convertido en un proceso de gobernanza porque desde el principio la metodología y lineamientos de la investigación han sido acordados por las autoridades culturales de los diferentes países participantes, quienes a su vez en cada uno de los países han involucrado en el proceso a otras entidades del gobierno central. Sin embargo, se encuentran pendientes acuerdos con los gobiernos seccionales y las comunidades locales, por cuanto cualquier plan de manejo y gestión que quiera aplicarse sobre este bien patrimonial debe ser consultado y acordado en los tres niveles de gobierno: internacional, nacional y local.

Se aspira que este proceso de nominación llegue a culminarse en junio del 2012, fecha en la cual debe presentarse un expediente único por los seis países ante el Comité del Patrimonio Mundial de la Unesco para que “El camino principal andino” sea calificado, aprobado e incluido el bien dentro de la lista indicativa de Patrimonio Mundial, a propósito de la conmemoración de los 40 años de la firma de la Convención⁹.

Por otro lado, la UICN animada por el caminante Ricardo Espinoza¹⁰ en el 2001 inicia sus estudios de prefactibilidad para elaborar una propuesta alrededor de las rutas que fomente la preservación de los paisajes culturales andinos y se convierta esta red de caminos, a su vez, en un corredor biológico que una las áreas protegidas asociadas a las mismas.

Los resultados de este estudio fueron presentados ante el V Congreso de Parques Nacionales realizado en Durban (Sudáfrica) en septiembre del 2003, como “El estudio de prefactibilidad de la red de áreas protegidas asociadas a la Gran Ruta Inca” y recibió una especial fue acogida por parte de los representantes de la Secretaría General de la Comunidad Andina presentes en dicha reunión, porque

⁸ Este es un resumen de las acciones que constan en el Acta de Compromiso de Montevideo firmada en marzo del 2002.

⁹ Esta fue la fecha límite para culminar el proceso de nominación dada en la última Reunión Técnica de las autoridades de cultura de los países involucrados en el Qhapaq Ñan en Lima del 20 al 23 de julio del 2009.

¹⁰ Ricardo Espinoza, conocido como el caminante comienza a recorrer los caminos a finales de la década de los 90 y en 1999 organizó una gran expedición desde Quito en Ecuador hasta La Paz en Bolivia, recorriendo alrededor de 4.000 kilómetros de caminos. Como resultado de estas caminatas publicó el libro “The Great Inca Route – La Gran Ruta Inca” que resume su experiencia y la de otros profesionales que lo acompañaron, se registran mapas y se describe el estado actual de los caminos (Espinoza, 2002, 2006).

observaron en la misma una oportunidad para aplicar la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB)¹¹ en la subregión (Recharte; 2007: 6-7).

Desde entonces, la UICN ha venido trabajando con la Secretaría General y el Instituto de Montaña en la aplicación de esta propuesta a lo largo de estos años. Su actividad se ha centrado sobre todo en la búsqueda de aliados locales; es decir su trabajo se ha realizado con las comunidades y con los gobiernos locales, especialmente en Perú; aunque también han invitado a expertos, a organizaciones no gubernamentales y entidades públicas de Ecuador, Perú y Bolivia para que colaboren con la elaboración de lineamientos técnicos que permitan fortalecer las capacidades locales e impulsar el desarrollo de proyectos de turismo sustentable (Recharte; 2007:8) .

Este proyecto de la Gran Ruta Inca a diferencia de la nominación del Qhapaq Ñan solo será aplicado en tres de los seis países, por cuanto se resume básicamente a la Comunidad Andina.

Se destaca en esta propuesta que no solo pretende unir las áreas protegidas, sino que se preocupa del paisaje cultural¹² que rodea a las rutas andinas, aplicando una nueva forma de conservación en la cual la dimensión sagrada de la tierra para los pueblos ancestrales es revalorizada y envuelve por dentro el concepto del desarrollo sustentable (Putney et al, 2003:5), con lo cual invierte la forma en la que usualmente se hacen las políticas de conservación, en las cuales la dimensión sagrada solo ocupa un espacio relegado. De tal manera, la Gran Ruta Inca, se ha convertido en un proyecto piloto, que puede llegar a cambiar la forma de manejo y gestión de las áreas protegidas, sobretodo en aquellas que se encuentran asociadas a pueblos ancestrales.

