

LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES EN LA GOBERNANZA
QHAPAO ÑAN-GRAN RUTA INCA ENTRE
ECUADOR Y PERÚ

Deyanira Gómez Salazar

**LAS ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES EN LA GOBERNANZA**
QHAPAQ ÑAN-GRAN RUTA INCA ENTRE
ECUADOR Y PERÚ



Quito, 2011

Las organizaciones internacionales en la gobernanza

Qhapaq Ñan-Gran Ruta Inca entre Ecuador y Perú

Deyanira Gómez Salazar

1era. edición: Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre 14-30 y Wilson
Casilla: 17-12-719
Teléfonos: 2506-247 / 2506-251
Fax: (593-2) 2506-255 / 2 506-267
e-mail: editorial@abyayala.org
www.abiyayala.org
Quito-Ecuador

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 2328888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Diseño y
Diagramación: Ediciones Abya-Yala

ISBN FLACSO: 978-9978-67-271-6

ISBN Abya-Yala: 978-9942-09-018-8

Impresión: Abya-Yala
Quito-Ecuador

Impreso en Quito Ecuador, agosto 2011

Entero llaqtaman ris’an, manan k’uyunchu... Ñan

A todos los pueblos va y no se mueve.....El camino (Perú)

Sunimanpish ashca suni, shuc yuratapish yalli. Imashi?... Ñan

¿Qué será? Largo, largo, más largo que un árbol....El camino

(Ecuador)

Adivinanzas andinas sobre el pequeño cosmos terrestre

(Kleymeyer comp.; 1996: 31,36 y 38)

AGRADECIMIENTOS

Agradezco, a mis padres Nelson y Nancy por su apoyo, su aliento y financiación del trabajo y a quienes les debo quien soy, al igual que a mis hermanos Andrés y Ricardo por ser un soporte muy importante en mi vida.

A mis amigos y amigas que me animaron y a quienes me acompañaron en las rutas ancestrales en Ecuador y Perú, junto a otros caminantes, sobretudo a Evelyn Sánchez y Felipe Cisneros y también, de manera especial a Irina Verdesoto quien me ayudó en la realización de esta investigación.

A mi asesor de tesis, quien ha sido mi mentor al dirigir esta investigación, a la Cooperación Alemana-GTZ que cofinanció este trabajo de investigación y a Flacso; como también a Fernando García, Carlos Castaño, Xavier Izco y Eduardo Bedoya, profesores que creyeron en este trabajo, nutriéndolo con sus comentarios y sugerencias.

Agradezco a quienes me ayudaron en la recopilación de información sobre los procesos, organizaciones y comunidades investigadas, en especial a Mónica Bolaños, Angélica Caiza, Santiago Quintuña, Segundo Palchisaca, Jorge Recharte, Miriam Torres, Nuria Sanz, Gorky Cuavoy, Mariela Canepa, Karla Páez, Guido Van Es, Ezequiel Cárdenas, Juan Carlos Bernal, Aracely Pazmiño, Joerg Elbers y Didier Sánchez.

ÍNDICE

Introducción	17
---------------------------	----

CAPÍTULO I

GOBERNANZA Y VISIÓN

DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Gobernanza	21
Visión de las organizaciones internacionales	37
Conclusiones	50

CAPÍTULO II

EL QHAPAQ ÑAN Y LA GRAN RUTA INCA.

GOBERNANZA EN LOS NIVELES INTERNACIONAL Y REGIONAL

Declaratoria del Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial	53
La Gran Ruta Inca	69
Conclusiones: Análisis de interacciones a nivel internacional y regional	85

CAPÍTULO III

**LA GOBERNANZA A NIVEL NACIONAL: IMPLEMENTACIÓN
DE LOS ACUERDOS PARA LA NOMINACIÓN DEL PATRIMONIO
MUNDIAL Y LA RESPUESTA DE LAS ENTIDADES
DE GOBIERNO ANTE LA PROPUESTA DE UICN**

Implementación de los acuerdos sobre la nominación del Qhapaq Ñan	103
Estrategias para la aplicación de la Gran Ruta Inca	124
Conclusiones: análisis de interacciones en la gobernanza nacional y el rol de las organizaciones internacionales	129

CAPÍTULO IV

**GOBERNANZA LOCAL: LAS COMUNIDADES
Y ÁREAS PROTEGIDAS ASOCIADAS AL QHAPAQ ÑAN
Y A LA GRAN RUTA INCA**

Descripción de las comunidades locales y áreas protegidas en Perú y Ecuador	135
Procesos de intervención en las comunidades	141
Conclusiones: análisis de interacciones de los actores locales y sus expectativas futuras	164

Conclusiones finales.	175
Bibliografía	185
Entrevistas.	192
Lista de Abreviaciones.	193
Glosario	197
Anexos	201

ÍNDICE DE GRÁFICOS

No. 1 Interacciones a nivel internacional –UNESCO	91
No. 2 Interacciones a nivel regional-UNESCO	92
No. 3 Fuerzas de apoyo y recursos en el Qhapaq Ñan.	96
No. 4 Interacciones a nivel regional - UICN y sus aliados	98
No. 5 Fuerzas de apoyo y recursos en la Gran Ruta Inca	101
No. 6 Interacciones a nivel nacional – autoridades patrimoniales	131
No. 7 Interacciones a nivel nacional - organizaciones internacionales	132
No. 8 Interacciones de las comunidades.	172
No. 9 Interacciones de los gobiernos locales	173

PRÓLOGO

El *Qhapaq Ñan* (o Camino principal andino) es una red de caminos que atraviesa la Cordillera andina y cubre unos 15.000 km. En 2001 el gobierno peruano solicitó a la UNESCO inscribirlo a la lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad. Desde luego, esta iniciativa ha sido respaldada también por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Colombia, Chile y el Ecuador. Entre tanto, el *Qhapaq Ñan* fue incorporado a la Estrategia regional de biodiversidad de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), bajo la forma de un corredor de conservación de áreas protegidas, llamado “Gran Ruta Inca” por la UICN. ¿Cuál ha sido el papel de la UICN y de la UNESCO en este proceso? Ésta es la problemática que plantea Deyanira Gómez en el presente libro.

El principal aporte de esta investigación radica en caracterizar la complejidad, la diversidad y el dinamismo de las interacciones que llevarán a la elaboración de un nuevo instrumento de conservación e integración regional: el “itinerario cultural”. A partir de un meticuloso trabajo de campo, la autora reflexiona sobre los modos de gobernanza y la gobernanza multiniveles, inspirada por la propuesta teórica de Jan Koiman (*Governing as Governance*, 2006). La investigación se basa en su participación a una serie de eventos internacionales que marcaron este doble proceso, además de entrevistas a funcionarios estatales de ambos países y repetidas visitas a diversas comunidades indígenas ubicadas en

los parques nacionales de Sangay (Ecuador) y Huascarán (Perú). Cada capítulo se detiene en un nivel de gobernanza – internacional, nacional y local – que involucró a distintos actores en la elaboración de este instrumento.

Al nivel internacional, destaca la importancia de un régimen de patrimonio “fuerte” y altamente institucionalizado, cuya legitimidad descansa en el papel central de la UNESCO, sea como autoridad supranacional o sea como coordinadora del proceso, la cual le da una gran capacidad de incidencia en las políticas nacionales. Frente a este régimen, contrasta la capacidad limitada del régimen de conservación, encarnado por la UICN, que tiene dificultad en imponer decisiones vinculantes a los gobiernos y las autoridades nacionales, por falta de legitimidad política y a pesar de su alianza estratégica con la CAN.

Al nivel nacional, la comparación entre Perú y Ecuador arroja también hallazgos importantes, respecto de la naturaleza de las instituciones estatales y los modos de gobernanza. En el Perú, fueron decisivas en el actuar del Instituto Nacional de Cultura sus relaciones privilegiadas con el Comité de Patrimonio de la UNESCO, producto de una larga experiencia en materia de conservación de patrimonio arqueológico. En cambio, en el Ecuador, la ausencia de una autoridad de tutela con poder de decisión explica el papel de seguidor asumido por este país en las relaciones con los organismos internacionales. Otro aspecto, al origen de modos distintos de gobernanza entre ambos países, es la indefinición política que se observa en el Ecuador, por lo menos hasta la reciente creación del Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural, que busca suplir la tradicional debilidad institucional y articular los aspectos ambientales, culturales y patrimoniales, característicos del proyecto *Qhapaq Ñan*, en la política de conservación.

Finalmente, al nivel local, el libro de Deyanira Gómez aporta elementos nuevos respecto de los procesos de participación de las comunidades indígenas a la conservación de áreas protegidas y al ecoturismo, a través de la noción de “patrimonio inmaterial”, la “dimensión escondida” del patrimonio material y natural. Es muy significativo que en ambos países los interesados compartan una percepción común de la regulación por el Estado, con énfasis en los instrumentos normativos y de coerción, típicos del modo de gobernanza jerárquico. Las interacciones de las poblaciones locales con los gobiernos nacionales – y con mayor razón con

los organismos internacionales – son calificadas de intervencionistas y poco participativas, en contraste con las relaciones con los gobiernos locales, vividas como más cercanas e inclusivas de la sociedad civil. Por otro lado, la autora subraya el rol de las organizaciones indígenas nacionales en fortalecer la capacidad de negociación de estas comunidades con los gestores del proyecto *Qhapaq Ñan*, y nos hace notar que las comunidades del Perú son más vulnerables que aquellas del Ecuador, debido a la historia de los movimientos indígenas en cada país.

Al fin y al cabo, el análisis de estos tres niveles de interacción muestra que los modos de gobernanza autónoma, cooperativa y jerárquica se articulan más que se excluyen. La lección final del estudio de caso aquí presentado es que no existe una “buena gobernanza” (en este caso, ambiental), sino un acervo de patrones de juegos y de reglas variables, cuyos efectos pueden ser complementarios al servicio de las agendas políticas y de los instrumentos (en este caso, de conservación).

Quito, el 15 de noviembre de 2010

Guillaume Fontaine

INTRODUCCIÓN

A través de un estudio de caso, se pretende dar luces que puedan encaminar respuestas al cuestionamiento sobre el rol de las organizaciones internacionales como agentes de cambio en las políticas públicas locales, nacionales, regionales y globales. Evidentemente, esta es una pregunta que actualmente intriga a la academia y a los estudiantes de políticas públicas y gobernanza, de ahí su importancia.

Este caso involucra además la construcción de una herramienta de gestión territorial en la región andina. En ella participan diferentes gobiernos, cuyas actuaciones se verifican mediante autoridades estatales y comunidades locales, indígenas y no indígenas, asociadas a la red de caminos ancestrales andinos, cuya participación es fundamental para la conservación del patrimonio natural y cultural.

De esta manera, interesan las interacciones que se dan entre los actores en los diferentes procesos que conllevan a la culminación de los objetivos de nominación del bien dentro de la Lista indicativa de Patrimonio Mundial y la elaboración de instrumentos técnico-jurídicos de gestión del bien para conservar su valor único y excepcional dentro del cual está su riqueza natural. En especial, se pretende observar el rol de las organizaciones internacionales, en la medida que facilitan estas

relaciones para generar acuerdos entre autoridades de distintos países o propician iniciativas de conservación que requieren niveles de negociación y aceptación en los distintos niveles de gobierno.

Por un lado han transcurrido nueve años desde que el gobierno peruano en 2001 a través del Instituto Nacional de Cultura (INC), llevara al seno de la Unesco¹ la iniciativa para que el “*Qhapaq Ñan*” (o Camino Principal Andino) sea incluido en la Lista indicativa de Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Luego, esta iniciativa fue secundada por Argentina y Chile, pero en marzo del 2002 en Montevideo se comprometieron a investigar e impulsar el proyecto también los países de Bolivia y Ecuador, además de los que ya estaban involucrados y entre todos, deciden invitar a la república de Colombia para que se una, la cual acepta en mayo del 2003 tras la Declaración Conjunta de los Presidentes del Grupo de Río quienes deciden apoyar el Proyecto *Qhapaq Ñan* – Camino Principal Andino. Desde aquel entonces hasta ahora el proyecto ha ido avanzando poco a poco debido a su gigantesca dimensión, casi continental, que conlleva el acuerdo de seis países sudamericanos.

Mientras que, desde que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) presentó su propuesta de realizar un proyecto de conservación, que interconecte las áreas protegidas alrededor de este sistema de rutas ante el Congreso Mundial de Parques Naturales en Durban – Sudáfrica en el 2003, han pasado siete años. Dicha propuesta, ha sido políticamente secundada por la Secretaría General de la Comunidad Andina y técnicamente apoyada por el Instituto de Montaña.

Entonces, dentro de las problemáticas que enfrenta este caso se encuentran la diversidad de intereses políticos, de normativas jurídicas, de estructuras gubernamentales y de influencias internacionales que han generado largos y complejos procesos, entre los cuales se superponen las iniciativas que han logrado aflorar ciertas asperezas entre organizaciones internacionales y entre entidades de gobierno de los países. De forma que, el presente estudio pretende investigar ¿cuál es el rol de las

1 Se admite para nominar a la Organización de Naciones Unidas de Educación, Ciencia y Cultura, UNESCO, siglas en inglés como Unesco como una forma genérica de nominarla.

organizaciones internacionales en la configuración e implementación de un instrumento para la conservación del patrimonio cultural y natural que permita su manejo y gestión a nivel regional?

La capacidad, influencia y formas de cooperación que tanto la Unesco, como la UICN logren con los distintos actores a niveles internacionales, regionales, nacionales y locales podrán enlazar la legitimidad y eficiencia del proceso de nominación, por un lado, y de la propuesta de conservación, por otro lado.

Cabe mencionar que, la presente investigación observa el rol de cada una de las organizaciones internacionales dentro de los procesos en los cuales participan en función de las actividades e interacciones que desarrollan con los actores involucrados, en especial con los Estados. A partir de esta observación, se determinará la posición desde la cual su labor contribuye en la construcción de gobernanza dentro de los contextos internacional y subregional y nacional.

Este análisis involucra los niveles de acción e interacciones de estas organizaciones; es decir, sus alcances como instituciones a nivel global, su influencia a nivel regional y las reglas con las que juegan que pueden trascender en diferencias culturales y/o en reformar las prácticas con las cuales usualmente se manejan las cosas en cuanto a la conservación de los bienes patrimoniales a nivel global, al interior de la región, de los Estados, de los gobiernos y las comunidades locales.

La investigación del caso de estudio se orienta hacia el análisis de las interacciones utilizando la metodología teórica de la gobernanza interactiva (Kooiman, 2003, 2005) entre los actores involucrados en los dos procesos que suceden alrededor del *Qhapaq Ñan*, su declaratoria como Patrimonio Mundial de la Humanidad y, de la iniciativa de conservación del patrimonio natural que enlaza las áreas protegidas cercanas a la Gran Ruta Inca (GRI), como denomina la UICN.

En cada proceso se analizan por separado las interacciones que ocurren entre los actores directamente involucrados. Se toma en cuenta la complejidad, diversidad y dinámicas que suceden para su aceptación con otros actores a nivel regional, nacional y local, es decir, refleja el grado hasta el cual se ha logrado pactar acuerdos. Lo anotado se conjuga dentro de un marco teórico relacionado con la gobernanza.

Para poder comparar ambos procesos a una escala física, fueron seleccionados como puntos focales de estudio: el Parque Nacional Sangay asociado al tramo nacional de Achupallas-Culebrillas-Ingapirca en Ecuador y el Parque Nacional Huascarán asociado al tramo nacional de Huanuco Pampa –Marcahuamachuco en Perú. La razón de la selección se debe a que en estos tramos del *Qhapaq Ñan* tendría también lugar la implementación de la iniciativa de conservación GRI, presentada por UICN con apoyo de otras entidades.

Es preciso señalar que los tramos escogidos son trayectos nacionales que representan a las partes del camino mejor conservadas, preferidos por las autoridades nacionales para que entren en el proceso de nominación de Patrimonio Mundial. En estos tramos, a su vez, se encuentran capacidades locales ya instaladas alrededor de las rutas. Las instalaciones se han hecho por parte de las comunidades con ayuda de la cooperación internacional y apoyo de sus gobiernos locales (Anexo 2 Mapa 2 Gran Ruta Inca y selección del estudio de campo).

La investigación inicia con la recopilación bibliográfica teórica e histórica y de documentos técnicos que apoyan ambos procesos, además de los cuerpos legales que constituyen su marco jurídico. Esta información fue complementada por entrevistas profundas semiestructuradas a funcionarios de las entidades involucradas en los diferentes niveles de gobierno y a los líderes comunitarios, para poder obtener la información con la cual cada actor mira los procesos de los cuales forman parte.

CAPÍTULO I

GOBERNANZA Y VISIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Gobernanza

La evolución del término “gobernanza”

La gobernanza se ha convertido en un tópico “caliente” por la relevancia que ha ido adquiriendo en el rol crítico que desempeña para la determinación del bienestar social (Graham et al., 2003: 1) y para explicar las diversas formas de relación del Estado con una multiplicidad de actores. Pero su definición no es una cuestión sencilla, no existe un significado único y ha recibido diversas acepciones, dependiendo de su aplicación. De hecho, autores como Rhodes (1997), Kooiman (2005) y otros autores reconocen esta multiplicidad de significaciones, el primero encontró seis formas de uso y el segundo casi el doble (Kooiman; 2005).

Ejemplos de formas de definir y usar el concepto son: la gobernanza como un nuevo orden internacional, la gobernanza como una nueva forma de manejo público, la gobernanza corporativa, la gobernanza como una forma de organización de redes, la gobernanza democrática y la gobernanza como “la buena gobernanza” usada por las organiza-

ciones internacionales a partir del uso dado por el Banco Mundial para determinar parámetros de evaluación, entre otras (Kooiman, 2006: 62).

Al aplicar el término en lo ambiental se utiliza gobernanza ambiental; en función del fenómeno de la globalización, gobernanza global; y, se destina la forma de gobernanza internacional, cuando se asigna el término a las relaciones internacionales. Estas designaciones se pueden percibir en los textos de Oran Young (1994, 1999) y Paul Diehl (1997, 2001).

Cada designación ha dado lugar a una gran cantidad de documentos teóricos en las ramas sociales: como la economía, la ciencia política y la sociología que pretenden explicar los alcances y sentido de la gobernanza en un contexto determinado. Las discusiones generadas por su creciente empleo y notoriedad, se refieren a la pertinencia de asimilar el término en los estudios de países que no tienen una tradición anglosajona, donde es familiar hablar sobre gobernabilidad. Por ello, es pertinente anotar algunos antecedentes sobre el origen del término *gobernanza* y sus equivalencias con el vocablo *gobernabilidad*.

Esta pretensión por esclarecer las diferencias entre “gobernabilidad” y “gobernanza” se enlaza a un viejo debate, que sigue en ciertos círculos, a pesar de haberse superado en otros. La razón de su continua discusión puede deberse a la forma en cómo se conciben los gobiernos y se asimilan los conceptos.

Así, Antonio Camou, quien realiza un estudio preliminar sobre “*los desafíos de la gobernabilidad*”, menciona dos importantes puntos a tomarse en cuenta. Uno de ellos, es la popularidad del uso de los dos términos, que comienza hace un par de décadas y el otro es el hito que marca el inicio de la discusión que, según él y otros autores (Camou, 2001:15; Fontaine, 2009: 5), fue el texto de Michael Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki denominado “*The Crisis of Democracy, Report on Governability of Democracies to the Trilateral Commission*” en 1975. Dicho trabajo después dio origen a un nutrido grupo de trabajos sobre el concepto de “*ingobernabilidad*” desde mediados de los 70, destacándose entre los autores latinoamericanos a Juan Carlos Portantiero, como uno de los primeros en utilizar el término en sus trabajos de 1981 y 1982, recopilados bajo un solo volumen, “*La producción de un orden*”.

En el texto de Crozier y otros se revive un término que había caído en desuso, pues, la primera vez que fue utilizada la palabra “gubernabi-

lidad” fue en inglés, en la primera década de 1870, por sir Walter Bagehot para conceptualizar la cualidad de ser gobernable y a “governable” como la capacidad de ser gobernado, de acuerdo al *Oxford English Dictionary* (Camou, 2001: 17).

El otro punto, es la referencia al término de “gobernanza” (*governance* en inglés) considerándolo anticuado, al igual que el término “gobernación” su sinónimo, ya que ambos hacían referencia a la “acción y efecto de gobernarse”. Por lo cual, el autor no encuentra razones significativas para clarificar con mayor precisión, traducir o establecer equivalencias entre los dos términos, más bien, ante la acción y efecto de gobernar, debido a que siempre cabe preguntarse por su calidad buena o mala, por su equilibrio y por su estabilidad (Camou, 2001: 18-19).

Pierre y Peters (2000: 1 y 2) mencionan que el término “gobernanza” era conocido en Francia (*gouvernance*) en el siglo catorce para referirse a los oficiales reales y no al proceso de gobierno o dirección.

Más allá del debate de su origen, Camou (2001:19) añade que, la razón por la cual los autores trilaterales apelaron al término *governability* fue para encuadrar problemas emergentes relacionados con peligrosos estados de desequilibrios frente a las demandas sociales y la capacidad de los gobiernos para responderlas en las democracias de los países del capitalismo desarrollado a mediados de la década de los 1970 dados por la baja calidad de las regulaciones y prestaciones y, para que, no se confundiera con otros términos.

Entonces, el término empezó a viajar y llegó a América Latina donde presentó disonancias de variado tipo a la hora de incorporar la temática de la gobernabilidad en el lenguaje político y académico, argumentando que existía una dificultad en la traducción de la problemática al contexto latinoamericano, debido a que el enfoque trilateral debía ser ajustado a un marco sociohistórico y político donde los problemas de gobernabilidad se debían a la “falta” de democracia y no a su “exceso”, a las penurias del bienestar y no a su gran desarrollo. Así también, se arguyó sobre las diferencias entre la tradición existente en los países anglosajones y los que provienen de la tradición continental europea, por cuanto los primeros asentaban sus preocupaciones en el sentido del papel del gobierno y los segundos en lo referente al poder estatal (Camou, 2001: 20).