El rol de las organizaciones internacionales en la conservación

Para comprender el rol de las organizaciones es preciso observar la identidad con la cual cada una de éstas actúan frente a los otros actores, tanto en el proceso de nominación del Qhapaq Ñan como en la Gran Ruta Inca; así la UNESCO y la UICN son dos mega organizaciones internacionales, ambas nacieron luego de la Segunda Guerra Mundial, por lo que su antigüedad viene a ser igual, además cuentan con oficinas en otros lugares fuera de sus sedes y trabajan en áreas específicas, por lo que su especialización se convierte en una fortaleza y se constituyen como en una especie de autoridades en aquello que trabajan.

¹¹ La “Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino” (Decisión 523/7 julio de 2002) fue aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores para promover acciones de conservación ambiental y uso sostenible de los recursos naturales, en especial la protección del patrimonio biológico, por cuanto en la subregión se encuentra el 25% de la diversidad biológica mundial. Para ello en esta estrategia se apoyarían proyectos de impacto subregional que incorporen esos objetivos.

¹² De acuerdo con la Directriz No. 47 del Comité de Patrimonio Mundial, un paisaje cultural está contemplado dentro del artículo 1 de la Convención de Patrimonio Mundial Cultural y Natural sobre bienes culturales referidos a las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” y es: aquel que “ilustra la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a los largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas”. En principio el Qhapaq Ñan iba a ser una categoría mixta de bien como itinerario cultural y paisaje cultural, pero debido a la extensión y que ambas son figuras nuevas, además de que UICN tiene su propio proyecto de conservación, quedó solo como itinerario cultural para ser presentado ante el Comité en el 2012.

Sin embargo, existen varias diferencias que marcan el rol y el poder de su influencia que cada una de ellas tiene. La UNESCO al estar cobijada bajo el régimen internacional de Patrimonio Mundial se coloca en una posición jerárquica mayor a la de los países por lo que su participación se desenvuelve bajo ese marco de la gobernanza jerárquica internacional, donde hay reglas supranacionales que respetar y sus decisiones son vinculantes, sobre todo en lo que se refiere a la conservación de los bienes que han sido declarados como Patrimonio Mundial, aunque ejerzan más una sanción moral que punitiva. Mientras que, la UICN no posee este marco por lo que su influencia se deriva, más bien, desde su especialidad en áreas protegidas, pero sus relaciones con los Estados son del tipo discrecional; es decir, que pueden ser acogidas como no, ya que no hay un poder vinculante, ni un instrumento internacional que motive a los países a acatar sus decisiones, ya que solo está en la posición de sugerir (Gomez; 2010: 107-111).

Estas posiciones desde las cuales juegan las organizaciones internacionales, marcan las dinámicas que cada una utiliza con los actores que interactúan, especialmente los Estados, pero no se mueven solamente en esa dirección, ya que atraviesan los tres niveles de gobierno y pasan de lo internacional a lo nacional y bajan, en ciertas ocasiones a lo local.

Esa es otra diferencia entre UNESCO y UICN porque la primera se relaciona generalmente con los Estados, mientras que la otra, posee relaciones más estrechas con los gobiernos y comunidades locales donde trata de implementar programas de ayuda, a través de metodologías bien estudiadas y pensadas para llegar a incidir en estos ámbitos y así forzar a la aplicación de ciertas políticas públicas basadas en sus propias agendas, como por ejemplo la conservación de áreas naturales y en este caso también de sus propuestas sobre los pueblos ancestrales (*traditional people*)¹³ y la dimensión sagrada como una herramienta para el desarrollo sustentable en el manejo de dichas áreas.

Justamente siguiendo la metodología de análisis de Jan Kooiman (1994, 2005 y 2006) que se basa en el estudio de las interacciones de los actores en un sistema de gobernanza, a través de tres elementos complejidad (número de actores), dinamismo (la forma en que se desenvuelven las tensiones) y diversidad (identidad de los actores), donde la complejidad también se marca por el número de aliados que aminora la posibilidad de las tensiones y se observa desde qué sitio cada actor se desenvuelve; mientras que, la diversidad es el reflejo de lo que cada actor es, permite analizar su identidad, cual es su estructura, en dónde está cimentado su poder de influencia, cuáles son sus potencialidades, sus intereses y en general cómo actúa frente a los demás. Elementos que hacen que las interacciones sean verticales u horizontales, también llamadas como intervenciones o interjuegos, respectivamente, de acuerdo con el autor.

¹³ En el año 2000 publicaron la UICN conjuntamente con la WWF (World Wild Foundation) un documento denominado "*Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas*" que contiene una investigación para observar esta relación de los pueblos ancestrales (*traditional people*) y las áreas protegidas, además de señalar los principios y lineamientos que deben adoptarse para la conservación en dichas áreas cuando existe esta condición (Beltrán; 2000).

En el Qhapaq Ñan la UNESCO cumple un doble rol, primero el de autoridad supranacional a través del Comité de Patrimonio Mundial que es el encargado de aceptar el proceso de nominación y aprobar el expediente cuando las investigaciones sean concluidas para finalmente declarar e incluir a este bien dentro de la lista indicativa de Patrimonio Mundial, siempre y cuando se cumplan con todos los requisitos y lineamientos establecidos para tal efecto. El segundo rol que cumple es el de facilitador y asesor técnico del proceso mediante la guía del Centro de Patrimonio Mundial a solicitud de los propios países como se indicó anteriormente. En el un caso desarrolla interacciones verticales, jerárquicas o de intervención y en el otro caso, las interacciones son horizontales y más bien ayuda a disipar posibles tensiones entre los otros actores y proveer de un mejor dinamismo al sistema y organizar el proceso conforme a las disposiciones o directrices técnicas que se derivan del Comité para la nominación (Gómez; 2010: 107-111).

Siguiendo a Oran Young, las relaciones verticales establecidas enfatizan a las interacciones de los actores en los distintos niveles de gobierno, al contrario de los interjuegos horizontales que dan más importancia a las instituciones que operan al mismo nivel (Young; 2002:24). En este caso cuando la UNESCO se ubica en el nivel supranacional frente a los estados y demás actores se constituye en una autoridad calificadora, visible en varios momentos del proceso de nominación y enfatiza su posición a nivel internacional con respecto al nacional; pero, cuando hace las veces de coordinador del proceso entra en un nivel paralelo a los países.

En un sistema de gobernanza es tan importante el rol de líder como el de coordinación, porque el que coordina se encarga de la resolución de todas las complejidades que ocurran y por lo general es un papel que no todos los actores quieren asumir, pues es una función que demanda mayores esfuerzos en el intercambio de información para que los actores establezcan relaciones de interdependencia. La coordinación no es lo mismo que colaboración o cooperación, porque se trata de una labor más formal y es aplicada dentro del marco institucional (Kooiman; 2006: 72 y 73).

Cabe mencionar que dentro de la elaboración del expediente de nominación se contempla que se elabore un “plan de gestión y manejo” conjunto preparado por todos los países en el cual se reflejen los múltiples diálogos nacionales que se den con otras entidades del gobierno central, de gobiernos seccionales y comunidades locales.

El diálogo a nivel local es escaso hasta el momento, sobre todo porque es complicado bajo las estructuras burocráticas de cada país que se pueda abrir un diálogo abierto, ya que el rol del estado como un ente que desempeña relaciones jerárquicas o de intervención, aún predomina, a pesar de que en los últimos años en los países sudamericanos se han hecho cambios normativos para que las comunidades locales sean consultadas previamente de cualquier proyecto que se desarrolle en las tierras donde habitan, buscando espacios propicios para la participación ciudadana en las decisiones de gobierno, pero que en la práctica no es fácil que se den y es en este momento donde las tensiones del sistema de gobernanza tienden a incrementarse.

La UICN, en tanto, a través de su propuesta de La Gran Ruta Inca, al ser más bien una iniciativa de conservación ha comenzado un trabajo desde lo local hacia lo regional; es decir que su estrategia de interacción es de abajo hacia arriba; es decir

desde lo local hacia lo nacional, con el apoyo de un aliado regional y otra organización internacional como el Instituto de Montaña que está especializado en la conservación de sitios de montaña (Gómez; 2010: 130-137).