El estudio de Camou casi coincide con la aparición del Libro Blanco de la Gobernanza de la Comisión de la Comunidad Europea en 2001, que difunde el término “gobernanza” como una traducción oficial del concepto anglosajón *governance*, pero con raíces francófonas, acogiendo una interpretación que aparece en un documento anterior de 1998 sobre “La reforma de las Naciones Unidas. Una visión del Sur para fortalecer y democratizar a la comunidad internacional”, publicado en versión inglesa por el South Centre –Instituto del Tercer Mundo y traducido por Sosa Martínez en el 2000. En estos dos documentos el concepto gobernanza hace referencia a las “condiciones financieras, sociales y administrativas necesarias para instrumentar y aplicar las decisiones políticas adoptadas y poder ejercer la autoridad” (Sosa Martinez, 2000)².

Fontaine (2009: 5), por otra parte, nos habla sobre el uso del concepto de “gobernabilidad” como sinónimo de “gobernanza” desde los años 1990 en la literatura hispana cuando autores como Mayorga (1992), Sagasti y otros (1995), Vega (1996), Pachano (1999), Rivera (2000), Panfichi (2002) y Burbano de Lara (2003), analizan los obstáculos para encontrar la consolidación de la democracia y las tensiones causadas por las políticas de ajuste estructural en función de ciertas dinámicas que van desde la gestión autoritaria de ciertos gobernantes hasta el sistema de partidos en los países de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Consecuentemente, para este trabajo de investigación se utilizará indistintamente los términos de gobernabilidad y gobernanza como símiles.

La razón por la cual la gobernanza se vuelve un concepto popular, ubicándose en el centro de los debates contemporáneos de las ciencias sociales en la última década del siglo XX y en el actual siglo XXI, es porque cubre todo el universo de instituciones y sus relaciones envueltas en un proceso de gobierno. Es un concepto que vincula el sistema político con su entorno y posiblemente completa el proyecto del quehacer de las ciencias políticas a una política más relevante. Pensar en gobernanza es pensar en alcanzar las metas colectivas de manera eficiente (Pierre & Peters, 2000: 1). En otras palabras, la utilidad del término sirve para comprender los procesos políticos que dan lugar a los cambios, en aras de alcanzar las metas colectivas, en cualquier área o tema, convirtiéndolo-

2 Referencia del autor citada en Pineda (2009: 19).

lo en un término conocido y aplicado por los estudiosos de las ciencias sociales, los Estados y la comunidad internacional.

Las definiciones operativas de la gobernanza

En el desarrollo del término de gobernanza se encuentra una gran cantidad de definiciones, como se anotó anteriormente y responden a diferentes necesidades que pueden ser influenciadas por la materia o tema de estudio dentro de las ciencias sociales o por los intereses de quienes aplican el término para ejecutar e implementar sus acciones.

Hay tres definiciones, que a su vez pueden ser perspectivas de análisis o metodologías, las que interesan especialmente para el estudio de caso en cuestión son: la gobernanza interactiva o socio-política de Jan Kooiman (2005, 2006), tomada en esta investigación como base teórica, la gobernanza ambiental de Oran Young (2002) y la gobernanza a tres niveles estudiada por Pierre & Peters (2000).

Para Jan Kooiman (2006: 63) existen elementos comunes que se encuentran en todas las diferentes significaciones del término “gobernanza”, estos son: el énfasis en las reglas y cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y eficiencia y, la atención a nuevos procesos y acuerdos público privados. La constatación de éstos llevan a una definición operativa de la gobernanza, construida por el autor, denominada como “gobernanza socio-política” o “interactiva” que puede ser aplicada para el análisis de las interacciones entre los actores.

La gobernanza interactiva, es por lo tanto, una manera más genérica que, desde la socio-política enfatiza las necesidades de la resolución de problemas y la creación de oportunidades, no como actividades públicas en sí, sino desde la cooperación de los actores públicos y privados en concreto para resolver problemas o crear situaciones de oportunidad. Su definición es la siguiente:

“Todos aquellos arreglos interactivos en el cual los actores privados como públicos están dirigidos para resolver problemas o crear oportunidades en atención a las instituciones con las cuales las actividades gubernamentales tienen lugar (Kooiman, 2006: 63)³”.

3 Este concepto se puede encontrar también en documentos de trabajo y textos publicados por Kooiman desde la década de 1990.

Los elementos comunes de las otras definiciones se pueden constatar en la conceptualización de Kooiman si la desagregamos de la siguiente forma: los arreglos interactivos vienen a ser los nuevos procesos y acuerdos públicos privados; la legitimidad y eficiencia se refleja en la medida que se verifican los grados de cooperación y participación de los actores para resolver problemas o crear oportunidades; y son las instituciones con las cuales las actividades gubernamentales tienen lugar, las reglas del juego del sistema.

Sin embargo, no es suficiente con englobar en un solo concepto los elementos comunes presentes en el abanico de definiciones de la gobernanza, sino que el autor, es conciente de la necesidad por operativizar la teorización de la gobernanza hacia una fórmula que permita analizar esos arreglos interactivos. Para ello, el autor escoje, a su vez a: las dinámicas, la diversidad y la complejidad, como los tres fundamentos básicos que sitúan a la gobernanza en términos analíticos y constituyen las principales variables independientes para el estudio de la misma.

La base central sobre la cual descansa la perspectiva de análisis de Kooiman (2006: 11) son las interacciones o el conjunto de las relaciones multilaterales que suceden entre los actores sociales y políticos, sean entidades individuales u organizaciones. Ante ellas, el observador debe estar alerta, por la presencia de una variedad impredecible de intereses y ambiciones de poder que se manifiestan; conformando en su conjunto, el proceso interactivo con toda clase de tensiones y conflictos, manifiestos o latentes, que se articulan en las tres variables de análisis, a través de las cuales se puede descubrir las interdependencias que se generan entre los actores.

Las intenciones de los actores en la gobernanza interactiva encajan dentro de la teoría inter-actor. En dicha teoría, la unidad analítica de análisis son las situaciones de los actores que les da la capacidad a ellos de tener cierto control en la variabilidad de sus actuaciones (Kooiman, 2006: 13) y dentro de las interacciones que se suscitan entre ellos.

En resumen, las tres variables que presenta Kooiman para el análisis de la gobernanza pueden conceptualizarse de la siguiente forma: la “complejidad” como la arquitectura de las relaciones entre las partes y su conjunto, que se construye por el número de partes y la intensidad de las relaciones entre quienes manejan un determinado proceso; la “diversidad” 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; y, el “dinamismo” como las tensiones dentro de un sistema o sistemas y los cambios que éstas pueden ocasionar en las sociedades, traducidos en impredecibles patrones de conducta, influenciados por fuerzas tecnológicas, económicas, sociales y políticas que impulsan a modificar las posiciones de los actores (Kooiman, 1993, 2000, 2005, 2006)⁴.

No obstante, la diversidad es un punto controversial cuando se la relaciona con la diversidad cultural, porque en el presente, se hace hincapié en las sustanciales diferencias culturales que existen entre los actores en niveles globales, regionales, nacionales y locales (Kooiman, 2006: 194). Estas diferencias ocasionan una serie de demandas políticas autónomas, propias en cada nivel de gobierno. De forma que, es importante analizar en cada nivel estructural las características culturales de los actores, que evidencian su realidad socio-política y se reflejan en las situaciones que ocurren dentro de las interacciones de un proceso determinado.

Entonces, la reflexión a la que nos lleva Kooiman respecto de la diversidad de los actores es que debe ser analizada en las interacciones, tomando en cuenta el nivel de gobierno en el que se encuentra cada actor.

Por otra parte, no se puede confundir los niveles de gobierno con los modos ni con los órdenes de gobernanza, los cuales son explicados por el autor para agregar más parámetros de análisis que pueden ser observados para tener una visión integral de las formas de poder que influyen en las interacciones.

Así, los modos de gobernanza pueden ser: autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica (Kooiman 2006: 77-129)⁵.

La auto-gobernanza posee las interacciones más caóticas y fluidas al mismo tiempo y se refiere al carácter autopoyético de los sectores en las sociedades, cuando éstos alcanzan conceptos como de autoorganiza-

4 El autor en 1993 y 2005 publica varios textos de los cuales se abstrae una nueva teorización de la gobernanza desde la socio-política y al mismo tiempo se constituye en una metodología de análisis que se resume a continuación en este aparte. (Kooiman, 2006: 1-15).

5 A partir de este párrafo se hace un resumen del capítulo “Modes of Governance” del Libro *Governing as Governance* de Jan Kooiman, 2005.

ción, autoreferencia y autodirección. Este modo podría llegar a ser un sistema operacionalmente cerrado, impidiendo influencias externas o de otro gobierno desde fuera.

El cogobierno o cogobernanza refleja formas horizontales de manejo, donde procuran exista igualdad entre las entidades participantes que se relacionan. En tanto que, los modos jerárquicos de gobernanza implican interacciones más formales del gobierno, que organizan las relaciones de acuerdo a responsabilidades y tareas ordenadas, con sanciones positivas y negativas; un nivel en el cual los líderes controlan a los no líderes y es posicionado mediante mecanismos institucionales de redistribución de poder.

Además, el autor distingue un modo de gobernanza mixto del que manifiesta poco se sabe, pero es aquel en el cual la solución de los problemas socio-políticos (colectivos) y la creación de oportunidades colectivas se da en situaciones complejas y dinámicas diversas, cuyos desafíos público - privados se deben a responsabilidades compartidas que obligan a los actores a llegar a co-acuerdos. Quizás lo que más intriga de éste último modo, es que la diversidad de los participantes es mayor.

Puede suceder que en una misma situación existan interacciones que combinen los modos de auto y co-gobierno o de gobierno jerárquico y co-gobierno o de auto-gobierno y gobierno jerárquico, hasta es posible la combinación de los tres modos, pero Kooiman reconoce que este análisis está aún en un estadio germinal.

En este punto, es pertinente aclarar que el autor, a pesar de englobar a los elementos de la gobernanza en un solo concepto denominado como gobernanza interactiva, hace ciertas precisiones sobre lo que considera como gobernanza, gobernabilidad y gobernar (*governing*). Denomina a la gobernanza como las concepciones teóricas que regulan las interacciones, la gobernabilidad como la cualidad de gobernar las interacciones de un sistema socio-político o de una entidad como un todo y, al gobernar como las interacciones que se realizan para resolver problemas o crear oportunidades sociales, en atención a los aspectos institucionales y el establecimiento de principios normativos para el ellos (Kooiman, 2006: glosario s/n). Esta última definición se asemeja

al concepto de gobernanza interactiva, lo cual causa cierta confusión o más bien similitudes conceptuales entre todos los términos.

De hecho, en sus textos se puede encontrar a los modos de gobierno, como modos de gobernanza; por ejemplo: *self-governing* (autogobierno) o *self-governance* (autogobernanza). Aunque, normalmente utiliza la terminología de “los modos de gobernanza”. Estos usos, solo afirman el hecho de que no hay una gran diferencia entre los términos de gobernanza y gobernabilidad y que, antes de entrar en una discusión inerte sobre las acepciones del propio autor de los dos términos, se toma más bien como insumos para el análisis de la gobernanza, los elementos que él aporta como una metodología para el estudio de caso.

Expuestos los tres elementos y los tres modos de gobernanza, para completar, el marco de análisis, me referiré a los tres órdenes de Kooiman. El primer orden está relacionado con las interacciones que crean o resuelven problemas u oportunidades; el segundo orden con las interacciones que tienden al mantenimiento o cuidado de las instituciones de gobernanza y sus contextos; y, el meta-orden con las interacciones que dan lugar al establecimiento de los principios normativos, la asignación de responsabilidades y actuaciones del gobierno, vinculadas a su capacidad de respuesta (Kooiman 2006: 135-188)⁶.

Respecto del primer orden, Kooiman menciona que la responsabilidad de crear oportunidades y resolver problemas pertenece al colectivo, pues la clásica identificación del gobierno como solucionador de problemas y del sector privado como creador de oportunidades quedó atrás, es una idea pasada de moda. En la actualidad, estos dos procesos suceden en medio de la complejidad, dinámica y diversidad social que enfrentan los desafíos tanto públicos como privados al responder a cambios socio-políticos. En este orden se comparten responsabilidades y promueven co-acuerdos. Entonces lo que interesa es que los actores involucrados encuentren la solución de los problemas y creen oportunidades.

Sobre los problemas, el autor manifiesta que son fenómenos causados por una actual y no deseada situación que afecta subjetivamente y negativamente. Cuando éstos son socio-políticos salen de la esfera privada y pasan a ser colectivos, con un fuerte componente político, por

6 Para ampliar este apartado y párrafos siguientes, ver en Kooiman (2006) el capítulo correspondiente a “Orders of Governance” en *Governing in governance*.

cuanto responden a una situación que afecta a un sin número de actores que experimentan dificultades comunes. Los problemas, a veces ocurren fuera de la conciencia política, pero otras veces impulsan el debate público y no se alejan de una conciencia o connotación política; por ejemplo, el movimiento feminista se manejaba bajo el eslogan: “Lo que es personal, es político” (Kooiman, 2006: 135-137).

Kooiman señala que tradicionalmente, las soluciones se atienden aisladas de las imágenes que constituyen las causas y experiencias en la formación de los problemas. Las soluciones son establecidas antes de que un proceso comience y que el problema sea definido en el sistema. Esto es lo que habitualmente sucede en un proceso lineal, en el cual la posición del gobierno es dominante, a diferencia de un proceso no lineal donde la definición del problema es visto dentro de la dinámica del mismo y las soluciones como parte de su definición (Kooiman, 2006: 138).

En tanto, la creación de oportunidades es vista por el autor como una categoría específica de las situaciones socio-políticas que pueden ser estudiadas por separado de los problemas. En los problemas se analizan las interacciones de los actores que se encuentran confrontados y de aquellos que están envueltos para solucionarlos, mientras que en la creación de oportunidades los actores no necesariamente están inspirados en un problema, sino que sus interacciones pueden tener una diferente naturaleza lo que provoca expresiones distintas de diversidad, complejidad y dinamismo.

En el segundo orden de gobernanza, por otro lado, lo que interesan son las instituciones, las que han sido el sujeto de interés de los estudiantes de las ciencias sociales, enfocándose en cómo las instituciones influyen el comportamiento de los actores y las organizaciones bajo lo que se denomina “el nuevo institucionalismo”. Este estudio revela muchos factores importantes de estudio de la gobernanza desde la visión de la totalidad del sistema dentro de un marco institucional (Kooiman; 2006:154-155).

Las instituciones pueden ser eficientes al momento de realizar acuerdos formales, contratos, procedimientos administrativos y para los tomadores de decisiones, esperando la maximización de los resultados, básicamente por la formalización de las reglas del juego. Existen actores que les interesa que los parámetros en los que trabajan se institucionalicen mediante reglas o adquieran el carácter normativo (Kooiman; 2006: 155).

March y Olsen⁷, autores citados por Kooiman, brindan una forma de estudiar las instituciones por medio de la teoría “redescubriendo las instituciones”, mediante la cual se observa la reacción a un comportamiento determinado y la elección racional (*rational choice*) para explicar lo que sucede en la política. Para esta teoría la actuación del ser humano se encamina a la satisfacción y no a la maximización de expectativas, en un contexto específico con estructuras culturales, socio-económicas y políticas determinadas (Kooiman, 2006: 155).

Esta teoría del nuevo institucionalismo tiene como objetivo analizar los procesos que llevan a las organizaciones y a los Estados desarrollar sus características particulares en función de la institucionalidad de sus procesos y su influencia en el comportamiento de los miembros de dicha organización. ¿Cómo es que construyen las identidades y capacidades? Puesto que, al contrario de lo que se creía en las décadas recientes, que se pensó culminaría en un nuevo esquema supranacional de alianzas, ha resurgido fuertemente el nacionalismo y la etnicidad en varias partes del mundo (March y Olsen, 1995: 52).

En el tercer orden o meta-orden de gobernanza, lo importante es la meta-perspectiva que conlleva consideraciones de racionalidad y capacidad de respuesta en la formación de las normas.

El desarrollo del meta orden constituye todo un ejercicio normativo, que lo ubica a veces, subsumido en los otros dos órdenes de la gobernanza y se desenvuelve bajo los principios organizacionales y constitucionales. Posiblemente puede ser más visible en los niveles más elevados de gobierno. Kooiman de hecho señala que “el meta-gobierno es como un gobernante imaginario, que apunta desde afuera y que lleva a toda la experiencia de la gobernanza hacia la luz de la normativa” (Kooiman, 2006: 170).

Los gobernantes a pesar de todas sus ambiciones y emociones deben ser capaces de exponer argumentos razonados: hechos, datos, elec-

7 Para March y Olsen (2009: 5) las instituciones “son los arreglos organizacionales que enlazan los roles, las identidades, las causas de las situaciones, los recursos, las reglas y las prácticas”. Son ellas las que crean a los actores, a los lugares de encuentro y organizan sus relaciones e interacciones, porque guían los comportamientos y estabilizan las expectativas. Además, algunas instituciones proveen el vocabulario adecuado y los conceptos necesarios para definir cuan legítimos son los argumentos, los estándares de justificación y la crítica a ciertas situaciones (Mills, 1940).

ciones lógicas de los instrumentos y hojas de ruta defendibles; es decir, son necesarias las consideraciones relevantes con cierta flexibilidad, lo contrario podría ser denominado como irracional. Aunque, para los filósofos de las ciencias no ha sido posible construir una teoría general de la racionalidad (Geraets, 1979)⁸ sobre todo porque existe una alta implicación controversial entre las ciencias.

Una modesta interpretación de la teoría sería que una persona racional es alguien metódico, preciso y ordenado en sus pensamientos, con un tono de voz equilibrado, que es capaz de presentar sentimientos por la modulación de su voz y separando los distintos criterios en cada interacción, que en palabras de Weber sería alguien capaz de manejar la normativa y el poder (Kooiman, 2006: 173).

De hecho, Kooiman observa los siguientes elementos de la racionalidad en gobernanza: una imagen formada, la elección de los instrumentos y la elección de las acciones. A su vez, para cada uno de esos elementos se puede aplicar un marco teórico distinto, así para la formación de imágenes, la racionalidad comunicativa de Habermas; para la elección de los instrumentos el concepto de racionalidad de Simon; y, para la elección de las acciones la percepción racional de Boudon (Kooiman, 2006: 173). Respecto de estos elementos sobre la racionalidad no se profundizará en este estudio, por las limitaciones y alcances de la investigación.

Junto a la racionalidad se ubica la capacidad de respuesta y en tal sentido, este factor tiene una connotación más estructural en los tres modos de gobernanza. La capacidad de respuesta es una cualidad relacionada con la respuesta a las demandas y los mecanismos para convertirlas en directrices colectivas que puedan ser llevadas a cabo o asumidas⁹ por los órganos de gobierno y la sociedad.

La evaluación de la capacidad de respuesta, de acuerdo con Kauffmann¹⁰ opera en los modos de coordinación donde los actores actúan

8 Autor citado por Jan Kooiman (2005: 173).

9 Esta acepción fue formulada por Etzioni (1979) quien veía a la capacidad de respuesta como un elemento esencial de la “sociedad activa”, usando frases como: *to be active is to be responsive*, lo que en español sería “ser activo es tener una buena capacidad de respuesta” (Kooiman; 2005: 177).

10 Autor citado por Kooiman (2005: 177).

juntos o separadamente para mantener el orden, la eficiencia y eficacia (cuán eficaces son o pueden ser y cuánta es su contribución para la gobernabilidad). Aquí la noción de la normatividad lleva hacia una valoración multidimensional de estándares tales como: legalidad, economía, eficiencia y cumplimiento. Por ello, en el meta nivel, la capacidad de respuesta es un criterio apropiado para guiar la evaluación a un nivel estructural de la interacción de gobierno, en los modos de gobernanza (Kooiman; 2006: 177).

Como se puede ver, en la metodología de la gobernanza interactiva, los grados de análisis se subdividen, dando lugar a un examen cada vez más profundo y en capas. Por cada elemento que Kooiman nos brinda, se descubre otra capa, con más elementos dentro de los primeros, cuyo eje principal son las interacciones.

Al operativizar el concepto de gobernanza es posible entrar en las profundidades de un proceso, examinar sus interacciones y el comportamiento de los actores en cada una de ellas; lo que permite hacer un mapa detallado de lo que ocurre en el objeto de estudio. Pero, hay que admitir, que las posibilidades de quien investiga para llegar al detalle de análisis que ofrece Kooiman dependen del tiempo, las facilidades y la logística que llegue a contar, junto con el apoyo y apertura de los actores involucrados para compartir su información y permitir la observación de lo que ocurre en cada proceso.

La atención hacia el planteamiento de Kooiman se debe a que la gobernanza socio-política o interactiva más que un concepto operativo, es realmente todo un marco referencial de análisis que conforma una metodología con distintos elementos y herramientas que se pueden tomar en cuenta para estudiar las formas de relacionarse entre los actores o interacciones que ocurren en un proceso. Sus planteamientos cuentan con el sustento de otros autores a quienes también les interesa la investigación de la gobernanza desde las interacciones, en los diferentes niveles de gobierno, donde es posible ver el rol que juega cada actor e identificar la complejidad del sistema de gobernanza, las dinámicas que ocurren y la diversidad de los actores influenciados fuertemente por un sentido de identidad, donde se ponen sobre la mesa las fuerzas y capacidades con las que actúan cimentadas en su poder de acción.

Otro autor que plantea un análisis de la gobernanza a partir de las interacciones es Oran Young, quien percibe a la gobernanza como un

proceso político, aplicada al análisis de los cambios en el régimen ambiental internacional; por lo que, la gobernanza resulta en una operación de reglas de conducta que define prácticas, asigna roles y guía las interacciones cuando se trata de enfrentar los problemas colectivos ambientales (Young, 1994: 515).

Además, Young señala que la comprensión del proceso político para enfrentar los problemas colectivos, debería ayudar a percibir si las opciones políticas, aparentemente atractivas, son viables o si la forma de elaborarlas y presentarlas han sido adecuadas para que alcancen perspectivas de éxito. Para ello, es necesario hacer una investigación empírica de las fuerzas que influyen el proceso, los pros y contras respecto de la forma en como han sido presentadas las opciones y el poder que cada uno de los actores involucrados posee (Young y Anderson, 2008:2 y 3).