No cabe duda que la gestión de la UICN ha ganado terreno al interactuar en este sentido, en especial en las comunidades y gobiernos locales del Perú, ensayando desde hace cuatro años aproximadamente programas y metodologías de manejo en una de las rutas más importantes del norte del Perú (Pomapunco –Huarnuco Pampa) y que forma parte de los segmentos escogidos para su declaración como Patrimonio Mundial, el mismo que se encuentra asociado al Parque Nacional Huascarán, lo cual le coloca en una posición estratégica frente a la cual los Estados van a tener que negociar, ya que las comunidades tienen que ser tomadas en cuenta cuando se quieran implementar políticas públicas de conservación de los sitios, en este caso de las rutas ancestrales. Las interacciones que se dan en este nivel son del tipo horizontal, donde es la comunidad la que acepta o no su ayuda (Gómez; 2010: 137-145)¹⁴.

Por ello, siguiendo a Sakoto Mori es vital enlazar el papel de las organizaciones no gubernamentales a la elaboración de las políticas públicas y en la institucionalización de los acuerdos en los que participan, debido al incremento en su influencia cada vez mayor en los procesos públicos (Mori, 2004: 157 y 158) y que como vemos se hace evidente en estos dos procesos, de los cuales van a derivar justamente las políticas públicas para la conservación o preservación de estos bienes patrimoniales.

Ahora bien, el debate está abierto respecto de la creciente influencia política de las organizaciones internacionales interconectadas en varios niveles políticos y en nuevos mecanismos funcionales, más allá de los Estados y, abrigadas bajo la línea de la gobernanza (Gómez; 2010: 38), lo que convierte a estudios de caso como el que se ha puesto de manifiesto en formas de comprender en la práctica cómo es que se materializa esa influencia y sus múltiples roles con una diversidad de actores.

Por ende, se abre un espacio sobre la larga escala de transformaciones en la política mundial que convergen con el nuevo paradigma de la gobernanza global que hace que las relaciones internacionales oscilen entre las capacidades de poder e influencia de los Estados y las organizaciones internacionales como actores no estatales dentro del nuevo orden político y que se manifiesta también en otros niveles de gobierno y a distintas escalas; por lo que no se puede dejar de lado, las intenciones y las agendas que cada una de estas organizaciones posee; así como su poder de influencia en el relacionamiento con los actores, siendo que muchas veces llenan espacios donde los Estados han dejado olvidados, especialmente en lo local.

La diversidad como elemento de gobernanza

De los elementos de la gobernanza posiblemente es la diversidad el elemento más importante, según Jan Kooiman, puesto que en este elemento se afianzan los intereses, las intenciones y las actuaciones de los actores.

¹⁴ En este apartado se colocan parte de los resultados de un trabajo de investigación previo “El rol de las organizaciones internacionales en la gobernanza del Qhapaq Ñan y en la Gran Ruta Inca en Ecuador y Perú” (Gomez, 2010)

Así el autor señala que la “diversidad” es como la heterogeneidad entre los actores, diferenciados por cualidades e imágenes que tienen de sí mismos y que pretenden mantener para mostrar su individualidad en la naturaleza de sus opiniones, intereses y manifestaciones de poder; la misma que, se vuelve más controversial cuando se trata de diversidad cultural, porque hace hincapié en las diferencias que existen y que demandan políticas propias (Kooiman; 2006: 194) en cada nivel de gobierno, pues evidencian una realidad socio política y situaciones que pertenecen a cada localidad.

Consecuentemente la diversidad, a más de ser tomada en cuenta como parte del patrimonio inmaterial dentro del proceso de nominación del Qhapaq Ñan, es un elemento que tiene una importancia relevante en el ámbito de la gobernanza socio-política y por tanto un gran peso en las dinámicas de las interacciones que se efectúen dentro de el proceso de elaboración del expediente a presentar ante el Comité, sobre todo al elaborar el plan de gestión y manejo de este bien.