Las dimensiones de análisis de Young se refieren a los ajustes de los arreglos a los problemas, las escalas y las interacciones. Los ajustes se refieren a la capacidad de los arreglos para prevenir o resolver problemas, enlazando efectividad con los atributos de los regímenes internacionales (especialmente del “régimen ambiental”¹¹); las escalas que se refieren al tamaño de los sistemas de gobernanza y sus desafíos que van desde lo local a lo global, en la pequeña escala también se pueden tratar desafíos globales cuando se busca la forma de implementarlos a nivel local; y, las interacciones que pueden ser de dos tipos: las verticales y horizontales (Young, 2002: 55 y 82).

Las interacciones verticales son las que cruzan escalas (*cross-scale interactions*) hacia abajo como las que ocurren entre el régimen federal y el régimen provincial-estatal o entre éste y el local, normalmente obedecen a distintos niveles de organización social. No así, las interacciones horizontales, cuyas relaciones son espontáneas entre los actores y resulta de los esfuerzos individuales o los intereses de grupo que impulsan al desarrollo de los regímenes, manejando vínculos bajo un mismo nivel social de organización (Young, 2002: 83-85, 111 y 112).

Sin duda, Young presenta una metodología de análisis distinta a Kooiman, pero que al mismo tiempo, presentan varias similitudes en

11 El “régimen ambiental” se encuentra entre comillas por cuanto existe un debate sobre si existe o no realmente, el mismo que se encontrará en los siguientes capítulos.

sus consideraciones técnicas. Por ejemplo ambos autores hablan de las interacciones y sus formas desde la verticalidad y la horizontalidad.

Young habla de las interacciones verticales (jerarquía) y las interacciones horizontales (igualdad), mientras que Kooiman habla de las interferencias, los interjuegos y las intervenciones. Al compararlos, en términos prácticos son lo mismo, ya que las interferencias son interacciones que sirven para mantener los procesos primarios y jerárquicos de la sociedad, en tanto que los interjuegos ocurren en un carácter horizontal, sin autoridad o subordinación, independientemente del actor; y las intervenciones como interacciones de una vía que pueden ocurrir en las dos anteriores y son formas de interacción más formales o con el fin de formalizar la actuación.

Otra similitud se la encuentra al ver que para ambos autores el estudio de la identidad de los actores es importante, Young menciona que aún en los modelos de acción colectiva es importante revisar el comportamiento de los miembros tratados unitariamente en sus identidades, en términos de sus roles, sus funciones, preocupaciones y sus opciones en situaciones determinadas. Si bien, no se menciona la diversidad cultural como parte de esta identidad como si lo hace Kooiman, si están otras consideraciones como el comportamiento, el rol y función con el que se observa a cada actor (Young, 2002: 32).

De esta forma, las definiciones de gobernanza interactiva y gobernanza ambiental provienen de distintos esquemas o metodologías de análisis, pues presentan dos enfoques para analizar las interacciones entre los actores. No obstante, guardan ciertas similitudes y pueden ser complementarias.

El tercer concepto operativo, que es importante exponer, es la gobernanza en tres niveles. Los autores Jon Pierre y Guy Peters, al explicar su significado, indican que la gobernanza es una característica común a todos los niveles de gobierno en la toma de decisiones, aunque pueda adquirir diversas formas de aplicación y su estudio se extiende a las instituciones que existen en estos niveles. Por ello, también se puede denominar a este enfoque de análisis como gobernanza multi-nivel (Pierre & Peters, 2000: 75).

La metodología que aplica es la observación de las relaciones y las actuaciones de los actores en cada nivel de gobierno, hacia abajo, hacia

arriba u horizontalmente y en el centro de las interacciones se ubica al Estado, porque es el principal actor, puesto que son las políticas estatales las que predominan a la hora de elaborar o planificar, apoyar, ejecutar o impedir que se realicen ciertas actividades. Este es un análisis pluralista en el que se puede observar los distintos desplazamientos que tiene el poder y control estatal: en sentido ascendente hacia los actores internacionales y las organizaciones internacionales; descendente hacia las regiones, ciudades y comunidades del país; y, por fuera hacia las instituciones con las que el Estado actúa a discreción o con considerable ponderación, como sucede con las ONG's, las corporaciones y los actores privados en general (Pierre y Peters, 2000: 77).

Los autores manifiestan que en la gobernanza multi-nivel es posible distinguir las relaciones que se generan entre las instituciones de la Unión Europea y aquellas que se dan con las instituciones estatales para llegar a arreglos transnacionales con colaboración y esfuerzo de los actores estatales y otros aliados. En estas interacciones hacia arriba se revela el rol de las organizaciones internacionales, el mismo que ha emergido a partir de la Segunda Guerra Mundial y cuyo poder ha crecido dentro del escenario de la comunidad internacional; situación que ha sido posible gracias a que los Estados han cedido parte de su poder a favor de arreglos internacionales, en un sin número de políticas sectoriales para encontrar beneficios comunes (Pierre y Peters 2000: 75, 83 y 84).

De hecho, Oran Young considera que esta forma de análisis pluralista de la gobernanza puede ser un método útil para abrir la caja negra de los sistemas políticos y comprender dentro de los procesos quienes intervienen en el tratamiento de los insumos y en la producción de los productos (Young y Anderson; 2008: 3 y 4), lo que vendría a ser la generación políticas públicas y la elaboración de nuevas normativas.

Adicionalmente, dentro de cada nivel de gobierno, se pueden distinguir otros niveles que Kooiman (2006: 68) utiliza, como es el nivel de la intencionalidad y el nivel estructural. En estos subniveles trabajan las fuerzas o tensiones que mantienen o cambian las relaciones y son los principales recursos para el estudio de las dinámicas, la diversidad y la complejidad de las relaciones que ocurren entre los actores.

Respecto al caso de investigación, Helge Hveem, siguiendo a Young menciona que, posiblemente una de las formas de analizar el rol de las organizaciones internacionales, es por intermedio de su capacidad de

gestión como hacedores e implementadores de decisiones. Dichas funciones pueden ser ejecutadas por delegación de un nivel a otro o por una acción colectiva (Hveem; 2003: 81). Entonces, del origen de su intervención, dependerá el papel que juega la organización internacional en un proceso determinado, sus intenciones y la viabilidad de las opciones que presente, en cada nivel de gobierno.

Las interacciones o relaciones de estas organizaciones internacionales con los Estados y los otros actores permiten establecer un punto de partida, por cuanto, para cuestionar el rol de un actor dentro de un proceso se debe observar la complejidad del sistema o sistemas de gobernanza en los que se desenvuelve en cada nivel de gobierno.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que, en las interacciones desarrolladas por dichas organizaciones, cada una de ellas maneja una identidad propia e imagen que desea proyectar hacia los demás actores a través de sus discursos y actuaciones. De esta forma, marcan la posición de influencia sobre el sistema y el tipo de relaciones que establecen con los otros actores que al igual que los gobiernos pueden ser hacia arriba, abajo y horizontalmente. Por lo cual, las definiciones anotadas constituyen el marco teórico que permitirán realizar el análisis del rol de las mismas en distintos niveles.

Visión de las organizaciones internacionales

Las Organizaciones Internacionales de lo global a lo local

La presentación de las organizaciones internacionales en este apartado sigue el esquema de análisis de la gobernanza a tres niveles, por cuanto es importante observar las distintas visiones que identifican su actuación e interacciones desde lo global hasta lo local.

Así, Paul Diehl (2005: 2 y 3) rememora que existen dos formas predominantes de ver a las organizaciones internacionales por parte del público en general. Una forma enfatiza la dramática retórica e inhabilidad visible para lidiar con los problemas que dicen caracterizar o preocupar a estas organizaciones y a las Naciones Unidas en particular, reduciendo el rol de estos actores a insignificantes dentro de la esfera internacional. La otra forma es idealista, ya que las mira como aquellas entidades que más fascinan en el mundo actual por ser las que preven

los mayores problemas (sociales, económicos y ambientales) que muchas veces no son reconocidos por los Estados.

Ciertamente, una perspectiva más real, según el autor, podría no aceptar por completo estas dos visiones, ya que, estas organizaciones no son insignificantes ni tampoco omnipotentes en las políticas globales; sin duda, juegan un papel importante en las relaciones internacionales, pero éste debe ser analizado desde el área de intervención y la situación confrontada (Diehl, 2005: 3).

Al nivel internacional, no cabe duda que su influencia es cada vez mayor, sobre todo luego del final de la Guerra Fría, cuando en un momento de eufori emergió un nuevo orden mundial y la Organización de las Naciones Unidas nació como un mecanismo internacional de resolución de problemas, derivando su accionar en múltiples agencias y órganos que intervienen en distintos niveles y áreas de trabajo. Por tales motivos, según Oran Young (1999: 1 y 2), es trascendental atender a las variadas e innovadoras prácticas sociales que se vienen ejecutando desde la era de la posguerra para resolver una cantidad indistinta de problemas mediante la creación de regímenes, roles, reglas y relaciones que se enfocan en áreas determinadas y requieren de la intervención de organizaciones centralizadas para administrarlos.

En este sentido, para entender el accionar de las las organizaciones internacionales en la formación de los regímenes, su rol dentro y fuera de ellos, es importante hacer preguntas como las que Oran Young presenta¹²: ¿Qué son exactamente los regímenes?, ¿cómo se diferencia el accionar de las organizaciones internacionales en atención a los regímenes y frente a las demandas de gobernanza de la sociedad internacional?, ¿está germinando una sociedad civil global junto a la comunidad internacional?, ¿qué implicaciones tiene esto para el desarrollo de la gobernanza en las relaciones internacionales? y ¿bajo qué condiciones algunos regímenes proveen más éxito o efectividad en las resolución de problemas que otros?. Las respuestas a estas preguntas buscan diferenciar los regímenes del accionar de las organizaciones internacionales y descubrir el papel que juegan dentro de la comunidad internacional y

12 Aquí se hace una interpretación sucinta de los cuestionamientos de Oran Young (1999:3), resaltando aquellos que tienen que ver con el rol de las organizaciones internacionales.

en relación de la sociedad civil y; por otro lado el mayor o menor éxito en la aplicación de los regímenes internacionales, donde el accionar de estas organizaciones en vigilar su cumplimiento, hace evidente su poder y relaciones con los Estados.

Pero, no es sólo importante ver su rol en la formación de regímenes, sino también en la construcción y aplicación de políticas públicas. De acuerdo con Sakoto Mori, es vital enlazar el papel de las organizaciones no gubernamentales¹³ a la elaboración de las políticas públicas, en cuanto al incremento de transparencia y capacidad de respuesta de los procesos públicos en los que se aplican y en función de su participación como hacedoras de políticas y en la institucionalización de los acuerdos que participan. Para ello, se contrasta su grado de incursión con las fortalezas y debilidades de sus arreglos (Mori, 2004: 157 y 158). El resultado de estos estudios mostrará la efectividad y legitimidad de su accionar en estas esferas.

El nuevo institucionalismo trae consigo análisis más sofisticados sobre las organizaciones. Se incluye el comportamiento de los individuos que operan en la dirección de las organizaciones internacionales y los roles que juegan con la sociedad de influencia (Young, 1994: 3), pues son quienes colocan los temas sobre la agenda internacional, como la conservación de la biodiversidad, por ejemplo. Estas entidades sientan las reglas del juego o los códigos de conducta que sirven para definir las prácticas sociales (Young, 1994:5). Su institucionalidad es analizada tanto en su conformación como en sus actividades e interacciones para ayudar a los Estados a relacionarse o a canalizar recursos de ayuda financiera y técnica en la cooperación internacional.

Según autores como Kenneth W. Abbot y Duncan Snidal (2005: 32-35)¹⁴, algunas organizaciones internacionales cuentan con estructuras burocráticas similares a los aparatos administrativos estatales, incluyendo secretarías (algunas de ellas temporales, pero pueden llegar a ser una organización internacional en determinado momento), que sirven para

13 Esta necesidad se hace aplicable tanto para las ONG como para las Organizaciones Internacionales.

14 Se sintetizan las ideas principales de los autores relacionadas con sus estudios acerca de las razones de los Estados para actuar a través de las organizaciones internacionales para crear y poner en práctica valores y normas en la comunidad; así como su ayuda en la aplicación de los compromisos internacionales.

asistir a los países como mecanismos descentralizados de interacción en la gobernanza global para la elaboración de leyes internacionales en las conferencias que se organizan, tal es el caso de la Secretaría para la Convención de Ozono de Viena de 1985, la Secretaría para la Conferencia de Río del Medio Ambiente y Desarrollo o la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En su interior, estas organizaciones soportan una extensa gama de funciones con personal especializado para estructurar agendas, realizar investigaciones, asistir negociaciones y ayudar en la resolución de disputas, como parte de sus servicios para llegar a acuerdos; y debido a estas características y bajo su experiencia juegan un papel fundamental en la preparación y producción de regímenes internacionales, como es el caso de los regímenes de comercio que están sostenidos por la OMC.

Consiguientemente, los autores Abbot y Snidal, destacan que las organizaciones internacionales son estructuras internacionales que proveen la posibilidad a los Estados de tener un espacio, algo así como un foro estable para negociar sobre temas que les interesan y, a través de ellas, se mantienen las interacciones entre éstos.

Además, en aquellos casos en los cuales, los Estados requieren mantener un status de miembro con una continua representación en dichas organizaciones, refuerzan la aceptación de normas internacionales que conforman los regímenes internacionales respaldan su mantenimiento.

Las organizaciones internacionales han logrado posicionarse como estructuras supranacionales de gobernanza, pero han adoptado estructuras e intereses domésticos de gobierno, institucionalizando una especie de hegemonía global. Esta es la mayor crítica que sistemáticamente la academia emite sobre sus funciones extensivas, porque adoptan las posiciones de ciertos actores y, en tal sentido, perpetúan el subdesarrollo debido a los enfoques sesgados que poseen en función de las soluciones del mercado. Mientras que, otros autores señalan que las deficiencias que nacen en la gestión de sus estructuras, son las fuentes de sus fracasos e ineficiencias (Gallardoni, 1997: 379).

Las megaestructuras que muchas de estas organizaciones adoptan sobrepasan los límites burocráticos, tornando sus procesos en procedimientos sumamente pesados y engorrosos, los cuales surgen de los distintos departamentos que las conforman y agregan cada día más re-

quisitos y formatos para poder acceder a los mecanismos que deben prestar a los Estados y a los sociedad civil en general.

En el nivel regional también se han conformado órganos que simulan o hacen el papel de organizaciones internacionales como el caso de la Comisión de la Unión Europea o la Secretaría General de la Comunidad Andina que surgen como productos de la integración o cooperación regional.

A este respecto, Helge Hveem expresa que la institucionalización de la cooperación en las regiones internacionales se inicia por varias razones: para mejorar las condiciones de vida, la protección del medio ambiente, o la creación y defensa de identidad colectiva, ofreciendo una posición consolidada frente a terceros en la resolución de conflictos y creación de oportunidades a sus miembros. El autor sostiene que, la fuerza de los proyectos regionales depende de la claridad con la que se establecen y las percepciones de actuar en conjunto, como una ventaja política comparativa para resolver problemas de gobernanza internacional. En tal virtud, la acción colectiva es creada y mantenida, particularmente, en las áreas relacionadas con la liberación de mercados y las políticas ambientales (Hveem, 2003: 82,83).

Consecutivamente, al nivel nacional, se han estudiado las justificaciones que animan a los Estados a participar a través de estas organizaciones. Entre sus motivaciones aducen que consideran a las organizaciones internacionales como prominentes participantes dentro de la política internacional para legitimar sus actuaciones, como lo que sucede con los Estados Unidos cuando voltea sus ojos hacia el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas antes de intervenir en otro país o, también cuando, los países más pequeños asisten en conjunto a estas organizaciones para alcanzar sus propósitos comunes; por ejemplo, cuando éstos concurren ante la Organización Mundial de Comercio para solicitar que se tomen medidas que liberen la entrada de bienes y servicios o para demandar protección sobre la propiedad intelectual (Abbot & Snidal, 2005: 25).

Al mismo tiempo, los intereses de las naciones se vuelven más específicos cada vez e inducen a la creación de estructuras internacionales que atienden a estos asuntos, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (Unesco), creada en la década de los 70. Estas organizaciones son diseñadas para vigilar

por el cumplimiento de los acuerdos en áreas determinadas, brindar estabilidad y seguridad jurídica internacional.

Por último, a niveles locales, la influencia de las organizaciones internacionales puede ser directa o indirecta, ya que, es por medio de los gobiernos seccionales, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales que se ponen en práctica los acuerdos internacionales, especialmente aquellos que se relacionan con asuntos relativos al ambiente o con asuntos socio-económicos. Este proceso de aplicación desarrolla todo un proceso de gobernanza que puede estar coordinado por una institución o departamento del gobierno local o como una iniciativa propia de la localidad, empujada por programas subencionados por agencias internacionales que trabajan en alianza con ONG locales.

La implementación de la Agenda 21, instrumento que sirve para la elaboración de estrategias y políticas públicas para el desarrollo sustentable como un asertado Plan de Acción de las Naciones Unidas, adoptado por ciento setenta y ocho países en la Declaración de Río de Janeiro, es una muestra de procesos de gobernanza local activados o influenciados desde las organizaciones internacionales, puesto que la idea básica de esta Agenda es que los gobiernos locales sean los puntos de partida para el desarrollo de programas del desarrollo económico sustentable (Pierre y Peters, 2000: 84).

En este nivel, los organismos internacionales incluyen a las ONG en el trabajo de realizar política, por cuanto agregan eficiencia y legitimidad al no ser entidades estatales, no tener fines lucrativos y perseguir reformas políticas y sociales sin la presión del poder de gobierno (Arcos & Palomenque, 1997, 43). Estas características les permite crear espacios para promover innovación e integrar a los actores, porque les proveen de la información que requieren (Bayer, 2007: 514-517) y facilitan los diálogos entre distintos actores. Estas organizaciones locales suelen trabajar desde la concepción o aplicación de metodologías específicas hasta la generación de propuestas técnicas y generación de nuevos conocimientos que derivan en procesos para la toma de decisiones.

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. Por ende, se abre un espacio sobre la larga escala de transformaciones en la política mun-

dial que convergen con el nuevo paradigma de la gobernanza global que hace que las relaciones internacionales oscilen entre las capacidad de respuesta de los Estados y las organizaciones internacionales como actores no estatales dentro del nuevo orden político (Nölke, 2003; Pattberg, 2007: 35)¹⁵. Todo ello, incrementa el interés en las interacciones socio-políticas que ellas realizan con los Estados, los actores no estatales y otros actores sociales

El concepto de gobernanza para las Organizaciones Internacionales

Cada organización internacional puede adoptar una definición distinta para operativizar la gobernanza al interior de sus procesos y para alcanzar las metas que se trazan con la colaboración de otros actores. En el caso en cuestión interesa lo que Unesco y UICN entienden por gobernanza.

Es importante mencionar que el término de “buena gobernanza” ha sido, en la práctica, la fórmula que muchas organizaciones internacionales utilizan al evaluar las condiciones democráticas de un país y las relaciones del Estado con los demás actores sociales. Dentro de esta definición se incluyen cierto elementos que han tratado de convertirlos en indicadores. Estos elementos son: los marcos jurídicos, los mecanismos de participación ciudadana, la rendición de cuentas y la forma de tomar decisiones.

Los elementos mencionados responden a los principios definidos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1997, en un documento denominado “*Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible*” que son: participación, imperio de la ley, transparencia, capacidad de respuesta, orientación al consenso, equidad, efectividad y eficiencia, rendición de cuentas y visión estratégica. (Bar Cendón; 2001:4). Estos principios van a medir la gestión del complejo institucional y la forma en cómo operan sus mecanismos de acción en relación a los ciudadanos, lo que permite cualificar y cuantificar un sistema de gobernanza.

15 El primer autor es citado por el segundo, quien apoya su afirmación.

La Secretaría General de las Naciones Unidas considera que “el buen gobierno” (buena gobernanza)¹⁶ es un factor importante para la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo (Graham, et al., 2003: 1).

Al revisar la documentación disponible en la página oficial de la Unesco disponible en internet, no se encuentra un concepto único que sea utilizado por esta organización para la aplicación del término gobernanza. Sin embargo, hay distintos informes y pronunciamientos de programas y entidades que son administrados o auspiciados por la Unesco para estudiar la gobernanza, que si bien no expresan la opinión oficial de esta organización, ni se hacen responsables por lo que contienen, si desdibujan las tendencias bajo las cuales se manejan la Unesco y sus entidades relacionadas.

Así, el tema de gobernanza y democracia, en el sector de las ciencias sociales, es manejado por el Centro Internacional de Humanidades (CIH)¹⁷ y apoyado por el Panel Internacional de Democracia y Desarrollo (PIDD)¹⁸, los que, desde 2002 han lanzado un programa de investigación comparado sobre la naturaleza de la democracia y su desarrollo, respondiendo a una estrategia de Unesco desarrollada para promover “democracia, cultura y paz”. Sus estudios se orientan a la comparación analítica de la gobernanza con la democracia, sus relaciones con la cultura, sus perspectivas para el futuro y el fortalecimiento de la investigación en diferentes regiones del mundo (Unesco, 2009)¹⁹.

En la última publicación de este programa denominada *Démocratie et gouvernance mondiale*, se debate sobre la sinergia existente entre la democracia, la eficacia de la gobernanza y la instauración de las relaciones

16 Debido a la semejanza entre los términos de gobernanza y gobernabilidad, lo mismo sucede cuando se refieren a “buen gobierno” que en otras ocasiones se lo puede encontrar como “buena gobernanza”.

17 El Centro Internacional de Humanidades, conocido también como el Centro Byblos, está ubicado en el Líbano y fue creado en 1999 por un convenio entre UNESCO y el gobierno libanés.

18 Fue creado en 1998 con el fin de investigar las relaciones entre la democracia y el desarrollo.

19 Para más información, remitirse a la información Web de UNESCO. http://portal.unesco.org/shs/es/ev.php-URL_ID=6784&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [20/08/2009]

entre los actores internacionales no estatales como son las organizaciones internacionales con las demás organizaciones de la sociedad civil en cuanto a sus contribuciones en la regulación de la gobernanza mundial (Milani y Solinis eds., 2003²⁰). Esta publicación destaca el estudio de la gobernanza enfocada hacia la participación de los distintos actores sociales en las relaciones internacionales donde juegan como grupos de presión en relación con los Estados y en las decisiones que se toman en la agenda internacional, por lo que son parte de un sistema de gobernanza internacional.

El antecedente al programa mencionado es el Programa de Manejo para la Transformación Social (Management of Social Transformation Programme-MOST) que fue creado por las Naciones Unidas y administrado por la Unesco para la producción de conocimiento de alta calidad para los tomadores de decisiones, que al momento se concentra en la investigación de las transformaciones sociales de la sociedad civil y sus interacciones con el Estado para la creación de las políticas sociales²¹.

El trabajo del MOST (siglas en inglés) comenzó en 1994 mediante la constitución de redes para llevar a cabo investigaciones relevantes en temas políticos con el objetivo de mejorar el entendimiento de la globalización y su impacto en los nuevos mecanismos y estructuras de gobernanza, en especial en los países menos desarrollados. En lo regional trabajaron entre 1998 y 1999 bajo el área de acción denominada “gobernanza social dentro de la globalización y los procesos de integración”, lo que posteriormente impulsó una estrategia de ampliación de los estudios entre el 2000 y 2003 cuyos pilares fueron: la continuación en la comprensión de la globalización, el desarrollo de estrategias locales y los mecanismos de gobernanza²².

20 Se hace una abstracción del contenido del documento en general.

21 El MOST tras la reunión ciento sesenta y seis del Consejo Intergubernamental del Programa en febrero del 2003 fue reorientado en sus modalidades de operación para concentrar su trabajo en temáticas definidas y convertirse en un centro de intercambio de información a nivel mundial (Decisiones 166/EX y 166 EX Decisión 3.1.4), más información en la Web UNESCO.
http://portal.unesco.org/shs/es/ev.php-URL_ID=7239&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [20/08/2009]

22 *Ibidem*.

En sus publicaciones el MOST asocia el término de gobernabilidad con las condiciones de la democracia y la participación de la sociedad civil, mientras que gobernanza aparece en los estudios que se relacionan con el papel de las ONG a nivel nacional, regional e internacional²³, por lo que se puede decir que el análisis estuvo por mucho tiempo restringido al razonamiento clásico de lo político-institucional que dejan de lado, los procesos político sociales y asociativos, que ocurren con más frecuencia en el contexto global (Solinis, 2002: 3).

Por otro lado, el Instituto Internacional para la Educación y la Planificación (*International Institute for Educational Planning- IIEP*) creado en 1963 en París como entidad adscrita a la Unesco para formar planificadores, promover la cooperación internacional y la conexión de redes, también ha estudiado la gobernanza en función de la promoción de la cultura de paz y la superación de la pobreza, generando su propia opinión sobre la misma.

El IIEP relaciona el concepto de gobernanza con el de gestión y señala que: “la calidad se puede reforzar mediante las prácticas de gestión, la transparencia en el uso de los recursos y los mecanismos de rendición de cuentas a las comunidades y a los otros actores sociales interesados”, pero señalan que la gobernanza va más allá de la buena gestión del sector público porque se preocupa de la apropiación de los mecanismos de participación y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil en los diferentes niveles de gobierno (IIEP, 2009:)²⁴.

Dicha concepción amplía la idea del concepto de buena gobernanza hacia las interacciones de la sociedad civil para asegurar se cumplan las condiciones de gobernabilidad, los mecanismos de participación y la calidad de gestión del sector público.

Poco a poco estas entidades se han dado cuenta que la gobernanza tiene un alcance mayor a la buena gobernanza. Ali Kazancigil, Secretario Ejecutivo el Proyecto MOST, el embajador permanente de la Unesco en

23 Esta es una conclusión a partir de una revisión de los temas presentes en los documentos que están presentes en la biblioteca digital del MOST de la Web UNESCO. <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsdll/cgi-bin/library?a=p&p=about&c=most&l=en&w=utf-8> [21/08/2009]

24 Mayor información del IIEP ver en la Web UNESCO. <http://www.iiep.unesco.org/es/investigacion/gobernanza-y-gestion.html> [21/08/2009]

México - Javier Barros Valero y demás participantes de una mesa redonda acerca de la gobernanza y la democracia en México celebrada el 4 de julio de 2001, concluyeron que la gobernanza es un tema estrechamente relacionado con los acontecimientos que ocurren en la escena mundial, en especial con el fenómeno de la globalización económica y financiera, los avances tecnológicos, el auge de los organismos no gubernamentales y el creciente papel político de la sociedad civil, que han hecho que el Estado pierda su rectoría en lo relativo al desarrollo y a la regularización pública (Solinís; 2003:4). En términos generales observan un aumento en las interacciones estatales con una multiplicidad de actores públicos, privados, nacionales e internacionales.

Asímismo, los participantes de la mesa redonda reconocieron que el primer uso de esta noción estuvo estrechamente ligado a la idea de “buen gobierno” auspiciada por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional, por lo que fue aplicada a los respectivos programas de ajuste estructural y los proyectos de descentralización, pero sus alcances van más allá de dicha idea. De esta manera, ven la urgente necesidad por reevaluar la forma de aplicar la gobernanza, dado el riesgo ideológico que comporta, puesto que presupone la legitimidad de ciertos actores hegemónicos para gobernar. Entonces, creen importante se atienda al trabajo en las estructuras básicas de los procesos de gobernanza, particularmente la “gestión” de las transformaciones sociales, debido a que las prácticas de la gobernanza tienen implicaciones tanto éticas como estratégicas (Solinís, 2003: 4).

Consecuentemente, si bien es cierto, Unesco no tiene una definición sobre el concepto de gobernanza, se puede ver el interés de las entidades relacionadas con éste organismo por estudiar con mayor profundidad los alcances y definiciones del término, porque no es suficiente la simple acepción y aplicación del “buen gobierno”. En todo caso, es interesante observar que tanto el IIEP como el MOST, relacionan a la gobernanza con el término de gestión y los cambios en las interacciones del Estado, con las implicaciones culturales, éticas y estructurales.

En cambio, respecto del significado de gobernanza para la UICN, dentro del Congreso de Durban-Sudáfrica de 2003 en el cual se presentó la propuesta de conservación del patrimonio natural de la Gran Ruta Inca, se acogió el término de “gobernanza” para el tratamiento de temas relacionados con la gestión de las áreas protegidas y se realizaron

dos recomendaciones respecto del estudio de la aplicación de la gobernanza. La primera relativa a estudio de las condiciones relativas al buen gobierno (transparencia, rendición de cuentas, marcos jurídicos y participación ciudadana); y, la segunda, sobre el uso de diversos tipos de gobernanza y las formas de co-manejo en las áreas protegidas, territorios indígenas y zonas de frontera (UICN, Rivas comp, 2003: 1).

Como resultado de estas recomendaciones se realizaron varios informes de gobernanza en los países de la Región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) que fueron sistematizados en un documento denominado “*Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales*”. Estos informes recogieron percepciones sobre el estado del buen gobierno en las áreas protegidas tomando en cuenta siete elementos en dichos países como son: los marcos jurídico- institucionales; los niveles de autoridad e instancias de toma de decisiones; mecanismos de participación, rendición de cuentas y transparencia; tenencia de tierra y regímenes de propiedad; destrezas y necesidades de capacitación; y sostenibilidad (UICN, Rivas comp., 2006: 10).

Cada investigador participante en las investigaciones mencionadas emitió su propio concepto sobre el significado de gobernanza en áreas protegidas construido a partir de los principios del buen gobierno. Esos conceptos fueron simplificados bajo la siguiente definición:

La gobernanza en áreas protegidas se define como los marcos jurídico-institucionales, estructuras, sistemas de conocimiento, valores culturales que determinan la manera en que las decisiones son tomadas, los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder (UICN, Rivas comp., 2006: 9).

No obstante, la gobernanza a partir de los elementos del buen gobierno, no es la única forma a partir de la cual la UICN ha utilizado el término para operativizarlo, pues este organismo se ha preocupado por el análisis y la discusión de varias formas de acepción de este término, tal como aparece en un informe que fue preparado para el Quinto Congreso Mundial de Parques de UICN en Canadá por el Programa Legal de la UICN en colaboración con el Centro Legal para el Medio Ambiente de la misma organización.

En ese informe se describen alrededor de diez maneras de conceptualizar la gobernanza; entre las cuales se destacan las siguientes: un con-

junto de reglas de juego que conforman lo que se conoce como el buen gobierno²⁵; una esfera en la que los gobiernos no están solos porque se incluyen otros acuerdos institucionales donde están otras partes como las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las asociaciones profesionales que dan lugar a variados e innovativos arreglos; los medios para llegar a un fin; las fuerzas de poder que influyen sobre los arreglos o acuerdos y; un conjunto considerable de arreglos que conforman la normativa legal internacional suave y dura, que se da también en las áreas protegidas, cuyo interés está comenzando a emerger fuertemente en el nivel internacional (Scanlon & Burhenne-Guilmin; 2004: 1-3)²⁶.

Estas definiciones, son parte del abanico de usos de gobernanza explicados en el capítulo anterior. Sin embargo, la última definición tiene una connotación especial porque conecta la gobernanza con el creciente desarrollo de la normativa internacional ambiental en las áreas protegidas, la creación de un posible régimen y las relaciones internacionales; es decir, un conjunto que podría ser denominado como “gobernanza ambiental global”.

La importancia de la protección de las áreas protegidas viene incrementándose en las leyes internacionales del ambiente, dando lugar al establecimiento de instrumentos regionales y globales que permiten establecer un eficiente manejo de las áreas y el cumplimiento de objetivos a nivel internacional; pero, Michael Jeffery, menciona que la importancia de las áreas protegidas también se ha incrementado, como un objeto de arreglos, en la gobernanza nacional para el ejercicio de la soberanía sobre la tierra y el mar (Jeffery, 2004: 9).

25 Estos mismos autores cuando analizan el significado de la gobernanza también manifiestan que el debate de la “buena gobernanza” no está alejada de la gobernanza en las áreas protegidas y que éste concepto fue respaldado por la Cumbre de Desarrollo Sustentable de Johannesburgo, en cuyo plan de implementación consta que “*la buena gobernanza para cada país y en el nivel internacional es esencial para el desarrollo sustentable*”; también presente en la Declaración de los Objetivos del Milenio, el Reporte de la Conferencia para el Financiamiento del Desarrollo de Monterrey y en el Tercer Foro Mundial del Agua, Kyoto 2003, en los Estados ven a la buena gobernanza presente en todos los niveles de gobernabilidad y como regla de juego (Scalon & Burhenne Guilmin, 2004: 1,2).

26 Esta es una enunciación resumida de la lista de acepciones de gobernanza del informe mencionado.

Aquí son atractivos los análisis de los procesos de gobernanza que se dan en el ejercicio del espectro de opciones para el manejo de las áreas protegidas, las mismas que se encuentran asentadas en apropiados marcos políticos y legales diseñados para responder a diferentes propósitos y prioridades. Pues, se evidencia un espectro de asuntos específicos que incluyen la creación, modificación, manejo y monitoreo de estas áreas, provistos a través de guías que son dirigidas por los hacedores de políticas, los gobiernos, las organizaciones no-gubernamentales y otros actores para proveer a la sociedad civil las formas que permitan alcanzar sus objetivos de un buen manejo ambiental y obtener los resultados deseados.

En definitiva, siguiendo al profesor Jeffery, las guías o planes de manejo deben encaminarse a satisfacer el ejercicio de la participación en la formulación y decisión de políticas, incluyendo a las poblaciones indígenas y por otra parte el acceso a la justicia, a la información, la transparencia y la rendición de cuentas que son parte del concepto de la “buena gobernanza”, con lo cual la garantía de los derechos tienen un contenido procedimental y sustantivo (Jeffery, 2004: 11).

Se unen, de esta manera dos usos de la gobernanza: el de la “buena gobernanza” con aquella acepción que trata a este término como el estudio de los actores en los procesos y acuerdos para generar instrumentos en el derecho suave y duro en el contexto de la normativa ambiental internacional y en la creación de una normativa internacional de áreas protegidas. Con lo cual, parece que el uso de este término adquiere las singularidades técnicas que a las organizaciones internacionales les permite medir y generar las cualidades del sistema democrático en función de sus intereses.

Conclusiones

Una combinación adecuada de las metodologías de análisis descritas, tomando como eje principal a la gobernanza socio-política y como complementarias a la gobernanza ambiental y la gobernanza a tres niveles, es lo que este estudio pretende hacer; aunque puede parecer una propuesta ambiciosa, pero en la práctica permite hacer un mapa de las interacciones y tener una visión más amplia del objeto de estudio para una observación al detalle de los procesos que le acompañan.

Además, esta mixtura metodológica podría constituirse en una nueva técnica de análisis respecto del estudio de las interacciones de los actores en procesos que conllevan a la elaboración, elección y aplicación de políticas y normativas en diferentes niveles de gobierno; respondiendo, a su vez, a los cuestionamientos sobre legitimidad, eficacia y representación que tienen las organizaciones internacionales en sus actuaciones.

Las definiciones operativas demuestran que la gobernanza va más allá del establecimiento de indicadores de la “buena gobernanza” y se interesa en las distintas dinámicas y complejidades que ocurren entre los actores para la elaboración de una normativa, política o instrumentos de gestión a ser aplicados en una determinada materia; es decir, despierta el interés por el proceso en sí mismo y no por los resultados.

Esta aplicación de la gobernanza lleva a entender por qué su estudio puede convertirse en una herramienta útil para encontrar las deficiencias y problemáticas de un sistema de gobierno y a abrir nuevas puertas de comprensión de las relaciones entre los actores y no asociarlo solamente como un modelo de medición.

Las organizaciones internacionales en la actualidad son actores importantes cuya influencia no solo se encuentra en las relaciones internacionales, sino que pueden ser parte de políticas nacionales y locales, creando nuevas condiciones y reglas del juego. Su papel puede ser cuestionable en ciertos casos y necesario en otros casos, pero lo que no se puede negar es que su presencia cada vez es mayor en los tres niveles de gobierno.

La evolución del término gobernanza no solo ha sido doctrinaria, sino en el entendimiento de las organizaciones internacionales, las que han mostrado tendencia por utilizar el término de “buena gobernanza”, debido a la facilidad que éste daba para introducir indicadores de comprobación de ciertos óptimos como la transparencia. Pero, actualmente comprenden la demanda por profundizar sus implicaciones y usos.

CAPÍTULO II

EL QHAPAQ ÑAN Y LA GRAN RUTA INCA. GOBERNANZA EN LOS NIVELES INTERNACIONAL Y REGIONAL

Declaratoria del Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial

La Unesco y el Régimen de Patrimonio Mundial

Como se mencionó en el capítulo anterior después de la Segunda Guerra Mundial se creó el sistema de Naciones Unidas en aras de caminar hacia un nuevo orden mundial para el mantenimiento de la paz mundial y el alcance de objetivos comunes de los países por encontrar el desarrollo económico y luchar contra problemas globales como la pobreza.

La Unesco fue creada el 16 de noviembre de 1945 y es parte de ese sistema de organización global. Ésta se articula como un órgano especializado en ciertas materias. Su instrumento de constitución no ha cambiado, pero ha sufrido de sistemáticas reformas que se han ido adecuando con el pasar de los tiempos. El objetivo principal que la guía, al igual que todas las organizaciones de Naciones Unidas se encamina a la consecución de la paz y la lucha contra la pobreza, pero se desarrolla en esferas específicas para fomentar el diálogo entre las civilizaciones,

las culturas y los pueblos como son: la educación, la ciencia y la cultura (Unesco, 2009: 2,3).

Su estructura es compleja y su actuación está respaldada por los ciento noventa y un Estados miembros y asociados. Para la ejecución de sus funciones y programas cuenta con órganos principales y otros especializados.

La Conferencia General²⁷ es el principal órgano de decisión constituida por representantes de todos los miembros quienes eligen al Director General por cuatro años. Luego está el Consejo Ejecutivo que se compone de cincuenta y ocho delegados de Estados y se encarga de vigilar el cumplimiento del programa y presupuesto²⁸ definido por la Conferencia General y por último está la Secretaria conformada por el Director General y todo el personal de Unesco que se estima cuenta con una plantilla de dos mil funcionarios de ciento setenta países, de los cuales por la política de descentralización implementada, setecientos cuarenta funcionarios trabajan en las sesenta y cinco oficinas fuera de la sede (Unesco, 2009: 25).

Entonces, todo su trabajo es coordinado en cada país en los que tiene presencia por ser un Estado Miembro y asociado. Esta función es llevada a cabo por las Comisiones Nacionales de Cooperación y las oficinas de coordinación de las unidades.

Las “comisiones” constituyen el vínculo ente la sociedad civil y la Unesco, porque analizan los programas, llevan iniciativas, se encargan de la difusión de las labores y colaboran con el sector privado que ha aportado con recursos financieros y conocimientos técnicos valiosos (Unesco, 2009: 25).

En tanto que, las “oficinas de coordinación” pueden ser nacionales, multipaíses y regionales y regionales, las cuales se encargan de la elabora-

27 La composición de la Conferencia General se establece en el artículo 4 y el Consejo Ejecutivo en el artículo 5 de la carta de Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (Unesco, 2004: 11-14).

28 El presupuesto ordinario para el año 2008 -2009 ascendía a 631 millones de dólares y en el 2008 se recaudaron recursos extrapresupuestarios por un total de 308 millones de dólares (Unesco, 2009: 24).

ción de estrategias, programas y actividades con las “comisiones”, otros organismos de las Naciones Unidas y demás interlocutores²⁹.

Pero además, la Unesco actúa con un considerable conjunto de organizaciones regionales y nacionales cuyas funciones están en armonía con las suyas. Son aproximadamente trecientas cincuenta ONG con las que tiene relaciones oficiales y con varios centenares coopera en proyectos específicos (Unesco, 2009: 25).

Sin duda, esta organización internacional cuenta con una mega estructura que le permite incidir y cooperar con cada uno de los países miembros y asociados en las funciones que se encuentran a su cargo, lo cual le facilita organizar procesos regionales, binacionales y nacionales para el cumplimiento de sus objetivos, puesto que cuenta con el poder logístico necesario para tales efectos.

En lo que se refiere al área cultural y que está relacionada con el proceso de nominación del Qhapaq Ñan, la Unesco es la entidad que a nivel mundial se encarga de la salvaguardia del patrimonio en sus diversas dimensiones y la valorización de las expresiones culturales, promoviendo cohesión social con tolerancia en el pluralismo y fomentando el diálogo entre las culturas para alcanzar la paz y el desarrollo sostenible (Unesco; 2009: 17). Para alcanzar esos objetivos se han adoptado una serie de convenciones internacionales, cuyo pilar se encuentra en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural aprobada el 16 de noviembre de 1972.

Este conjunto de “convenciones” son parte de la normativa internacional sobre la protección y salvaguardia del patrimonio común de la humanidad y que, por sus características, se constituye en un régimen internacional.

Para explicar mejor este punto y su relación con el sistema de gobernanza, específicamente con las interacciones, según Kooiman (2006: 106-108)³⁰, los regímenes han sido diseñados para gestionar la interconexión de múltiples relaciones internacionales; en otras palabras, un

29 Ver portal en Web Unesco:

http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=34016&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [10/10/2009]

30 Basado en Warner 1996 y en Krasner 1982, según cita el autor en la bibliografía arriba indicada.

régimen representa al conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión en torno al cual convergen las expectativas de los actores en las relaciones internacionales.

Se puede decir que para constituir un régimen los miembros oficiales son los Estados, aunque actualmente otros actores no estatales juegan papeles importantes en la formación y operación de regímenes internacionales, por lo que ya se estarían considerando regímenes en los cuales los actores no son Estados (Gereffi y Korzenewitz, 1994)³¹. Sin embargo, no solo los miembros son necesarios en su conformación, sino que necesitan una organización que los coordine, así en el régimen de comercio exterior, es la Organización Mundial de Comercio (OMC) que supervigila el cumplimiento de las normas y principios; mientras que, en el transporte internacional aéreo, los actores no estatales privados se encuentran relacionados y organizados bajo la administración de la Asociación Internacional de Transportes por Aire (IATA), tal como nos explica Young en sus textos (Young, 1997: 6-7).

En este caso el régimen de patrimonio está sustentado por medio de la Unesco como el órgano que coordina y supervigila que los países miembros y asociados cumplan con sus obligaciones vinculadas a los instrumentos internacionales que lo conforman. Lo que distingue una dualidad en sus roles, el poder de juzgar y la función de coordinar acciones, por lo que en este estudio se observará como se cumplen esos roles y que tipo de gobernanza se configura de acuerdo con el rol que asume.

Pero antes de pasar a la observación del proceso de nominación y las interacciones de esta organización internacional con los Estados participantes y demás actores, conviene antes preguntarse ¿qué es el patrimonio para la humanidad? y ¿cómo se originó el régimen de patrimonio mundial?.

La respuesta a la primera inquietud nos proporciona Lorenç Prats cuando manifiesta que el patrimonio es una construcción social. Para este autor, el patrimonio es:

un artificio ideado por alguien (o en el decurso de algún proceso colectivo), en algún lugar y momento, para unos determinados fines e implica, finalmente, que es o puede ser históricamente cambiante, de acuerdo

31 Autores citados por Young (1997: 6).

a nuevos criterios o intereses que determinen nuevos fines en nuevas circunstancias (Prats, 1997: 20) .

En tanto que para la segunda respuesta, es necesario mirar el proceso cronológico de esta figura desde la valoración de los monumentos históricos hasta la creación de patrimonios colectivos. Algunos estudios señalan que fue en la época de la revolución industrial cuando el crecimiento de las ciudades amenazaba con destruir edificios emblemáticos, lo que generó en Europa grupos de resistencia que se oponían a una sociedad mecanizada que pretendía reemplazar lo antiguo por una nueva arquitectura. Por ello, estos grupos proponen ciudades ordenadas que respeten el pasado histórico (Lourés Seoane, 2001: 142); en otras palabras, podría decirse que la defensa a los monumentos históricos comienza por una resistencia a la modernidad y una exigencia de planificación urbana.

Como respuesta a las demandas y esfuerzos de esos grupos, se crea en Francia en 1830 un inspector de monumentos históricos y en 1837 la Comisión de Monumentos Históricos a la cual se le encargó la identificación y clasificación de los mismos a nivel nacional, con lo que muchas construcciones antiguas fueron salvadas de la destrucción al ser consideradas por la historia del arte como monumentos históricos (Benévolo, 1993)³².