En el caso del Qhapaq Ñan en la investigación de los caminos se ha realizado un trabajo multidisciplinario de estudios antropológicos y etnográficos, que servirán en la elaboración del plan de manejo y gestión para desarrollar una de las líneas temáticas acordadas, como es el desarrollo comunitario bajo criterios de sostenibilidad, acompañada de una propuesta educativa integral (BID; 2006:37-46). Lo anterior demuestra que existe preocupación por las autoridades de cultura de los países participantes y la UNESCO sobre las comunidades asociadas a los caminos, para entender su forma de vida, sus costumbres y sus tradiciones, pero el diálogo y más bien dicho consulta con dichas comunidades aún no se ha hecho, se está comenzando a informar sobre los caminos a través de consultoras, como es en el caso del Ecuador.

La UICN por su lado, como se mencionó ha ideado una metodología en la que incrementa el peso de la dimensión de lo sagrado y la cosmovisión andina para aplicar su propuesta de la Gran Ruta Inca. Para ello, ha venido trabajando con varias comunidades en el Perú y ha realizado varios diálogos con ciertas comunidades en Ecuador y Bolivia (Torres; 2005, 2008, 2009)¹⁵. Sin embargo, se observa que no dicho marco metodológico no puede ser aplicable a todas las comunidades y pueblos, ya que en este sistema de caminos existen asentamientos campesinos que vienen de otros sitios como fruto de las migraciones, que no son pueblos propiamente andinos, ni ancestrales.

Algunos asentamientos vienen de la costa como es el caso de los pueblos asentados en ruta binacional de Ecuador con Perú, especialmente en la provincia de Loja, otros son una mezcla de varias partes de un país, que constituyen una diversidad más amplia aún de actores, con necesidades y visiones propias, que es una de las dificultades observadas para hacer una metodología basada únicamente en la cosmovisión andina y que puede ser una crítica a la propuesta de UICN; aunque no por ello no deja de ser innovadora e importante (MB; julio 2009).

¹⁵ La UICN a través de consultoría independiente ha elaborado varios documentos que recopilan las experiencias con los diálogos con los países y con las comunidades andinas, en el 2005 se hace una valoración del trabajo realizado en el Inca Naani, en el 2008 los lineamientos para el manejo y gestión de las rutas y en el 2009 un libro de aprendizaje para otras comunidades a partir de lo aprendido con las comunidades piloto. Estos tres trabajos fueron realizados por Miriam Torres y constan en la bibliografía al final.

Adicionalmente, deberían observarse los cambios en las estructuras de pensamientos por el paso de los tiempos, ya que muchas costumbres se han perdido en el camino o han sido influenciadas por otras culturas. A veces una visión romántica del mundo andino podría no ser la mejor, sino hasta que se compare con la realidad en campo y se abran espacios de diálogo suficientes, de forma que se contemple a la diversidad de pueblos asentados.

Siguiendo a Barreto Filho (2009:125), se puede decir que, hay que observar que en este impulso de cambios culturales y nuevas formas de conservación de los recursos naturales, las organizaciones internacionales tienen a proponer nuevos conceptos y mecanismos vía planes de manejo y control, presuponiendo que estos pueblos ancestrales no tienen un record predatorio en el uso de los mismos, lo cual podría ser así; pero, esto en cierta forma no se contemplan a otros actores sociales locales como residentes y grupos sociales que se han asentado en lugares anteriormente ancestrales, pero que ellos de por sí no se identifican con los pueblos que habitaban antes.

Por lo que el mismo autor señala que se deben valorar los cambios en el tiempo y en el espacio y abrir el paraguas hacia otra definición legal que permita la identificación y caracterización de otros agentes en la misma situación que habitan o planean establecerse en áreas protegidas (Barreto Filho; 2009: 125). En otras palabras ser conscientes de la diversidad de actores y en este caso de comunidades existentes.