El patrimonio, entonces, nace porque la humanidad siente la necesidad de arraigarse a ciertos recuerdos e historias del pasado que le recuerden de donde viene y le ayuden a enfrentar los nuevos y rápidos cambios que afronta día a día. Entonces, 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

32 En la tesis de Lourés Saone (2001) se describe con mayor detalle el proceso que va creando la idea de patrimonio a partir del concepto de “monumento histórico” en Europa creándose dos movimientos en defensa de estos lugares, Los unos encabezados por Fourier y Owen que proponen conservar sitios valiosos y ciudades ordenadas; y, otro movimiento más radical que se aferra a la herencia del pasado con representantes como Pugin y Rusquin.

obedecer a la “manipulación” (Hobsbawn y Ranger, 1998), o puede ser el resultado de la “hegemonía” social y cultural (Prats, 1997: 20)³³.

En estricto sentido, la idea de patrimonio se encuentra relacionada con la imagen de los bienes de una persona o de una familia, incluyendo aquello que se hereda. De hecho es una institución del derecho que consta dentro de los códigos de derecho civil. Sin embargo, una vez que se forma la idea de un patrimonio colectivo, comienza a abrirse un espacio para la discusión de las diferentes formas de patrimonio, siendo el patrimonio cultural el primero que aparece por ser el más cercano a la creación hombre y a su historia. Posteriormente, debido al deterioro de la naturaleza, su pérdida de la capacidad de carga y la responsabilidad de cuidar los recursos para las generaciones aparece el concepto de patrimonio natural, que cada día va tomando más fuerza (Gómez, 2008: 3).

De ahí nace el régimen de Patrimonio Mundial, el cual se encuentra en permanente construcción y se forma de los instrumentos que se reforman sistemáticamente como producto de los acuerdos a los que llegan los países miembros de las Naciones Unidas, amparados bajo la Unesco.

El más importante de esos instrumentos, como se mencionó, es la Convención de Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, porque es la base en la cual se cimienta este régimen y alrededor del cual se desarrolla muchos otros instrumentos menores como: las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial (revisión periódica); el Reglamento del Comité Intergubernamental para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (2003)³⁴; el Reglamento Interno de la Conferencia - Asamblea General de los Estados Partes en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (2001)³⁵; el Reglamento Financiero del Fondo

33 Los otros autores son citados por Lorenç Prats. Aquí consta un resumen de su interpretación, acompañado de la interpretación propia de la necesidad de la humanidad por arraigarse a su pasado.

34 Este reglamento fue aprobado por primera vez en París 1977, luego modificado en Washington 1978, en Luxor 1979, Mérida 1996, Cairos 2000, Helsinki 2001 y la última vez en París 2003.

35 Este reglamento ha sufrido varias modificaciones desde su aprobación por primera vez en París 1979, luego 1995, 1999 y 2001 – todas las modificaciones han sido revisadas en París.

del Patrimonio Mundial (revisión constante); la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003); y, la última Declaración de Budapest sobre el Patrimonio Mundial del 2002³⁶.

Asimismo, también forman parte de este régimen los documentos técnico-jurídicos, directrices y otros instrumentos jurídicos elaborados por: el Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Mundial y Natural de Valor Universal Excepcional, también conocido como el Comité de Patrimonio Mundial; el Centro de Patrimonio Mundial; los órganos consultivos del Comité entre los cuales está el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS, siglas en inglés) y la UICN y; las instituciones estatales como administradores y directos interesados en la protección de los bienes. Todos estos documentos que sirven como guías para la implementación de los instrumentos de carácter normativo³⁷.

El Comité de Patrimonio Mundial es el órgano máximo de decisión dentro de un proceso de nominación para incluir un bien dentro de la “lista indicativa” que los reconoce como un patrimonio colectivo para la humanidad. Este es un cuerpo colegiado compuesto por veintiún Estados, que son elegidos cada seis años en las reuniones ordinarias de la Conferencia General de la Unesco de forma equitativa respecto de las regiones y las culturas³⁸. Las “directrices operativas” que emanan de éste, son las guías que enmarcan las actividades, investigaciones y criterios necesarios para reconocer el valor único y excepcional de un bien, cuyo fundamento normalmente es suministrado por alguno de los organismos de asesoría técnica que participan, según sea la naturaleza del bien nominado para su reconocimiento.

Para el caso del Qhapaq Ñan y de otros tantos bienes sometidos a nominación, las directrices han sido basadas en los contenidos del informe del Director General de Unesco y de las recomendaciones por Icomos que interviene como un organismo técnico asesor. Las últimas directrices, a la fecha de esta investigación, fueron emitidas en la Trigésima Tercera reunión del Comité de Patrimonio Mundial efectuada del

36 Textos básicos de la Convención del Patrimonio Mundial, edición 2006.

37 Ver Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial (UNESCO, 2006).

38 *Ibidem*

22 al 30 de junio de 2009 en la ciudad de Sevilla, España, donde también se tomaron importantes decisiones sobre qué bienes pasan a la “lista en peligro del patrimonio” o los que salen de la listas de patrimonio definitivamente y el estado de los bienes en peligro para su restitución a la “lista indicativa”. En las reuniones del Comité el Centro de Patrimonio es el órgano que hace las funciones de secretaría en las mismas³⁹.

Lo interesante de la descripción anterior es que la Unesco a más de los órganos principales que la conforman, comités y oficinas de coordinación, también posee órganos especializados que en este caso han sido creados para sostener el régimen de patrimonio y proveerle de una organización propia, y porqué no decirlo de una identidad y autonomía para ejecutar los planes, proyectos, iniciativas y demás funciones relacionadas con el patrimonio cultural y natural a nivel global, con poder vinculante sobre los procesos llevados ante su conocimiento por los Estados Miembros.

Proceso de nominación del 2001 al 2009 y perspectivas futuras

El Qhapaq Ñan en la actualidad, gracias a su nominación para Patrimonio Mundial de la Humanidad, constituye un nuevo proyecto que trata de poner valor social a un patrimonio susceptible de ser recuperado. Se trata de un sistema de caminos con un eje longitudinal que cruza por completo la cordillera de los Andes y que, en su momento, fue parte de una aspiración de expansión e integración de territorios del Imperio Inca durante el siglo XV y parte del XVI, un proyecto político denominado el Tahuantinsuyo (Lumbreras, 2006:11-13); es decir, se ha convertido en un propósito de recuperación y revalorización social regional⁴⁰.

39 Ver noticia:

http://www.unesco.org/new/es/media-services/single-view/news/world_heritage_committee_to_meet_in_seville_to_inscribe_new_sites_on_unescos_world_heritage_list/browse/1/back/18384/ [10/08/09]

40 En el Anexo 1. Mapa No. 1 se encuentra el mapa oficial que la Unesco ha trabajado con los países para representar el sistema de caminos ancestrales que es objeto de la nominación a Patrimonio Mundial. El eje longitudinal se lo puede apreciar mejor en el Anexo 2. Mapa No 2 que explica también la elección de los tramos en los dos países de estudio y que se ampliará más adelante.

Antiguamente estos caminos andinos cumplieron con un propósito de integración política y económica hasta la llegada de los españoles, quienes los aprovecharon para explorar el nuevo mundo.

Esta red de caminos se extendió en cuatro direcciones desde la capital del Reino Inca ubicada en el Cusco hacia el norte por la sierra peruana, conocido como el Chinchaysuyu, que llegó hasta la frontera sur de Colombia con Ecuador; al sur, el Qollasuyu que llega hasta las punas argentinas y chilenas; hacia el este, el Antisuyu que penetra y se pierde en los enlaces con la amazonía; y al oeste, el Contisuyu se dirige hacia el mar (Lumbreras, 2006:11).

Según, John Hyslop⁴¹ “la red vial inka es la mayor evidencia arqueológica de la prehistoria americana. Se la ha conocido anteriormente a través de las crónicas españolas y de los libros de los viajeros románticos”. Este pensamiento testimonia que estas vías han inspirado en nuestra época a muchos investigadores de diferentes ciencias a estudiarlo y recorrerlo, por lo que el interés en estas vías antiguas no es nueva, pero es la primera vez que pasa de ser una cuestión personal o académica a ser una cuestión de preocupación nacional y regional por reconocer el legado ancestral que representan para las generaciones presentes y futuras a nivel mundial.

Aunque la iniciativa fue presentada por el Perú ante la Unesco en el 2001, este proceso fue oficialmente apoyado por los demás países en marzo del año 2002 cuando se firmó en Montevideo el Acta de Compromiso por las repúblicas de Ecuador, Perú, Bolivia, Argentina y Chile y se acordó promover acciones conjuntas de investigación, metodología, valoración e incorporación comunitaria, además de políticas de desarrollo y turismo sostenible regional.

41 Hyslop es uno de los primeros investigadores de los caminos incaicos, cuyos estudios arqueológicos son la base de la investigación actual de los caminos por parte de los grupos nacionales, especialmente en el Perú. Sus estudios se desarrollaron gracias al Instituto de Investigaciones Andinas de la ciudad de Nueva York que aceptó patrocinar sus investigaciones desde finales de la década de los setenta hasta inicios de los ochentas. Pero, fue entre 1978 y 1981 que realizó su trabajo de campo por Perú, Bolivia, Chile, Argentina y Ecuador. Tuvo apoyos de instituciones arqueológicas y antropológicas de los países en donde realizó sus investigaciones (Hyslop, 1983: 20).

En la mencionada reunión los representantes de los países firmantes también decidieron solicitar al Centro de Patrimonio de Unesco su asistencia técnica e invitar a Colombia a formar parte del proceso (Anexo 3: Acta de Compromiso de Montevideo).

Posteriormente, a propósito de lo acordado en el Acta de Compromiso se realizaron varios encuentros y reuniones técnicas regionales periódicas para presentar los avances de las investigaciones en los principales sitios⁴².

Esta iniciativa ha tenido un gran apoyo político manifestado a nivel internacional en varias declaraciones presidenciales⁴³, la primera de ellas ocurrió en Cusco el 23 de mayo de 2003, cuando los Presidentes congregados en la XVII Reunión del Grupo de Río se comprometieron a posibilitar la inscripción del Qhapaq Ñan - Camino Principal Andino dentro de la “lista indicativa” de Patrimonio Mundial. Entre los presidentes firmantes también se encontraba el Jefe de Estado de la República de Colombia.

Sin embargo, a partir del 2004 por medio del Instituto Colombiano de Arqueología e Historia (ICAH) la participación de este país se hace efectiva, debido a que en ese año comenzaron los estudios de recolección de información de los caminos ancestrales y se eligió el tramo o punto focal que fue puesto a consideración para su nominación en mayo del 2005. En este tiempo se entrega la responsabilidad técnica de la investigación a la Universidad de Nariño, cuyo equipo ha realizado hasta el momento el levantamiento de la información de los componentes metodológicos acordados para las fichas que respaldan la elaboración del expediente de nominación en cada país⁴⁴.

El nombre de “Qhapaq Ñan” es considerado como la terminología adecuada para el proceso de nominación en la segunda reunión técnica realizada entre el 23 y 25 de octubre de 2003 en la ciudad del Cusco, convocada por el Centro de Patrimonio Mundial, órgano que aceptó la

42 Una lista de los encuentros y reuniones técnicas con el detalle de lo ocurrido en cada una de ellas se puede encontrar en el Anexo 4 Tabla No 1. Compromisos Internacionales y Reuniones Técnicas.

43 Ver Anexo 4

44 Información tomada de la presentación del equipo de Colombia en la reunión de técnica de Lima en julio de 2009.

coordinación del proceso. Además, al término se lo tradujo al castellano como “camino principal andino”, luego de una discusión técnica y fundamentada de los países cuyo propósito fue colocar el nombre más indicado, una terminología capaz de abarcar a la identidad general de los pueblos andinos (BID; 2006: 20).

La razón de esta denominación radica en el hecho de que, los caminos si bien es cierto fueron parte de un proyecto de expansión territorial del Imperio Inca, no fueron construidos solamente por este pueblo en expansión, aunque exista evidencia física de la presencia de esta cultura en la mayor parte de la red de caminos, sino que muchos de ellos fueron integrados y por lo tanto, su valor cultural como identidad va más allá de una sola cultura predominante (MB; 2009).

En Colombia, por ejemplo los incas no pudieron conquistar a dichos pueblos por la fuerte resistencia presentada por el pueblo de los “pastos” y a pesar de que perpetraron por varios sitios de la frontera, lo que llegaron a conseguir fue el intercambio de productos. Posiblemente, la llegada de los españoles es otro factor que coincide para que el imperio no se haya extendido mucho más⁴⁵.

Cabe resaltar que esta reunión técnica marca un hito en el proceso de denominación, porque a más de decidir el nombre oficial del bien patrimonial a nominar, se elaboraron las primeras pautas metodológicas y se inició la discusión sobre la categoría del bien para el registro.

En esta ocasión se recomendó que el Qhapaq Ñan sea el gran “itinerario cultural” atravesado por una diversidad de “paisajes culturales”⁴⁶, una categoría de bien mixto para tramos que incluyen bienes culturales y áreas naturales de valor excepcional. A su vez, las autoridades patrimoniales presentes acordaron que se tomen en cuenta a las poblaciones locales como un elemento esencial del sistema cultural andino, por lo tanto, actores claves del proceso de nominación (BID; 2006: 20).

Para el año 2004, vino la firma de dos importantes convenios entre la Unesco, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno del Perú. El primero se firmó para el financiamiento del “plan de acción regional” para el desarrollo de la investigación del Qhapaq Ñan, cuyo

45 Ver la definición más amplia sobre el origen del término Qhapaq Ñan en el glosario.

46 En el glosario se encuentran las definiciones de estos dos términos: “itinerario cultural” y “paisaje cultural”.

objetivo fue el de preparar un documento técnico con los seis países involucrados que sirviera para sentar las bases metodológicas regionales y fortalecer la iniciativa con una visión de desarrollo sostenible; mientras que el segundo, se ejecutaría en una segunda fase para que una vez levantados avances sustanciales de la investigación en los países, se pueda llevar a cabo las acciones necesarias para la elaboración de un expediente único que cuente con un plan de manejo y gestión (GC; 2009).

La responsabilidad de la administración de los fondos obtenidos del BID se colocó en el gobierno del Perú por intermedio de un “comité de gestión” conformado por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante de la Unesco en el Perú y el coordinador del proyecto elegido de común acuerdo entre el Instituto Nacional de Cultura (INC), el BID y la Unesco. En cada país, a su vez se eligió un representante como un interlocutor único para coordinar el trabajo en el ámbito nacional; mientras que la Unesco se comprometió como agencia de ejecución de la Cooperación Técnica (BID; 2006: 31 y 32).

La realización del “plan de acción” forzó a los países involucrados a trabajar en un documento único a partir de documentos elaborados en cada país por los equipos multidisciplinarios de funcionarios estatales. En tal virtud, las entidades de patrimonio debieron contratar profesionales que puedan definir los objetivos y beneficios que justifiquen la elección de los tramos mejor conservados para su nominación, sugieran elementos metodológicos y observen los marcos jurídicos nacionales con la finalidad de establecer los cambios necesarios en las legislaciones que garanticen el trabajo de investigación, el financiamiento y las políticas de protección de los bienes culturales durante la etapa de estudio (BID; 2006: 31).

La elaboración del plan se ejecutó en cinco fases para elaborar los siguientes productos: guía del levantamiento de información, esquema unificado de propuestas nacionales, aprobación de los puntos focales del esquema unificado, formulación de la versión preliminar del plan y aprobación del mismo (BID; 2006: 31-35).

El “plan de acción regional” aprobado estableció como principios: la integración regional, la generación y difusión del conocimiento, la gestión sostenible del patrimonio natural y cultural, la valoración de la diversidad cultural y la preservación de la diversidad natural. Todo ello, bajo una lógica de intervención que siga lineamientos regionales

comunes con una visión compartida hacia el 2011, año en el cual se habrá registrado e inventariado todos los tramos elegidos del camino para su inscripción en la lista de Patrimonio Mundial (BID; 2006: 36 y 37).

Los lineamientos regionales fueron clasificados en líneas temáticas y líneas transversales. Las líneas temáticas se refirieron a la valoración arqueológica, el patrimonio natural y el desarrollo comunitario para que las rutas se conviertan en el futuro en productos turísticos bajo criterios de sostenibilidad. En tanto, las líneas transversales, contemplaron: el incremento del conocimiento multidisciplinario del sistema de caminos, la identificación de puntos críticos de superposición territorial e institucional, el desarrollo de una propuesta educativa integral y los beneficios del camino mediante la elaboración y ejecución de programas productivos en las zonas de influencia con captación financiera para el efecto (BID; 2006: 37-46).

Para cumplir con los objetivos del plan regional cada país elaboró su cronograma de actividades hasta el 2010 y presupuestos sobre las actividades a desarrollarse dentro de las líneas temáticas y transversales. Para los seis países se previó un presupuesto tentativo de 29'660.000 dólares aproximadamente, la mitad provista por los gobiernos respectivos y la mitad por recursos externos provenientes de la cooperación internacional⁴⁷ (Anexo No. 5. Tabla No. 2 Presupuestos por países).

Los lineamientos mencionados describen las políticas a las que quieren llegar, respecto de los posibles beneficios del camino para los países y los pueblos andinos. Pero, para la investigación y registro de los tramos elegidos se establecieron varios componentes de estudio que permiten obtener el conocimiento multidisciplinario de los caminos. Estos componentes establecidos fueron: arqueológico-histórico, etnográfico y geográfico-ambiental, cuya información será la que establezca la autenticidad e integridad del "itinerario cultural"⁴⁸.

47 Este cálculo se obtuvo de la suma obtenida de los presupuestos tentativos elaborados por cada país y que constan en el "plan de acción regional" (BID; 2006). Estos presupuestos en la ejecución pudieron haber sido mayores o menores, pero esa información no se encuentra disponible en documentación pública.

48 La información que se relata desde aquí proviene de las conversaciones y exposiciones de los equipos de los países participantes en la reunión de julio de 2009 en Lima.

A los tramos seleccionados se les denominó como “puntos focales” por parte de las autoridades de los seis países participantes y se convirtió en un tema fundamental, un requisito *sine qua non* para iniciar acciones concretas (recoger datos y registrar los caminos), de acuerdo a la metodología acordada dentro del plan de acción.

Los tramos elegidos se clasificaron en binacionales o transfronterizos y los tramos nacionales. Los criterios de valoración para el registro se basaron en el estado de conservación de los caminos, los lineamientos del plan y las directrices sobre atributos y valores definidos en los instrumentos técnico jurídicos emitidos por la Unesco y sus organizaciones asesoras, como el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS, siglas en inglés)⁴⁹, respetando toda la normativa internacional que conforma el régimen internacional de patrimonio mundial.

Entre los años 2007 y 2009 los países realizaron la mayor parte del trabajo de registro de la información, tomando en cuenta los componentes mencionados, más el componente ambiental como complementario. Se elaboraron fichas de registro que contienen la información de base, utilizando la metodología convenida conjuntamente con la guía de la representante asignada por el Centro de Patrimonio de Unesco, pero cada país agregó sus características propias, por las peculiaridades que cada uno posee.

Los últimos avances de la investigación de los tramos, siguiendo los criterios consensuados en “el plan de acción regional” y apegados a la normativa internacional de patrimonio, se presentaron en Lima en la reunión técnica convocada por el Centro de Patrimonio y el INC del Perú, por ser el país anfitrión, del 20 al 24 de julio del 2009.

A esta reunión asistieron las delegaciones, cada una de ellas contaba con al menos cinco representantes por país, los mismos que actuaron en función de cada uno de los componentes⁵⁰ de la investigación reali-

49 ICOMOS, que en adelante se le podrá abreviar también como Icomos, al igual que la UICN son organizaciones de asesoría técnica de la Unesco, en especial del Comité de Patrimonio Mundial.

50 Los componentes principales como se anotó son: arqueológico, etnográfico y geográfico - ambiental (este último se subdivide en los dos ítems que los componen). Adicionalmente también se encuentra el componente jurídico y el de conservación. En la reunión de julio en Lima se conformaron mesas de trabajo en función de

zada en los tramos seleccionados. Además, algunas de las delegaciones estaban acompañadas de otras autoridades de gobierno de los sectores patrimonial y ambiental.

Cada país expuso los avances de sus investigaciones y el proceso de institucionalización de los acuerdos en cada uno de los países, lo cual les permitió la elaboración de instrumentos jurídicos y técnicos que ampararon sus trabajos. Las exposiciones también mostraron las fortalezas, amenazas, debilidades y oportunidades a las que se enfrentan en el nivel nacional en lo organizacional, financiero y jurídico, condiciones que influyen en la posición y los avances logrados hasta el momento.

Una vez mostrados los avances, la representante del Centro de Patrimonio de Unesco conminó a los países a llegar a acuerdos conjuntos y a un trabajo mucho más arduo con miras a la presentación de un único expediente de nominación que incluye la propuesta de un “plan de manejo y gestión” el mismo que deberá estar listo para su presentación en junio del 2012, fecha en la cual se conmemorará los 40 años de la Convención de Patrimonio Mundial.

El encuentro a más de reconocer los avances de las investigaciones, permitió que las reflexiones respecto de las capacidades técnicas de los países para el registro de los caminos como para el mantenimiento de los mismos, puedan llevar a concluir que el proceso de registro debía regirse al concepto de “itinerarios culturales”, debido a que la categoría de “paisaje cultural” es mucho más compleja y el tiempo que poseen no es el suficiente para que pueda elaborarse un expediente con esa complejidad. Menos aún, correspondería la nominación como un bien mixto; por cuanto de las exposiciones presentadas por los países, éstos no poseen todavía las capacidades para administrar espacios mixtos, porque ameritan un doble esfuerzo en recursos técnicos y financieros para poder dar cumplimiento internacional a los compromisos de su conservación. Entonces una denominación mixta no puede ser viable por el momento, porque no cuentan con las capacidades, ni los recursos necesarios.

En la reunión de Lima de julio del 2009, la representante del Centro de Patrimonio Mundial dejó claro que los países deben fijar un cro-

estos 5 componentes y se llegaron a acuerdos conjuntos para ser ratificados y desarrollados en cada uno de los países participantes.

nograma para acelerar el trabajo y determinar una nueva metodología que permita integrar los avances dentro de la categoría de “itinerarios culturales” para armar el expediente único, bajo las directrices operativas determinadas por el Comité de Patrimonio Mundial, en especial las últimas que fueron emitidas en junio del 2009.