Posiblemente la tarea de realizar lineamientos tanto en el proceso del Qhapaq Ñan como en la Gran Ruta Inca tomando en cuenta la diversidad, sea el reto más grande; sobre todo cuando el peso de la conservación del patrimonio inmaterial viene a ser accesorio en ambas propuestas; ya que para el caso del Qhapaq Ñan su centro de atención se enfoca a la conservación del patrimonio cultural desde el punto de vista de lo físico, arquitectónico o material. En tanto que, la otra propuesta apuesta por la conservación del patrimonio natural, donde una herramienta de conservación, viene a ser la cosmovisión andina o dimensión sagrada (Gómez; 2010: 145-152).

En el trabajo de campo realizado en las comunidades asociadas a estas rutas ancestrales en Ecuador y Perú, específicamente sobre los tramos que se encuentran junto a dos áreas protegidas, el Parque Nacional Sangay y el Parque Nacional Huascarán, respectivamente, se observó que las dinámicas que se desenvuelven en los dos países son diferentes y están marcadas no solo por la diversidad de los pueblos, por su identidad sino también por asuntos como la organización política administrativa de las comunidades y el peso político que tienen los movimientos indígenas y campesinos.

Así por ejemplo, en la comunidad de Sisid que se encuentra cerca del Parque Nacional Sangay en Ecuador, la misma que cuenta con alrededor de 3.000 habitantes tiene un Consejo de Gobierno compuesto por varias comisiones de salud, turismo, familia, medio ambiente, entre otras con dirigencias marcadas, que tienen incidencia política tanto dentro de la comunidad como en el gobierno seccional, el Municipio de Hatum Cañar. No así, la comunidad de Soledad del Tambo que se encuentra en el camino conocido como el Inca Naani asociado al Parque Nacional Huascarán en el Perú cuya población es apenas de 125 habitantes, su organización es precaria y ha

sido impulsada hace pocos años mediante la incidencia de organizaciones internacionales como el Instituto de Montaña (IM), que precisamente es aliado de la UICN en el proyecto de la Gran Ruta Inca (Gómez; 2010: 109-115).

En el caso del turismo comunitario, que está asociado al manejo y gestión de las rutas por las comunidades, Sisid cuenta con un Centro de Turismo Comunitario apoyado por las organizaciones nacionales indígenas nacionales y organizaciones no gubernamentales; mientras que, en Soledad del Tambo existe un Comité de Turismo Comunitario que además de ser apoyado por el IM también comparte experiencias con otras comunidades de la región de Ancash. Estas condiciones en cada lugar, permite observar que las capacidades locales instaladas son diferentes y el nivel de experiencia también, factores que deben ser tomados en cuenta como parte de la identidad y diversidad existente (Gómez; 2010: 121-126).

Las interacciones que se ejerzan con las comunidades por parte de las autoridades del gobierno central a la hora de elaborar un “plan de gestión y manejo” serán de mayor complejidad que las efectuadas al momento entre los países, ya que los actores a intervenir son más y los intereses se diversifican en tal medida, confirmando que la diversidad es un elemento de gobernanza, por lo que quizás lo que se podrá hacer es un diálogo parcial para la presentación del expediente y continuar luego de la nominación con un trabajo mucho más profundo.

Conclusiones

La gobernanza puede ser vista como un sistema o como un modelo de interacciones. Cuando este modelo es vertical de estructuras integradas a través del Estado se lo denomina como modelo democrático de gobierno, el cual ha sido idealizado, sobre todo, por el sector público burocrático. Pero en la actualidad, gracias al nacimiento de instituciones transnacionales y de organizaciones internacionales este modelo también está siendo asumido bajo un control supranacional por cuanto se empuja hacia un orden global en lo extenso, reduciendo el campo de la soberanía del estado-nación y su autonomía (Pierre & Peters, 2000:15 y 16). Situación que está afianzada por los compromisos y acuerdos internacionales desde lo comercial hasta la seguridad internacional, donde se comparten a su vez bienes comunes como el patrimonio.

Como se ha expresado en este trabajo, respecto de la nominación del Qhapaq Ñan se ha evidenciado que la UNESCO posee una posición privilegiada de influencia frente a los Estados, por encontrarse apoyada en un régimen internacional de patrimonio cultural y natural, lo cual legitima su poder como entidad reguladora sobre los países participantes en este proceso.