Las últimas directrices fueron instruidas a los países en la reunión mencionada y se centraron en dos temas fundamentales: la declaración de “valor universal excepcional”⁵¹ (VUE) y los lineamientos para elaborar un plan de gestión para la futura administración del Qhapaq Ñan.

Respecto al valor universal se mencionó que, según la directriz operativa 96 “La protección y la gestión de un sitio patrimonio mundial debe asegurar que el VUE, las condiciones de integridad y/o autenticidad del momento de la inscripción se mantengan y potencien en el futuro”⁵²; lo que quiere decir que tanto el “plan de manejo y gestión” como las políticas públicas que se dicten en los países para la protección y gestión del bien deben estar orientadas a mantenerlo de acuerdo a las condiciones que se registren para evitar su deterioro y evitar su pérdida o riesgo.

La preservación física del bien es lo más importante, más que las actividades turísticas que puedan generarse, lo que debe poner en alerta a las autoridades nacionales a tomar acciones preventivas como limitaciones de la capacidad de carga y cuidado del entorno, que son aspectos que se han descuidado en otros bienes como ha sucedido en Galápagos en Ecuador, Cusco y Machu Pichu en el Perú.

Los tres ejes que deben observarse en el plan de manejo son: la categoría del bien, la efectividad del manejo bajo una acción coordinada de los actores y la gobernanza. Los dos primeros relacionados con la conservación de la integridad y autenticidad del valor único y excepcional de los caminos, como itinerario cultural para el patrimonio de la humanidad, asignando los recursos financieros y humanos para el efecto.

51 En el glosario ver el significado de este término.

52 Información proveniente de la presentación de las últimas orientaciones del Comité de junio de 2009, presentadas por Nuria Sanz, delegada por el Centro de Patrimonio en la reunión de julio del 2009. A continuación se resumen los parámetros de preservación, ejes del plan de manejo y gobernanza de la misma exposición.

En cambio que, la gobernanza se observa como el desarrollo de un proceso participativo que lleve al fortalecimiento institucional en la implementación de procedimientos de planeación implementación, control y monitoreo de amenazas e impactos que pueden dañar al bien.

La labor de los países en este último período hasta el 2012 será consensuar todas esas valoraciones sobre los atributos y valores del bien para llegar a una propuesta común sobre las medidas que se adoptarían en el orden del cumplimiento de los requerimientos internacionales y además prevenir los posibles daños o enfrentar las amenazas al patrimonio material e inmaterial del camino dentro de un plan de manejo y gestión del bien patrimonial. Tanto el expediente como el plan de manejo, entonces constituyen documentos a ser acordados por los seis países como una propuesta única que será presentada ante el Comité de Patrimonio Mundial, autoridad competente a nivel internacional para calificar la nominación y reconocer o no al Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial de la Humanidad.

La Gran Ruta Inca

La UICN y las Áreas Protegidas

La UICN fue fundada en octubre de 1948, después de tres años del sistema de Naciones Unidas y de la Unesco, también su influencia es de tipo global que alcanza un puesto como autoridad en ciertos temas gracias a su especialidad y conocimientos⁵³.

Se considera la UICN como una organización internacional, pero también se define a si misma como “la red ambiental más grande y antigua del mundo”, en una unión democrática cuyos miembros la convierten en una asociación única, ya que se integra por varios gobiernos con

53 En 1948 fue fundada como la “International Union for the Protection of Nature” (IUPN); luego en 1956 cambió su nombre a “International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) que en español se tradujo como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y Recursos Naturales (UICN) y es el nombre legal que todavía conserva. El uso del nombre “Unión Mundial por la Naturaleza” fue utilizado en la década de 1990, pero ha caído en desuso a partir de marzo del 2008. La información sobre UICN se puede encontrar en <http://www.iucn.org/es/sobre/> [10/12/2009], en esta misma página se puede observar que ésta entidad se considera tanto como una organización internacional como una red global.

más de mil agencias gubernamentales y no gubernamentales⁵⁴, a más de once mil voluntarios y expertos. Está acreditada como “observador” ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Su campo de acción se realiza a lo largo de ciento sesenta países; para ello, cuenta con una planta de mil cien profesionales y su trabajo, al igual que Unesco se lo ejecuta de manera descentralizada a través de sesenta oficinas regionales y nacionales, apoyada por cientos de socios en los sectores público, no gubernamental y privado. El personal de esta organización proviene en un 70% de países en desarrollo.

Esta organización busca influenciar, alentar y asistir a las sociedades a través de la conservación de la integridad y diversidad de la naturaleza para asegurar que el uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sustentable (UICN, 2008: s/n).

La estructura de la UICN se encuentra compuesta por órganos de decisión, de administración y de ejecución temática de programas especializados para la defensa del ambiente en diferentes ámbitos. El órgano de gobierno es un Consejo elegido por las organizaciones miembro que conforman la UICN que se reúnen cada cuatro años en el mes de octubre cuando se convoca al Congreso Mundial de la Naturaleza; momento en el cual se eligen a los representantes del Consejo y se toman las decisiones más importantes respecto de la visión, misión, metas y objetivos generales, que se engloban en un programa mundial.

El programa mundial es coordinado por la Secretaría, órgano de administración y ejecución que rinde cuentas al Consejo y está encabezado por una Dirección General y una Dirección General adjunta, con un equipo base en la sede de la UICN ubicada en la ciudad de Gland, cerca de Ginebra, Suiza. El trabajo de la Secretaría es realizado por el personal que se encuentra en las oficinas nacionales y regionales; es decir que la mayor parte de la gente que trabaja para esta organización depende éste órgano.

Las ocho oficinas regionales⁵⁵, a su vez cuentan con una Dirección Regional cada una y se encarga de observar la realización de los traba-

54 Son alrededor de 200 agencias gubernamentales y un poco más de 800 no gubernamentales <http://www.iucn.org/es/sobre/> [10/12/2009].

55 Las oficinas regionales están ubicadas en: Europa (Pan europea y representante oficial ante la Unión Europea); Asia; en el Este y Sur de África; Oceanía; Meso América

jos de las oficinas nacionales, excepto de las oficinas descentralizadas de Málaga y Washington que rinden cuenta a la sede mundial.

El último programa mundial aprobado abarca el período que comprende desde el 2009 al 2012 se compone de cuatro áreas o subprogramas, en las que un director se encuentra a la cabeza de cada una de ellas; estas son: conservación de la biodiversidad; medioambiente y desarrollo; economía y gobernanza medioambiental y; el programa para la elaboración de políticas y coordinación. Sin embargo se impulsará con mayor énfasis al programa de conservación de la biodiversidad, porque consideran que es el valor intrínseco de la naturaleza el de mayor importancia, cuyo resultado depende del impulso de acciones hacia una economía verde en el mundo que implica el cambio de la matriz energética por energías alternativas no dependientes del petróleo, el buen manejo de la naturaleza en armonía con el ser humano y las medidas para mitigar el cambio climático⁵⁶.

La UICN se ha convertido en un referente experto para la asesoría y evaluación de políticas públicas a nivel de los Estados y como asesor u observador técnico de otras organizaciones internacionales, especialmente del sistema de Naciones Unidas y en este caso de la Unesco.

Este referente técnico es reconocido gracias a que dentro de su organización se crearon seis comisiones especializadas, fuertemente posicionadas a nivel mundial, las cuales se encargan de la producción de documentos técnicos que por su alto grado de conocimiento e investigación son tomadas en cuenta a nivel internacional por los otros actores. Estas comisiones son: Comisión de Educación y Comunicación (CEC); Comisión de Política Ambiental, Económica y Social (CPAES); Comisión de Derecho Ambiental (CDA); Comisión de Gestión de Ecosistemas

(su función está en Centroamérica y el Caribe); Sudamérica; Oeste y Centro de África; y, Oeste asiático. Además del Centro para el Mediterráneo (Málaga- España); el Centro para el Ambiente (Bonn -Alemania); la Misión Permanente para las Naciones Unidas (Nueva York- E.E.U.U.); el Programa para las Especies (Cambridge-Reino Unido); y, la Oficina Multilateral para Estados Unidos (Washington). La mayoría de oficinas nacionales están en Europa, África y Asia. En América solo hay dos oficinas nacionales, en Guatemala y México, el resto es ejecutado por las dos oficinas regionales mencionadas. <http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/> [10/08/2009]

56 http://www.iucn.org/about/work/global_programme/ [15/12/2009].

(CGE); Comisión de Supervivencia de Especies (CSE); y, la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP).

De las comisiones mencionadas, la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), conocida más bien como la World Commission for Protected Areas (WCPA), es aquella que se encarga de promover la conformación de áreas protegidas y un manejo efectivo de las mismas. Debido a que cuenta con una experiencia de 50 años en el tema, asiste a los gobiernos en la elaboración de políticas públicas con información técnica sustentada hacia los tomadores de decisiones; así como a la creación y fortalecimiento de las capacidades de los actores que se encargan de la administración de áreas protegidas (gobiernos y comunidades locales)⁵⁷.

El trabajo de esta comisión es administrado por el “programa de áreas protegidas” de la UICN. Sus objetivos se orientan hacia el incremento de la inversión en la conservación de áreas protegidas y la orientación de actores claves involucrados con ellas en cada uno de los países de influencia, mediante la entrega de información especializada, transformando a las capacidades técnicas entregadas en un instrumento que les permite sostener la red más importante a nivel mundial en este aspecto.

Cabe mencionar que el trabajo efectuado por la UICN y en especial por la CMAP sobre las áreas protegidas ha motivado en la comunidad internacional que la protección del áreas protegidas sea tomada en cuenta dentro de la normativa ambiental internacional.

Dicha normativa se alimenta de varias fuentes que se clasifican bajo dos variantes: por un lado, aquellas que son vinculantes en su cumplimiento para los Estados como los tratados, la costumbre y los principios generales del derecho, que conforman lo que se conoce derecho duro, y; por el otro, las resoluciones, las declaraciones y las conferencias internacionales que no son obligatorias, pues son parte del derecho blando (Scanlon y Burhenne-Guilmin, 2004: 3; Jeffery, 2004: 9). No obstante, aún no se ha llegado a configurar un régimen internacional de áreas protegidas como si ocurre con el patrimonio mundial.

57 La información sobre la CMAP o WCPA ha sido tomada de:
http://www.iucn.org/about/union/commissions/wcpa/wcpa_overview/wcpa_about/ [15/12/2009]

La forma en como se ha vinculado a las áreas protegidas a la normativa internacional y al establecimiento de un régimen internacional ambiental que está en construcción ha sido mediante instrumentos internacionales, tales como: tratados, convenciones y declaraciones que se refieren directa o indirectamente al tema de áreas naturales protegidas o a temas relacionados como los de biodiversidad y desarrollo sustentable (Jeffery; 2004:14-28) ⁵⁸.

En consecuencia, no hay un instrumento internacional sobre áreas protegidas, aunque existan para ciertas áreas como las zonas de biósfera. Además se puede decir que, inclusive el concepto de áreas protegidas se encuentra bajo considerables revisiones, pero el hecho de que existan alrededor de 68.000 áreas protegidas en el mundo⁵⁹, posibilita que se hable de la posibilidad a futuro por la conformación de un régimen de áreas protegidas.

Actualmente, pese a que la UICN es un gran organismo con influencia en muchos países y con una antigüedad casi igual al de Naciones Unidas, no se ha configurado como una autoridad supranacional bajo un convenio o tratado que pueda respaldarla oficialmente y que le permita tener decisiones vinculantes sobre los Estados, por lo que, al momento su poder se encuentra en el conocimiento técnico, en un referente que es tomado en cuenta por los países y cuyos criterios se han incorporado en la elaboración de políticas públicas.

58 Según el autor pertenecen al derecho suave y que están indirectamente relacionados con las áreas protegidas, por ejemplo los siguientes instrumentos: Programa del Hombre y la Biósfera de 1968, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, El Informe Brundland o “Nuestro Futuro Común” de mediados de los 1980s ; y, de derecho duro los siguientes: la Convención de Biodiversidad de 1992 que se refiere a la definición de áreas protegidas en su artículo 2 y a la conservación in situ en el artículo 8, a la Convención de Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 que define las acciones para la conservación del patrimonio cultural y natural en los países en los artículos 4 y 5 y, la Convención Ramsar sobre áreas protegidas para especies de aves acuáticas de 1971 que entró en vigencia en diciembre de 1975.

59 Estas áreas se encuentran registradas en una gran lista del Programa Mundial de Conservación y Centro de Monitoreo de las Naciones Unidas en Cambridge, Inglaterra (Philips, 2003; IUCN y UNEP-WCMC, 2003).

La iniciativa de la Gran Ruta Inca y sus lineamientos

A continuación se presenta la historia que ha ocurrido hasta el momento respecto de la iniciativa sobre el establecimiento de un gran corredor biológico que uniría las áreas protegidas de Ecuador, Perú y Bolivia asociadas a los caminos ancestrales, propuesta denominada como “la Gran Ruta Inca” (GRI) impulsada por la UICN con el apoyo de la Comunidad Andina y el apoyo técnico del Instituto de Montaña.

Todo nace por unas caminatas que realizó Ricardo Espinoza⁶⁰ (2006: 27), conocido como “el caminante”, quien a finales de 1995 y principios del 1996 comienza a interesarse por la red de caminos a partir de sus conversaciones con numerosos informantes en el litoral peruano, y la lectura de varios autores como Víctor Von Hagen y John Hyslop, cuyas investigaciones hablaban de un sistema vial inca que había sido estudiado, pero no se lo había dado a conocer públicamente; pues, eran pocos los que sabían de su existencia y consideró necesario redescubrir los caminos para que puedan ser conocidos por el público en general.

El proyecto de investigación, que el propio Espinoza lo califica como ambicioso, a pesar de que reconoce ser solamente un aficionado de los caminos, cubrió el eje longitudinal conocido como “Capac Ñan”⁶¹ desde el Ecuador hasta Bolivia y además, siete rutas transversales entre la costa y la sierra, con la intención de que pudiese cubrir alrededor de 4000 kilómetros y así obtener una percepción amplia del contexto en el cual el sistema vial se desenvolvía desde tiempos prehispánicos (Espinoza; 2006: 27).

Espinoza primero recorrió por siete rutas transversales que van del eje central a la costa, las cuales fueron realizadas entre las estaciones secas de 1997 y 1998. Luego en 1999 viajó a través del eje longitudinal para cuya exploración, “el caminante” junta a un grupo de profesiona-

60 Desde aquí se realiza un resumen del prólogo y la introducción del libro de Ricardo Espinoza (2002 y 2006) “*The Great Inca Route- La Gran Ruta Inca*”, primera y segunda edición, ya que es en la segunda publicación el autor se anima a contar los pormenores del proceso y cómo lo vivió desde su punto de vista, que no representa la visión de UICN, ni de los otros actores, sino un criterio personal, pero que sirve para contar los antecedentes del proceso. Además de otras fuentes complementarias.

61 “Capaq Ñan” es el nombre con el cual se identificaba en el Perú, donde se colocaba la C en lugar de la Q en el inicio del nombre.

les ecuatorianos y peruanos: arqueólogos, biólogos, cartógrafos y otros, quienes a más de acompañarlo le apoyaron en el registro del actual estado de los caminos.

En la expedición por los Andes se caminaron a pie alrededor de 4.000 kilómetros entre Quito y La Paz, como un primer paso a su reconocimiento y conservación futura. Las rutas a seguirse fueron identificadas mediante las fuentes históricas (Gutiérrez; 2006: 9). En esta expedición se observa que el grado de conservación de los caminos ya no es el mismo reportado por Hyslop (1986), sino que se encontraron mucho más deteriorados.

Los frutos de estas caminatas, que duraron alrededor de ciento cincuenta días solo por el eje principal, se recogieron en un texto que se publicó en una edición de lujo denominada “*The Great Inca Route – La Gran Ruta Inca*” en el año 2002, que posteriormente es re editada en el 2006 (Gutiérrez; 2006: 9). Pero antes, mientras estuvo en proceso de elaboración en el 2001, Espinoza se acercó a la UICN para encontrar apoyo que pudiese permitir la realización de más investigaciones y armar un proyecto de conservación. Este hecho casi coincide con el tiempo en el cual fue presentada la iniciativa por parte del Perú para incluir al Qhapaq Ñan en la lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad de la UNESCO (Núñez, 2002: 2).

La idea fue bien recibida por esta entidad que decidió respaldarla en todo lo que sea necesario y comenzó, desde aquel entonces, a trabajar conjuntamente en una propuesta denominada de la misma manera que el libro publicado “la Gran Ruta Inca”, para que se convierta en una especie de corredor biológico entre los países andinos ofreciendo una valiosísima oportunidad geográfica para la conservación de la biodiversidad y la unión de las áreas protegidas asociadas al camino en un bien que traspasa las fronteras.

Para preparar los argumentos necesarios que les permita elaborar una propuesta a ser presentada a nivel internacional, primero decidieron recoger información sobre las áreas protegidas y de las comunidades asociadas y se realizó un primer documento denominado como “estudio de prefactibilidad sobre la red de áreas protegidas asociadas a la Gran Ruta Inca”.

Este estudio fue financiado por la Fundación Ford y otras entidades internacionales y nacionales de Perú y Bolivia⁶². En su elaboración participó Allan Putney, como líder del grupo de investigación. Sin embargo, de acuerdo con la versión de Espinoza, al principio se esperaba que este estudio fuese financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), debido a que la idea había sido presentada ante el presidente de esa entidad, Enrique Iglesias, quien había dado luz verde para que se asignaran la cantidad de USD\$ 250 mil dólares americanos, pero cuando la misión de esta entidad viaja a Lima para firmar los convenios con UICN, el Instituto Nacional de Cultura solicitó una reunión con los miembros de la misma para presentarles lo que denominaron como “el proyecto oficial” y al cual decidieron darle finalmente el financiamiento (Espinoza, 2006: 12)⁶³. Dicho proyecto que fue más grande que el pensado por UICN y que se ejecutó en dos fases fue el “plan de acción regional” explicado anteriormente, la primera fase terminó en el 2006 y la segunda fase es aquella que está siendo utilizada para la elaboración del expediente a ser presentado ante el Comité de Patrimonio Mundial en el 2012.

Luego de la puntualización respecto a la controversia que existió por el concurso del financiamiento, es preciso mencionar que la propuesta que contiene este estudio de prefactibilidad tomó como base la conservación del patrimonio natural y cultural bajo la visión de establecer una red de áreas protegidas que se encuentran entre las categorías (I a IV) de la UICN, y que se ejecutaría por medio de varios niveles de gobernanza (nacional, provincial, municipal, comunitario y privado). Para cumplir con ese objetivo se escogen secciones pequeñas del camino en los cuales identifican potenciales locales para poder aplicar su propuesta.

62 Los otros financistas fueron la empresa Minera Antamina, Conservación Internacional, el Fondo Nacional para las Áreas Protegidas del Perú (PROFONAPE), la Comisión Nacional para el Medio Ambiente (CONAM) en Perú, El Instituto de Montaña, el Programa Andes Tropicales-Foundation y el Instituto para la Conservación e Investigación de la Biodiversidad (ICIB) de Bolivia (Putney et al.; 2003)

63 Esta solo es la versión de Ricardo Espinoza. Las personas entrevistadas por parte de UICN y el Instituto de Montaña no hacen un pronunciamiento sobre si ocurrieron o no así los acontecimientos. No existe tampoco una posición oficial de estas instituciones al respecto, por lo que las opiniones vertidas serían únicamente de responsabilidad del autor.

Lo interesante de este estudio es que hace una interpretación conceptual de la cosmología andina, respecto de las relaciones que los habitantes de los lugares asociados a los caminos ancestrales tienen con su entorno. Entonces, a partir de la dimensión sagrada que tiene la tierra o “pachamama” plantean que sea ésta idea la que englobe al manejo del desarrollo sustentable en estos lugares, en una propuesta integral y holística que se desarrollaría en tres áreas de trabajo: los conocimientos tradicionales, la conservación de las áreas protegidas y el desarrollo del turismo comunitario (Putney et al., 2003: 5).

Dicho planteamiento cambiaría las políticas públicas y el modelo tradicional de conservación, donde lo sagrado, que actualmente es solo una pequeña parte del mantenimiento, pasaría a ser el eje alrededor del cual se generen en el futuro las políticas públicas de protección de las áreas protegidas, especialmente, cuando existen pueblos en los que se preservan las costumbres ancestrales (Anexo 6 Gráfico No 1. Marco de conceptual de conservación para las áreas protegidas a la GRI)

Así, la propuesta conecta lo espiritual con lo socio-económico, científico y tecnológico en un marco en el que se reintegran los procesos de conservación y defensa de los conocimientos tradicionales con la gestión de las áreas protegidas y el turismo.

El costo que se establece en este estudio señala que el costo de implementar una red de áreas protegidas asociadas a la Gran Ruta Inca es de \$21 millones de dólares, los cuales servirían para desarrollar un sin número de proyectos en un período de cinco años. Este costo incluiría la conformación de una estructura técnica que cuente con un fondo que podría recibir donaciones en el futuro y, de esa forma, asegurar la sostenibilidad de la conservación de este corredor biológico, sobre todo en secciones donde exista los mayores valores naturales (Anexo 7 Tabla No. 3 Presupuesto de la red de áreas protegidas de la GRI)⁶⁴.

El estudio mencionado termina a mediados del 2003 y constituyó el fundamento para la propuesta de “la Gran Ruta Inca” que fue presentada por UICN en el Congreso Mundial de Parques celebrado en Durban – Sudáfrica entre el 8 al 17 de septiembre de 2003. Su presentación se realizó por medio de la Comisión Mundial para las Áreas Protegidas

64 Ver los valores desglosados en el Anexo No. 7. Tabla No. 2 Presupuesto de la red de áreas protegidas de la GRI.

de la UICN (CMPA o WCPA en inglés) a través de Allan Putney. Este trabajo lideró un bloque de presentaciones sobre proyectos referentes a los valores intangibles y la dimensión sagrada en las Áreas Protegidas, cuya característica común es la importancia de lo sagrado para la conservación de aquellas donde habitan pueblos indígenas (*indigenous people*) y pueblos ancestrales (*traditional people*)⁶⁵. El título de este bloque fue “Task Force on Cultural and Spiritual Values” (Putney; 2004: 4 y 5).