Por otro lado la UICN conjuntamente con la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Instituto de Montaña mantiene una posición de liderazgo frente a la propuesta de conservación del patrimonio natural sobre las rutas ancestrales andinas que busca asociar las áreas protegidas que se encuentran junto a las mismas en una especie de corredor biológico, pero su relación con los Estados participantes de dicha propuesta son discrecionales, por cuanto depende de la voluntad de los gobernantes aceptarla o no; aunque las posibilidades son grandes por

cuanto posee experiencia en la materia y sus aliados agregan peso a su propuesta, además de que ha logrado incidir en ciertas comunidades en el Perú sobre la viabilidad de su propuesta que va acompañada de proyectos de turismo y desarrollo sustentable para la conservación de los paisajes culturales.

En estos procesos las interacciones entre los actores han sido observadas desde tres variables de la gobernanza socio-política (complejidad, dinámicas y diversidad); de las cuales la diversidad es el elemento más importante del cual depende el desarrollo de las otras dos variables, ya que se relaciona directamente con la identidad de la actor que marcan sus actuaciones por los intereses, necesidades y en general todos aquellos elementos que lo hacen diferente frente al resto de los actores.

Indudablemente el impulso de cada proceso depende de la acción de cada actor que se genera en un nivel intencional de metas, intereses y propósitos (Kooiman; 2006: 14) y cuando estos son confusos, las consecuencias se generan en el avance de los procesos, de ahí que la diversidad no solo es parte del patrimonio inmaterial que caracteriza parte del valor único y excepcional de las rutas ancestrales, sino que es la base sobre la cual aterriza cualquier plan de gestión y manejo que se pretenda aplicar en los países participantes; por lo tanto debe tomarse en cuenta como tal.

En las comunidades visitadas se ha expresado el temor existente sobre la forma habitual de actuar por parte de las autoridades de gobiernos centrales y de las propias organizaciones internacionales que bajo sus propios intereses intervienen sobre sus territorios para probar sus propuestas y se deja a un lado los espacios de diálogo y de opinión de los habitantes de las comunidades, mencionan que el derecho a consulta se convierte en un mero procedimiento de información.

Deberá observarse los errores cometidos en la conservación de otros bienes patrimoniales como Machu Pichu y el conjunto de monumentos ancestrales en Cusco y sus alrededores, lugares en el cual la sobre dimensión del patrimonio material ha invisibilizado a las comunidades asociadas y las ha desplazado en varios aspectos, ya que no son beneficiarias directas del turismo que se genera en sus territorios, porque el mayor peso está sobre el turismo comercial y los habitantes de los pueblos originarios se han convertido en un accesorio para tomar fotografías o como empleados de las empresas operadoras de turismo y se espera que esta situación pueda ser enmendada en la recuperación, revalorización social y conservación del Qhapaq Ñan a declararse como Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Es importante que en el presente caso se aprovechen las capacidades locales instaladas para el turismo comunitario para fortalecerlas y que los objetivos que buscan alcanzar ambos procesos se conviertan en motores para el desarrollo de los pueblos, para su evolución y mejor calidad de vida, no para empobrecerlos más, ocasionar flujos de migración indeseados y el desplazamiento de las poblaciones locales como ha ocurrido anteriormente.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006) *El Qhapaq Ñan, Camino Principal Andino: plan de acción regional para un proceso de integración y cooperación*, preparado por la Representación de la UNESCO en el Perú. BID. Perú.

Barreto Filho, Henyo (2009) “Traditional People: introduction to the Political Ecology Critique of a Notion” en *Amazon Peasant Societies in a Changing Environment*. C. Adams et al (eds), Springer Science + Business Media B.V. Páginas 95-129.

Barros-Valejo, Javier et al (2003) *Mesa Redonda: Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*. Gestión de Transformaciones Sociales MOST. Documentos de debate No. 60. México.

Beltrán, J. (Ed.) (2000). *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK and WWF International. Gland, Suiza.

Caraballo (2004). “Qhapaq Ñan- Camino Principal Andino: hacia la nominación de un bien excepcional en la Lista del Patrimonio Mundial” en *Tejiendo los lazos de un legado Qhapaq Ñan – Camino Principal Andino: hacia la nominación de un patrimonio común, rico y diverso, de valor universal*. Caraballo Perichi y Nuria Sanz coordinadores, UNESCO, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España y Centro de Patrimonio Mundial, Lima- Perú. Páginas 19-27.

Espinoza, Ricardo (2006) *La Gran Ruta Inca- El Capaq Ñan*, Petroperú, Lima-Perú.
Gutiérrez, César (2006) “Presentación” en *La Gran Ruta Inca- El Capaq Ñan*. Ricardo Espinoza. Petroperú, Lima-Perú.

Gómez, Deyanira (2010) *El rol de las organizaciones internacionales en la gobernanza del Qhapaq Ñan y en la Gran Ruta Inca en Ecuador y Perú*. FLACSO. Quito-Ecuador.

Kooiman, Jan (2005) “ Social political governance : overview, reflections and design” en Ron Hodges ed. *Governance and the public service*. Gheltenham. United Kindom. Páginas 61-83.

Kooiman, Jan (2000) *Debating Governance*. Oxford University Press. Oxford.

Kooiman, Jan ed. (1994) *Modern Governance: new government-society interactions*. Sage Publications. Londres.

Lourés Seoane, María Luisa (2001). *Del concepto de monumento histórico al de patrimonio cultural*. Ciencias Sociales, Vol. IV número 94, Costa Rica. Páginas 141-150.

Lumbreras, Guillermo (2006) “Presentación” en Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *El Qhapaq Ñan, Camino Principal Andino: plan de acción regional para un proceso de integración y cooperación*, preparado por la Representación de la UNESCO en el Perú. BID. Perú

Mori, Sakoto (2004) "Institutionalization of NGO participation in policy functions for global environmental governance", en Hass P. Kanie (Ed.), *Emerging Forces in Environmental Governance*, Tokyo, New York, Paris, United Nations University Press, 157-175

Pierre, Jon y Peters Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan. Hampshire y Londres. Impreso en China.

Prats, Lorenç (1997) *Antropología y patrimonio*. Ariel Antropología, Barcelona

Putney, Allan [et al.] (2003) *The Gran Ruta Inca Initiative. A Pre- Feasibility Study for a network of Protected Areas Associated with the GranRuta Inca (GRI)*, UICN, Gland

Putney, Allan [et al.] (2004) *A report on contributions to the World Parks Congress*. Task Force on Cultural and Spiritual Values. World Commission on Protected Areas (WCPA)- UICN. Documento borrador de 16 de marzo de 2004.

Recharte, Jorge (2006) *La Gran Ruta Inca (GRI) y el uso sostenible de la biodiversidad en los países de la región andina: explorando experiencias y potencialidades*. Secretaría General de la Comunidad Andina. Lima.

Torres, Miriam (2005) *Sistematización: a dos años del proyecto Inka Naani*. Instituto de Montaña. Huaraz, Perú.

Torres, Miriam (2008) *Lineamientos para la Gestión Sostenible de los Paisajes asociados a la Gran Ruta Inca y Criterios para la priorización de tramos*". Estrategia de intervención para el Diseño de Proyectos de Usos Sostenibles de la Biodiversidad en Paisajes asociados a la Gran Ruta Inca (GRI). UICN, Secretaría General de la Comunidad Andina, Instituto de Montaña. Documento de trabajo. Septiembre 2008.

Torres, Miriam (2009) *Paisajes y Caminos Ancestrales. Aprendiendo de su Historia. Sus valores naturales y culturales* UICN, Instituto de Montaña, Secretaría General de la Comunidad Andina. Huaraz, Perú.

UNESCO (2009) *¿Qué es la Unesco? ¿Qué hace?* Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. París, Francia.

UNESCO (2006) *Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial, cultural y natural de 1972*. París Francia. Unesco. Publicados en el 2006. Francia.

Young, Oran (1997) "Rights, rules and resources in World Affairs" en *Global Governance: drawing insights from environmental experience*, Oran Young ed. The MIT Press. Londres. Páginas 2-23.

Entrevista a Mónica Bolaños del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) del Ecuador en julio del 2009 (MB; 2009)