En este Congreso la propuesta de la Gran Ruta Inca encuentra el respaldo de los representantes de la Comunidad Andina⁶⁶ como una vía para aplicar la Estrategia Regional de Biodiversidad. De manera que, esta simpatía por la propuesta termina en una debilitado alianza con la Comunidad Andina, recibiendo el apoyo político necesario cuando en noviembre del 2004 dentro de la XVII Reunión Ordinaria del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAM) las autoridades ambientales de los Países Miembros señalaron que el tema del uso y conservación de la biodiversidad asociada a la Gran Ruta Inca es prioritaria para la cooperación de la Comunidad Andina.

El apoyo dado a la iniciativa que fue ratificado en la I Reunión de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la CAN en Paracas en marzo del 2005, quienes manifestaron el gran interés existente

65 En este documento se utiliza como traducción de *traditional people* a pueblos ancestrales, ver mayor explicación en el glosario de términos.

66 La Comunidad Andina también conocida como Comunidad Andina de Naciones (CAN) es un bloque de integración subregional creado el 26 de mayo de 1969 por cinco países sudamericanos (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) para la cooperación económica y social. En febrero de 1973 Venezuela se unió a este bloque, pero Chile se retiró en 1976. Desde ese tiempo hasta el 2006 este bloque ha sido relativamente estable, pero las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) de Colombia y Perú con los Estados Unidos llevó a una crisis diplomática con Venezuela que terminó con el retiro de este país de la subregión. Actualmente, los 4 países que quedan son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú cuyas relaciones se han debilitado por continuos desacuerdos entre las repúblicas de Ecuador y Colombia dadas por la lucha contra la guerrilla colombiana e incursiones no autorizadas en territorio ecuatoriano que en el 2008 terminaron con un campamento guerrillero ilegalmente asentado en Ecuador en la zona de Angostura y la muerte de guerrilleros como de personas civiles que se encontraban en el mismo. Adicionalmente, Bolivia y Perú guardan diferencias respecto a las negociaciones económicas con terceros países, entre otras. Por ello, cualquier acción encaminada a su fortalecimiento y cohesión social es una oportunidad para mantener la integración (www.comunidadandina.org y noticias varias).

por trabajar en la propuesta de uso de la biodiversidad asociada a la GRI y consideraron importante organizar la información cultural y natural a través de los diferentes medios de interpretación para enriquecer la experiencia del visitante sobre las diferentes rutas, de manera que se impulse el desarrollo de caminatas y el turismo sostenible⁶⁷.

Bajo este contexto la iniciativa gana el apoyo político necesario, que le sirve a la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCA) para presentar la iniciativa ante sus aliados financistas como es el Programa Araucaria de la Agencia de Cooperación para el Desarrollo (AECID), que decidieron apoyar la realización de talleres para que la idea sea desarrollada en la subregión.

No obstante, la propuesta se vuelve a presentar ante el Congreso de la Asociación de Montañas Andinas de Jujuy, Argentina 2005, donde se juntaron como insumos varios proyectos piloto que otras organizaciones estarían realizando en tramos asociados a los caminos ancestrales andinos y se refuerza la alianza con el Instituto de Montaña (IM), con el cual la UICN ya sostenía varios nexos a propósito de la Gran Ruta Inca (Recharte ed., 2007: 8).

Para el 2006, la SGCA conjuntamente con la oficina de UICN-Sur y con el apoyo de los técnicos del Instituto de Montaña organizaron un taller de expertos en el Cusco los días 27 y 28 de junio de ese año, contando con el apoyo financiero que se había comprometido a dar la cooperación internacional española.

En esta reunión participaron alrededor de treinta instituciones promotoras públicas y privadas de diferentes actividades culturales y de conservación en la ruta de Bolivia, Ecuador y Perú, incluyendo algunas autoridades patrimoniales de dichos países. Los resultados de este taller fueron sistematizados en un solo documento denominado “La Gran Ruta Inca y el uso sostenible de la biodiversidad en los países de la Región Andina: explorando experiencias y potencialidades”, que se publicó en septiembre del 2007.

A partir de este taller, se logran recopilar doce experiencias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad en los países del trópico andino, entre los cuales se cuenta con el proyecto de nominación del

67 Esta información se encuentra disponible en los documentos de la Secretaría General de la CAN sobre las reuniones citadas.

Qhapaq Ñan para la Declaratoria de Patrimonio Mundial por parte de la UNESCO. Esta sistematización, fue importante para las organizaciones aliadas UICN y la SGCA porque les permitió establecer nuevas alianzas y en el futuro poder coordinar los esfuerzos entre los diferentes actores que ejecutan actividades de investigación o de conservación en la región andina vinculadas con la GRI.

Entre los consensos logrados por los participantes a este taller se concluyó que debe fortalecerse la integración andina en los procesos locales y posicionar a las comunidades y dueños del territorio como los líderes de la gestión de la GRI, es decir que la capacidad de respuesta de su conservación al final sea asimilada por los gobiernos y comunidades locales (Recharte ed.; 2007:36).

Los involucrados consideraron que el posicionamiento a los niveles nacional, regional y global de la GRI se lo hiciera desde la perspectiva de identidad y de derechos que poseen los habitantes ubicados en el territorio cercano a los caminos ancestrales y a las áreas protegidas involucradas. Todo ello, con la finalidad de que puedan armonizarse las políticas sociales nacionales con las políticas e iniciativas de conservación bajo el marco de la Estrategia Regional de Biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales, especialmente hídricos, con medidas relacionadas a los impactos de los fenómenos naturales causados por el cambio climático; y dentro de un modelo de conservación que pueda crear capacidades de gestión territorial respecto del “paisaje andino”⁶⁸ (Recharte consultor 2007: 6 y 37).

Entonces, como una acción de seguimiento a las recomendaciones del taller de expertos mencionado, nace el proyecto “estrategias de intervención para el diseño de proyectos de usos sostenibles de la biodiversidad en paisajes asociados a la Gran Ruta Inca” que toma a la ruta como un eje articulador de los paisajes altoandinos y una plataforma que convoca al rescate de la memoria social sobre la subsistencia del entorno, lo cual repercutiría positivamente en la conservación de los ecosistemas⁶⁹.

Después de la realización del taller, en mayo del 2007 las autoridades del CAAM en Santa Cruz Bolivia decidieron que debería establecerse

68 Ver definición en el glosario

69 Información obtenida de: http://www.iucn.org/es/sobre/union/secretaria/oficinas/sudamerica/sur_proyectos/?1101/La-Gran-Ruta-Inca-Un-recorrido-de-aprendizaje-para-la-conservacion-y-la-vida [12/12/2009]

oficialmente la “Propuesta de uso y conservación de la biodiversidad asociada a la red de caminos prehispánicos, principalmente la Gran Ruta Inca”, porque ven en este proyecto un eje articulador de la conservación de la agrobiodiversidad de los pueblos andinos y su cultura⁷⁰.

A partir de este momento, la UICN comienza otra fase que busca adaptar la propuesta de la “Gran Ruta Inca” y para ello debió proveerse de los insumos que le permitiesen establecer los lineamientos necesarios para la gestión de la red de áreas protegidas conectadas por un gran corredor, a través del concepto del “paisaje cultural”.

Cabe mencionar que el “paisaje cultural” es la figura que esta organización y sus aliados consideraron se adaptaría mejor a su propuesta para la gestión del territorio; primero, porque esta figura está contemplada dentro de los instrumentos internacionales del régimen de patrimonio mundial; y segundo, porque constituye el nexo necesario para la aplicación de su metodología y la creación de capacidades locales en las comunidades que habitan en estos territorio, lo que se complementará con la figura del “itinerario cultural”, fundamento de la nominación del Qhapaq Ñan (Torres; 2008; 9-11).

La nueva fase comenzó en el 2008 con la exploración de los territorios en un trabajo de campo cuyo objetivo era el de recopilar información sobre el grado de conocimiento de los caminos y las condiciones de vida presentes en varias comunidades locales de Bolivia, Ecuador y Perú ubicadas dentro de áreas protegidas asociadas a los caminos ancestrales.

En Bolivia se organiza una caminata en la ruta “Curva-Pelecuchó” que está dentro del Área Natural de Manejo Integral Nacional Apolobamba y se entrevista a varios líderes comunitarios y al gobierno local. Mientras que, en Ecuador la investigación tuvo lugar dentro del Parque Nacional Sangay en el tramo que va desde Achupallas a Culebrillas y termina en Ingapirca, donde se tuvo contacto con las comunidades de Huanca Pallaguchi y Cochapamba ubicadas en la provincia de Chimbo-

70 Información obtenida del “Acuerdo entre la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Oficina Regional para América del Sur de la UICN y el Instituto de Montaña”, dado en Lima a los quince días del mes de julio del 2009. En esta misma fecha (31 de mayo de 2007), en Santa Cruz, también se firmó un “memorandum de entendimiento” entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y la UICN-Sur para apoyarse mutuamente en varias actividades respecto de la Agenda Ambiental Andina, el Cambio Climático y la Gran Ruta Inca; entre otras.

razo; y en el Perú, el Instituto de Montaña se encargó de recopilar información del tramo denominado como el Inca Naani que está asociado al Parque Nacional Huascarán, en el tramo que va desde Pomapunco a Huanuco Pampa, donde se ubican la comunidad campesina de Santa Cruz de Pichiu y el Centro Arqueológico Huanuco Marka (Torres ; 2008:5).

De la información obtenida en las comunidades locales y otros insumos adicionales, entre ellos las recomendaciones de los expertos del Taller de Cusco del 2006, se elaboró un documento de trabajo denominado “*Lineamientos para la Gestión de paisajes naturales – culturales asociados a la Gran Ruta Inca y criterios para priorizar tramos*”. Para la convalidación de este documento, se convocó abiertamente a las personas e instituciones público y privadas que puedan estar interesadas en el tema para que participen en el foro electrónico denominado: “Estrategia de intervención en la Gran Ruta Inca: un recorrido de aprendizaje para la conservación y la vida”, que se realizó del 11 al 22 de agosto del 2008.

En el foro a más de trabajar sobre el documento central de los lineamientos, la UICN-Sur buscó que los participantes puedan identificar acciones prioritarias y emergentes para los sitios de intervención; así como, pautas de gestión del paisaje natural y cultural⁷¹. Las observaciones que se dieron en el foro fueron incluidas en la versión final de dicho documento, que se publicó en septiembre de 2008⁷².

En este documento se abordaron aspectos históricos y arqueológicos de los caminos ancestrales andinos, dentro de un marco conceptual⁷³ para la conservación de las áreas protegidas, adaptando la nueva pro-

71 Información que proviene de la invitación extendida por la UICN-Sur al Foro Electrónico mencionado[2/08/2008].

72 EL documento final sistematizado cambió el nombre por “*Lineamientos para la Gestión Sostenible de Paisajes asociados a la Gran Ruta Inca y criterios para la priorización de tramos*”

73 El marco conceptual se basó en la información proveniente de las caminatas de Ricardo Espinoza (2002) y de los textos de autores como Xavier Lajo (2005) dirigente indígena, economista y sociólogo cuyos estudios y publicaciones se han centrado en la cosmovisión andina y con quien además, quienes preparan el documento borrador sostienen una larga conversación en abril del 2008, del cual parte la información constante respecto de la cosmovisión andina.

puesta respecto de la importancia de la dimensión de lo sagrado dentro de la conservación de éstas áreas y el desarrollo sostenible.

Así la propuesta de la GRI, no solo trata al patrimonio natural sino también aborda temas sobre el patrimonio arqueológico y el patrimonio inmaterial o cultura viva⁷⁴ desde el conocimiento local. En términos generales se elaboró una metodología de intervención, cuyos lineamientos se esperan puedan ser articulados en el diseño de políticas públicas y en las acciones gobiernos locales, regionales y nacionales, obedeciendo a procesos de descentralización (Torres; 2008)

Hacia fines del 2008, específicamente en noviembre, las autoridades ambientales del Ecuador y Perú participaron con los socios regionales (UICN-Sur y el Instituto de Montaña) en una reunión de trabajo sobre el uso y la conservación de la biodiversidad a lo largo de la GRI y priorizaron como zonas de trabajo las siguientes áreas protegidas: el Parque Nacional Sangay y el Parque Nacional Cajas en el Ecuador y el Parque Nacional Huascarán y la Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas en el Perú⁷⁵.

En el año 2009, ocurren varios acontecimientos relacionados con este proceso, el primero el 12 de febrero, cuando una vez más, en el XVII Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAM) las autoridades ratifican el apoyo a la GRI y en este caso al desarrollo del “programa sobre uso sostenible de la biodiversidad en las áreas protegidas asociadas a la red de caminos prehispánicos, principalmente asociados a la Gran Ruta Inca y otros ramales parte del sistema vial andino”. Adicionalmente, reconocieron el apoyo de la cooperación española al programa y solicitaron a la Secretaría General la posibilidad de que participen Colombia y Bolivia en la implementación de las actividades del programa⁷⁶.

El otro acontecimiento sucede en Quito, los días 15 y 16 de abril, cuando la entonces Ministra de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural del Ecuador⁷⁷, Doris Solís, convocó a una reunión a las au-

74 Término que aparece y es tratado en el documento (Torres a.; 2008: 22-23)

75 Esta información consta en los considerandos 6 y 7 del Acuerdo entre la SGCA, la UICN-Sur y el Instituto de Montaña firmado el 15 de julio de 2009).

76 *Ibidem* considerando 8.

77 Hoy Ministerio Coordinador de Patrimonio, nombre que cambia tácitamente con el nombramiento de la Ministra de Coordinación de Patrimonio, María Fernanda

toridades de patrimonio y ambiente de los seis países participantes en la nominación del Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial, para que firmaran conjuntamente una declaratoria que les comprometiera a realizar un trabajo intersectorial conjunto. Sin embargo, esta invitación fue criticada fuertemente porque los equipos de los países ya venían realizando un trabajo intersectorial y más bien el convenio era una forma para comprometerlos a aplicar la Estrategia Regional de Biodiversidad en la Gran Ruta Inca, agregando que el documento preparado adolecía de un claro desconocimiento del camino recorrido y de los antecedentes jurídicos necesarios, por lo que no se llegó a acuerdo alguno y no se firmó convenio alguno.

El evento descrito causó confusión y un quiebre frente a la posibilidad de aprovechar el momento para encontrar un respaldo de las autoridades patrimoniales de la región a la propuesta de UICN, la misma que fue cuestionada en su denominación, como Gran Ruta Inca⁷⁸.

Luego de este revés, la Secretaría General de la Comunidad Andina decidió que el perfil de la GRI debe ser más bajo y que no podría ser visto en el futuro como una interferencia, condiciones que le permitirían continuar con su apoyo. El proyecto entonces, comenzó a ser nombrado como “la red de caminos prehispánicos”, conservando para ciertos documentos ambas denominaciones.

El 15 de julio del 2009, para continuar con el trabajo y dados los antecedentes presentados, se firma en Lima un convenio entre la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Oficina Regional Sur –UICN y el Instituto de Montaña con el objetivo de continuar con las actividades del “programa de gestión subregional del paisaje cultural y natural de las áreas protegidas asociadas a la red de caminos prehispánicos, principalmente la Gran Ruta Inca”. Las actividades a las que se comprometieron se encaminarían hacia la conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las zonas de influencia elegidas para el efecto en el Ecuador y Perú⁷⁹.

Espinoza mediante Decreto Ejecutivo No. 102 del 19 de octubre de 2009. El Decreto Ejecutivo de creación de este Ministerio fue 117-A del 15 de febrero del 2007.

78 Información obtenida de conversaciones con funcionarios de las distintas entidades patrimoniales de los seis países en la reunión técnica en julio, Lima 2009 y del documento borrador presentado para la firma.

79 Información que proviene del “Acuerdo entre la Secretaría General de la Comunidad Andina, la Oficina Regional para América del Sur de la Unión Internacional

A la firma de ese convenio le siguió una reunión para la elaboración de un cronograma de trabajo, una lista de actividades y la asignación de responsabilidades entre las tres organizaciones comprometidas, evento que se realizó del 21 al 24 de julio, coincidiendo con la reunión técnica del Qhapaq Ñan convocada por la Unesco y organizada por el INC, cuyos alcances y contenidos fueron explicados anteriormente.

Finalmente, para cerrar este período de estudio, en el primer trimestre del 2009 se contrató una consultoría por parte de la UICN-Sur para la elaboración de un documento técnico que será utilizado en la generación de capacidades locales que pongan en práctica el nuevo modelo de conservación propuesto y descrito anteriormente. Este documento titulado como “Paisajes y Caminos Ancestrales: aprendiendo de su historia, sus valores naturales y culturales” fue publicado en julio de ese año, como una guía de aprendizaje para ser distribuido entre las comunidades locales.

Actualmente dicha guía ha sido entregada. Inicialmente, fue repartida en las comunidades presentes en el tramo del Inca Naani que se encuentra cerca al Parque Nacional Huascarán en el Perú en los primeros días de agosto del 2009, y luego, a mediados de ese mismo mes se realizó el lanzamiento del libro en el Municipio de Hatum Cañar cercano al Parque Nacional Sangay en el Ecuador. El propósito de este instrumento es apropiar en el nivel local el sentido de la conservación de estos caminos conjuntamente con el paisaje que los rodea y lo que representa en cuanto a su potencial para el turismo comunitario.

Conclusiones: Análisis de interacciones a nivel internacional y regional

Para comprender el rol de las organizaciones internacionales aplicando la metodología teórica de Jan Kooiman (2006), fue 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.

Al tomar en cuenta que las interacciones vienen a ser útiles en el análisis sobre las estructuras sociales y los sistemas políticos, se observó

para la Conservación de la Naturaleza y el Instituto de Montaña”, dado el 15 de julio de 2009 en la ciudad de Lima.

cómo éstas se realizan; es decir, qué tipo de relaciones suceden y cómo se identifican cada uno de los actores, la interpretación de su rol y sus inconsistencias. Todo ello, se incluye en el estudio de la gobernanza socio-política a través de los tres elementos de observación: complejidad, dinamismo y diversidad, de los cuales, el último es el más importante.

De la visión o imagen que cada actor tenga de sí mismo y el conocimiento que tengan los otros actores de él dependerá su forma de actuar, sus intereses y posiciones. Por ejemplo, en el caso de investigar las interacciones de un personaje político, será importante conocer su biografía, porque su pasado y su presente determinarán su comportamiento en sus inter-relaciones con los demás (Kooiman; 2006: 12).

Consecuentemente, al incluir en este capítulo la historia de las organizaciones internacionales que en este caso se estudian, desde su constitución hasta las normativas que actualmente las asisten, su estructura, fuentes de financiamiento y los miembros que las conforman; se pretendió comprender si todos esos factores las colocan en cierto lugar dentro de la comunidad internacional, desde el cual actúan, influyen y ejercen su poder en las dinámicas que suceden en un proceso de gobernanza determinado.

Las organizaciones internacionales cuentan con recursos materiales, posibilidades tecnológicas dentro de una especialidad de conocimientos, una imagen pre determinada y poder de influencia dentro de la sociedad; todo lo cual es parte de su nivel estructural y que determinan su nivel intencional, como se verá más adelante.

En los niveles de análisis internacional y regional se pudo observar que en los procesos que son objetos de estudio de este caso, las dos grandes organizaciones internacionales involucradas cuentan con más de sesenta años de antigüedad y que por su experiencia, son el referente técnico reconocido a nivel internacional para temas como el patrimonio y las áreas protegidas.

En el caso del Qhapaq Ñan la Unesco cumple con un doble rol: el primero, ajustado a su condición jurídica dada por el régimen internacional de patrimonio que la ubica en el lugar de autoridad supranacional frente a los Estados Miembros que han aceptado formar parte de dicho régimen y el segundo, como coordinador del proceso de nomina-

ción en tanto perdura la elaboración del expediente que será objeto de calificación posterior.

El doble rol indicado lo asume aprovechando la super estructura que posee, porque en esos dos momentos son órganos distintos de la misma organización que asumen uno u otro rol.

Cuando asume el rol de autoridad supranacional es el Comité de Patrimonio Mundial el órgano ante el cual se somete la nominación auspiciada por los seis países, cuya decisión es vinculante, porque de éste depende si es que el Qhapaq Ñan es o no reconocido como Patrimonio Mundial de la Humanidad y cómo deberá hacerse su cuidado o conservación al futuro. Por ello, el “plan de gestión y de manejo” ha de ser aprobado al mismo tiempo que la inclusión del bien en la lista indicativa, debido a que, éste constituirá el instrumento que albergue el compromiso internacional aceptado por los países para su conservación y, por tanto, en un mandato al interior de cada Estado, en razón de una decisión soberana de someterse a una autoridad supranacional que observará la consecución de las obligaciones que se adquieren.

Subsecuentemente, el cumplimiento de los compromisos asumidos serán revisados posteriormente, de manera sistemática y periódica, en cada reunión del Comité de Patrimonio y bajo la información de sus organizaciones asesoras que permanente están cooperando, como lo hace Icomos, ejerciendo de esta forma, la facultad de supervigilancia que debe realizar en cada sitio reconocido como Patrimonio de la Humanidad.

En este punto, cabe mencionar el papel complementario de asesor técnico que realiza Icomos, otra organización de influencia internacional. Esta entidad juega también un rol relevante en el presente caso de estudio, porque se ha encargado de asesorar y sugerir respecto de la figura para categorizar el bien en el proceso de nominación. En tal virtud, se ha encargado de la definición y elaboración de criterios para lo que se considera como “itinerario cultural”.

El otro rol, en cambio, es realizado por el Centro de Patrimonio. Este órgano constituye el brazo técnico y ejecutor de la Unesco que, en este caso, apoya a los países en la consecución de sus objetivos, guiando y coordinando el proceso de nominación.

En estos términos, una vez que se han distinguido los roles, es preciso determinar en términos de la gobernanza interactiva, cual es el alcance de estos roles y sus grados de influencia.

Así, el grado de influencia de la Unesco en la comunidad internacional y en los Estados, es alta y fuerte, gracias a que el régimen de patrimonio es altamente reconocido por los miembros que lo conforman y a pesar de que sus sanciones no son pecuniarias, siguiendo a Kooiman, puede decirse que se trata de un régimen “fuerte” porque está altamente institucionalizado y goza de una gran confiabilidad entre sus miembros (Kooiman; 2006: 107). Tanto así, que en muchos casos la normativa internacional de patrimonio es la que rige al interior de los países como única norma en la materia y cuando existe normativa secundaria, ésta viene a ser un desarrollo de misma. Subsecuentemente, la Unesco posee una figura imponente y de poder dentro del proceso como autoridad, sobre los demás actores.

Pero, no solo su poder de autoridad y legitimidad de intervención se debe a se reconoce la legalidad del régimen de patrimonio, sino que también, la Unesco proyecta una imagen de coherencia, efectividad y durabilidad; tres características que le dan la posibilidad de que su intervención sea legitimada en el proceso, inclusive más allá de los Estados, pues se extiende a todo el universo de actores que intervienen en el proceso.

Lo anotado se demuestra a pesar que dicha organización internacional pudo haber recibido, en ciertos momentos históricos, enormes críticas por criterios polémicos sobre ciertos aspectos que provocaron la salida de Sudáfrica (1956), los Estados Unidos (1984) y el Reino Unido (1985)⁸⁰. Puesto que, gracias a la gestión de sus representantes, su credibilidad se ha incrementado con el tiempo a nivel global, logrando que

80 Sudáfrica se retiró porque consideró que algunas de las publicaciones de la organización constituyeron una “injerencia en los problemas raciales” de ese país y volvió a unirse en 1994 bajo la presidencia de Nelson Mandela. (Unesco; 2009:26 y 27). Los Estados Unidos se retiraron porque la Unesco apoyó el proyecto NOMIC (Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación) porque reconocía el poder de los Estados para censurar a la prensa lo que iba en contra de la libertad de expresión, aunque hay otras versiones que fundamentan que las razones fueron por ver un a peligrosa influencia comunista sobre la organización, en todo caso, este país regresó en el 2003 (Bernstein, Steven - FrontPage Magazine, octubre 2003 *Is Unesco reformed?* <http://97.74.65.51/readArticle.aspx?ARTID=16114>).

los miembros retirados se reintegren. Entonces, se destacan por ejemplo, el accionar de quienes han ejercido la Dirección General de la Unesco en las últimas décadas como: Federico Mayor Zaragoza y Koichiro Matsuura⁸¹, quienes han impulsado el trabajo de todos los demás órganos que la conforman con eficiencia y adaptándose a las exigencias modernas, dando respuestas que debieron dar frente al avance de la tecnología y el pensamiento. Por ello, dichos esfuerzos permitieron su supervivencia y que sus decisiones sean tomadas en serio por los Estados Miembros, los cuales hacen los esfuerzos posibles cuando un patrimonio mundial es calificado como “patrimonio en riesgo” por esta entidad internacional. En otras palabras, esta identidad a través de sus acciones, se ha reforzado con el tiempo.

Aquí podría decirse que a nivel internacional, dada la existencia de los regímenes internacionales, se configura una gobernanza que Kooiman la clasifica dentro de los “co-modos” porque permite la intervención de las organizaciones internacionales, como autoridades sobre los Estados en función de su accionar soberano, pero son éstos mismos los que al final deciden, ya que conforman los estamentos más altos del mismo órgano y los que en acuerdo conjunto van construyendo el régimen.

No obstante en ciertos momentos, más bien se observa una gobernanza jerárquica internacional aceptada por los Estados Miembros, debido a que la forma en la que se llevan a cabo sus interacciones, en ciertas circunstancias, dejan de ser horizontales para convertirse en verticales, como cuando la Unesco asume su rol de autoridad calificadora frente al estado del patrimonio mundial sometiendo a los países a acatar sus decisiones y sanciones. De este modo, las organizaciones internacionales que lideran un régimen internacional tienen un poder, que puede ser asimilado al de los jueces, para mantener el orden a este nivel.

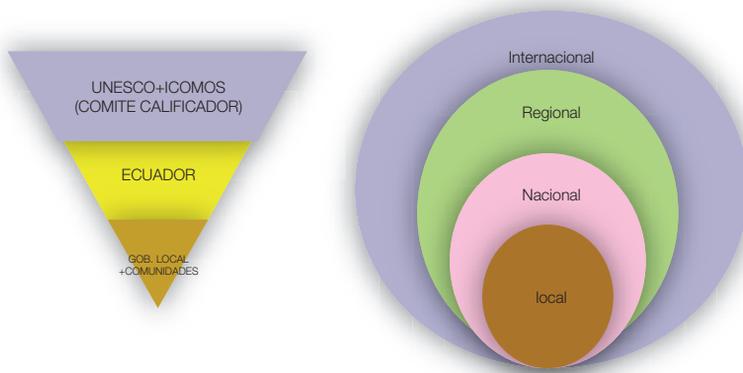
En este caso la intervención o interferencia vertical establecida enfatiza a las interacciones que distinguen el accionar de los actores en los distintos niveles de gobierno, al contrario de los interjuegos horizontales que dan más importancia a las instituciones que operan al mismo nivel (Young; 2002:24). Puesto que, es claro que la organización internacional

81 Koichiro Matsuura emprendió importantes reformas para reestructurar y descentralizar el personal y las actividades de Unesco a fines de la década de 1990 (Unesco; 2009: 26 y 27).

se ubica en el nivel supranacional frente a los Estados y demás actores al constituirse en una autoridad calificadora, visible en varios momentos del proceso del Qhapaq Ñan, al principio cuando se acepta la iniciativa de nominación, luego cuando se emiten las directrices operativas para la elaboración del expediente y finalmente cuando va a decidir si este bien será reconocido o no como Patrimonio Mundial de la Humanidad. En este momento se observa que las interacciones son entonces hacia abajo o verticales y opera dentro de una gobernanza global jerárquica dada por la adhesión de los Estados a un régimen internacional.

Esta intervención que opera desde arriba primero influencia sobre cada país para dar cumplimiento a los compromisos internacionales y luego desde el gobierno central hacia los gobiernos locales generando una relación de arriba hacia abajo, que circula como ondas expansivas que engloban a los otros círculos de influencia que se ubican en los otros niveles de gobierno: nacional y local, cuando éstos deben acatar las normativas de patrimonio, como también los instrumentos adicionales y específicos que se elaboran para el mantenimiento de cada sitio patrimonial para asegurar sus sostenibilidad y beneficio para la cultura nacional y mundial. De este modo, podemos graficar como se ve a continuación estas formas de interacciones que se dan en el sistema internacional de gobernanza.

Gráfico No. 1
Interacciones verticales al nivel internacional- UNESCO rol de autoridad⁸²



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

Por otra parte, cuando la Unesco asume el rol de coordinador, lo que puede verse es que existe una amalgama de modos de gobernanza o un meta- régimen (meta orden), en donde el sistema de gobernanza internacional implementado, en ocasiones incentiva a la cooperación y la interdependencia entre las naciones y en otras, se constituye en un sistema de gestión tecnocrático de control (Kooiman; 2006; 107-108 y 183)⁸³.

Así, en el estudio de caso, por intermedio del Centro de Patrimonio al ser el proceso coordinando y guiado conjuntamente con los seis países participantes, su oficiosidad ocurre desde una posición neutral y objetiva, como facilitador de acuerdos entre los demás actores. Las interacciones que se dan a nivel regional son de forma horizontal y es en este momento, en el que se dan la mayoría de dinámicas del proceso con los países que poseen identidades diferentes. En este rol la Unesco no

82 En el gráfico No.1 se representan las interacciones verticales dadas por influencia de las organizaciones internacionales como autoridades supranacionales, caso de la Unesco y el poder vinculante del régimen internacional sobre normativas nacionales y locales

83 Esta es una interpretación del texto del autor citado para el análisis dado, con un cierto sesgo de la autora de esta investigación, de acuerdo a las interacciones observadas.

actúa como una autoridad formal, por lo que tampoco hay dominación, ni subordinación y los interjuegos están marcados por la búsqueda de metas por una colectividad de actores. En esta posición ésta organización internacional pasa a ser dentro del sistema de gobernanza regional, aquel actor que asume el rol de la coordinación y deja a los países el liderazgo, que puede ser comandado por uno o más países.

Gráfico No. 2
Interacciones a nivel regional- UNESCO (rol de coordinación)⁸⁴



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

De acuerdo con Kooiman, en un sistema de gobernanza es tan importante el rol de líder como el de coordinador, porque éste es aquel que 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. Pero, las organizaciones cuentan con ciertas capacidades en este sentido, porque poseen los mecanismos de coordinación como herramientas frecuente-

84 En el gráfico No. 2 se representan las interacciones de los países que se mantienen alrededor del Centro de Patrimonio de la Unesco cuando ésta ejerce su rol de ente coordinador. Las relaciones son horizontales, pero cada actor tiene un poder de influencia distinto por lo que cada círculo representa su identidad y poder de influencia dentro del proceso.

mente utilizadas en sus interacciones al interior de los gobiernos y para las relaciones entre los Estados. Los orígenes de esta labor tienen que ver con la división de responsabilidades, la diferenciación de funciones y la especialización de estas entidades, que puede relacionar unos actores con otros en determinadas materias, de forma que se provee al sistema de gobernanza de una acción racional de coordinación.

La función de quien coordina demanda que los actores establezcan relaciones de interdependencia, por lo que demanda mayores esfuerzos respecto del intercambio de información. 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); el cual para el caso de la Unesco se ejecuta con mayor solvencia gracias a las oficinas regionales y nacionales que permiten dar el seguimiento y el apoyo oportuno. Por eso, en el marco de desarrollo del Qhapaq Ñan, la representación de esta organización en el Perú ha jugado un rol importante de apoyo al Centro de Patrimonio, al ser la encargada de sistematizar las propuestas y acuerdos alrededor del “plan de acción regional”.

Al mismo tiempo los países al solicitar la coordinación al Centro de Patrimonio Mundial, según la gobernanza interactiva, aceptaron perder un poco de su autonomía y dejar un poco de incertidumbre dentro del proceso que demanda acuerdos conjuntos, porque no pueden controlar todos los factores, ni saber lo que los otros participantes quieren en sus intenciones ulteriores (Kooiman; 2006: 73). A pesar, de que en el caso del Qhapaq Ñan, como la meta es la misma, son pocas las eventualidades o las sorpresas que pueden pasar, pero no quiere decir que no sucedan.

En todo caso, se concluye que el rol de coordinación demanda tiempo, energía y otros recursos, por lo que, sin una clara idea de las metas y los resultados esperados (lo que se invierte en el proceso) la cuestión podría diluirse en discusiones poco útiles. Por eso, Rogers y Whetten⁸⁵ observan tres ventajas cuando es una organización la que hace las actividades de coordinación: 1) como medio de elevar la calidad de los servicios o productos que entrega, 2) como una manera de evitar la duplicación y mejorar la eficiencia y 3) hacer frente a la escasez de recursos

85 Autores citados por Kooiman en su texto.

mediante el intercambio de ellos. Caso contrario, una mala coordinación de las interacciones podría traer resultados poco óptimos, costosos e ineficiencia en el accionar de los actores del sistema integrado (Kooiman; 2006: 73).

Para el caso del proceso de nominación, la Unesco al no haber tenido una idea clara sobre la categoría del bien que correspondía para la inscripción del bien, ha traído como consecuencia que la discusión sobre si se lo inscribe como “itinerario cultural”, como “paisaje cultural” o como un bien mixto haya tomado prácticamente ocho años, desde el 2001 hasta el 2009, en que se decidió definitivamente que sería como “itinerario cultural”. Dicha definición fue posible por la asesoría de Icomos en estos últimos años en los estudios que constan en sus documentos técnicos.

Evidentemente, esta situación al ser la primera nominación de este tipo era de esperarse, ya que sienta las bases para futuros procesos, como podría ser “la Ruta de la Seda” en el Asia, porque es la primera vez que esta organización se enfrentó al reto de coordinar tantos países en una misma nominación.

Sin embargo, no cabe duda que esta falta de determinación del tipo de categoría bajo la cual se nombra al Qhapaq Ñan, ha causado problemas en el levantamiento de información y retrasos en el registro.

Las dificultades se hallan en que ni el “itinerario cultural” ni “el paisaje cultural” son figuras que hayan sido totalmente desarrolladas, ya que son nuevas y requerían de otros insumos, como los aportados por Icomos para tomar una decisión adecuada; más otros factores, como el hecho de que UICN, al tener su propia propuesta de conservación sobre las rutas le convertía en juez y parte del proceso, situación que ha dificultado su inclusión como organismo asesor para este caso frente al Centro de Patrimonio y el propio Comité.

Cabe mencionar, que la figura de “paisaje cultural” que le habría tocado desarrollar de manera oficial a la UICN, no está clara al momento en cuanto a las especificidades que se requieren para recolectar la información y para crear las capacidades suficientes en los países, por lo cual la decisión se inclinó hacia los “itinerarios culturales” que ha sido más desarrollada y que de por sí, ya demandaría grandes esfuerzos y recursos por parte de todos los países.

Continuando con el análisis del rol de coordinación, los otras dos condiciones de Rogers y Whetten si se cumplen como ventajas, por cuanto el papel efectuado por el Centro de Patrimonio ha permitido que los conocimientos del Perú en el área de la investigación arqueológica, se potencien y sean compartidos hacia los otros países, lo que ha ayudado en especial en el caso de Bolivia a rehacer los tramos, cuando la investigación se perdió debido al cambio de gobierno.

En este contexto, ha sido importante obtener una metodología única de registro y de fichas que permite no se dupliquen funciones y sea más eficiente el trabajo. Todo ello, sin contar que la Unesco ha cumplido una fuerte labor de *lobbying* o cabildeo frente a la cooperación internacional para potenciar la escasez de los recursos económicos y poder obtener ayudas financieras extras al proceso para poder realizar las reuniones técnicas y coordinar todo el trabajo, ya que el aporte de los países en su mayor parte ha servido para la investigación y registro de los caminos, pero no cubre las actividades y reuniones de coordinación técnica.

Consecuentemente, el apoyo técnico ha sido importante por parte de la Unesco en la consecución de recursos económicos, pero políticamente no habría sido posible, si los gobiernos, en más de una ocasión, a través de las declaraciones presidenciales no hubiesen expresado su respaldo público, inyectando fuerza al proceso y permitiendo la institucionalización en cada país. En otras palabras, las fuerzas económicas y políticas que han apoyado al proceso son parte de las dinámicas que lo han influenciado y permitieron que la realización de las metas y propósitos conjuntos sean viables.

Gráfico No. 3
Fuerzas de apoyo y recursos en el Qhapaq Ñan⁸⁶



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

En cambio, en el proceso de la Gran Ruta Inca la UICN toma un papel más protagónico. Ésta la organización lidera el proceso con un fuerte apoyo de la Comunidad Andina, especialmente de uno de los organismos comunitarios, la Secretaría General.

Dentro del análisis de los elementos de la acción en las interacciones, el rol del actor como líder es el que provoca que se activen las demás relaciones y el sistema en si mismo, éste es el que inicia los procesos y de ahí su importancia en la gobernanza. El líder es un actor socio político que impulsa la generación de acciones para originar los cambios y crear nuevas bases en la sociedad. Sus intervenciones son legitimadas por el reconocimiento de los demás actores de su posición de liderazgo y su influencia en las dinámicas que ocurren en el sistema, seguidos por las siguientes características: poder, intercambio y motivación⁸⁷. El poder basado en los recursos que posee, el intercambio dado en la naturaleza recíproca de las transacciones a largo plazo entre los otros líderes u aliados y la motivación observable en el refuerzo permanente de su rol por la retroalimentación de sus actuaciones (Kooiman; 2006: 66).

86 El gráfico No. 3 representa a las fuerzas políticas y económicas de respaldo que han sostenido el proceso de nominación del Qhapaq Ñan durante estos años.

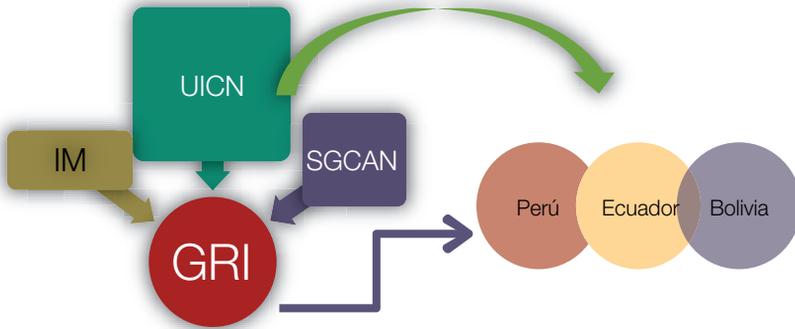
87 El autor sigue en este caso a otros autores que consideran estas características, Torstendahl y Burrage (1990).

En el proceso se busca la conservación de las áreas protegidas asociadas a los “camino prehispánicos” (nombre que también se adopta a la GRI). La UICN ha colocado todos sus recursos técnicos y de aliados como el Instituto de Montaña, con la cual, mantiene relaciones de reciprocidad para fundamentar y consolidar la propuesta a nivel regional. Además, su accionar se refuerza permanentemente por la retroalimentación observable en los documentos que fundamentan y desarrollan la propuesta, los cuales son construidos con la ayuda de otros actores en diferentes niveles, especialmente a nivel local.

Las actividades que han sido auspiciadas por la Comunidad Andina y co elaboradas con el Instituto de Montaña fortificaron las relaciones entre estos tres aliados que soportan la propuesta y han logrado que ésta sea más visible en la subregión. Así, la GRI cuenta con casi el mismo tiempo de duración, en cuanto a su consolidación, respecto del proceso de nominación del Qhapaq Ñan; ya que, a pesar de haber comenzado técnicamente después de dos años que la nominación, la idea empezó a forjarse en el 2001, debido a la iniciativa presentada por Ricardo Espinoza luego de sus caminatas por los tres países: Ecuador, Perú y Bolivia.

Sin embargo, las relaciones de los promotores de la GRI con los países aún no se han consolidado, por cuanto no tienen un solo interlocutor con el cual tratar; ya que la UICN y sus aliados deben entablar contacto tanto con las autoridades patrimoniales, como con las autoridades ambientales de los tres países andinos sobre los cuales se pretende aplicar la propuesta. De esta forma, cada uno de los aliados debe trabajar por el mismo objetivo utilizando de manera sutil pero estratégica sus capacidades, poderes, influencia y estructura para poder actuar en cada uno de los países sobre los cuales se pretende aplicar la propuesta. Para ello, la definición de responsabilidades y actividades es esencial.

Gráfico No.4
Interacciones a nivel regional de la UICN y sus aliados⁸⁸



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

A diferencia del proceso de nominación del Qhapaq Ñan que está circunscrito dentro de un régimen de patrimonio reconocido por los Estados y sujeto a una normativa internacional, la propuesta liderada por la UICN es una iniciativa, que si bien, está reforzada por la posibilidad de aplicar la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB), no llega a ser vinculante para los países. La ERB sólo es una declaración comunitaria para impulsar proyectos de conservación a nivel regional, pero no es parte de la normativa comunitaria, de manera que se deja a la discrecionalidad de los gobiernos aceptarla o no para ser implementada.

Las interacciones en este contexto son horizontales y semi-formales, impulsadas por la generación de aliados y de trabajo en red con otros actores que trabajan en otros niveles y puede buscar la solución de los problemas locales, como sucede con esta propuesta que forma parte de una estrategia andina que impulsa proyectos de desarrollo sustentable en las comunidades asociadas a las rutas.

Adicionalmente, el apoyo generado por las autoridades ambientales en las declaraciones del CAAM hace que las relaciones sean semi-

88 En el gráfico No 4 se observa el rol de la UICN como líder del proceso apoyado por sus dos aliados uno técnico y el otro político quienes conjuntamente interactúan en el proceso y la UICN también lo hace de forma específica con cada uno de los países andinos sobre los que se pretende aplicar la propuesta de la GRI. Las interacciones son horizontales, semi-formales y discrecionales.

formales, apoyadas en compromisos regionales y en la imagen que tiene la UICN frente a los países por ser la organización técnica especializada con enorme influencia internacional, que a pesar de no estar respaldada por un régimen, ha logrado convertir a las categorías de áreas protegidas en el referente para su armonización a nivel global. Los países incluyendo el Ecuador, están reclasificando sus categorías conforme a la lista de UICN para poder entablar un diálogo común con otros países sobre la protección de estas áreas.

Quienes trabajan para esta organización internacional son conscientes del poder de influencia que tiene la UICN en las relaciones internacionales y en la creación de políticas públicas nacionales. Por esta razón, en este caso, plantean un nuevo marco conceptual de conservación en las áreas protegidas donde la dimensión sagrada o cosmovisión de los pueblos originarios sea revalorizado y potenciado para su mantenimiento.

Cabe mencionar que la propuesta de UICN va de la mano del reconocimiento de los “modos de vida ancestrales” en la esfera de lo internacional como elemento de conservación *in situ*, donde se relaciona el establecimiento y zonificación de las áreas protegidas a dos elementos: la biodiversidad y el desarrollo socio – económico en la esfera local de su manejo (Morán; 1990, 168).

Esta consideración de las formas de vida de los pueblos deriva en la elaboración y creación de nuevas estrategias y metodologías que pueden evitar la expulsión de grupos étnicos y más bien reforzar su posición como parte de la diversidad a mantenerse⁸⁹, demandando al tiempo de políticas públicas y planes que tomen en cuenta tanto los aspectos culturales como los económicos y de protección de la naturaleza.

Sin embargo, esta puede ser una forma de proponer nuevos conceptos y mecanismos para el control y subordinación en los procesos de cambio cultural vía planes de manejo, presuponiendo que estos pueblos que tienen orígenes ancestrales no tienen un record predatorio en el

89 En la XII Asamblea General de la UICN en Zaire, 1975 se hizo un primer llamamiento a esta urgencia por establecer políticas públicas en torno a estos pueblos ancestrales (traditional people) cuando su presencia no afecte la integridad ecológica de las áreas protegidas y no desplacen a los indígenas o causen problemas en sus modos de vida tradicional. (Amend & Amend; 1992: 461).

uso de los recursos, lo cual podría ser así; pero, esta presuposición podría inducir a ciertos errores. Por ejemplo, no contempla a otros actores sociales locales como residentes y grupos sociales campesinos que se han asentado posteriormente, es decir podría no contemplar que hay cambios en el tiempo y en el espacio. En consecuencia, es necesario abrir el paraguas hacia otra definición legal que permita la identificación y caracterización de otros agentes que habitan o planean establecerse en áreas protegidas (Barreto Filho; 2009: 125), regulando así también las relaciones entre diversos participantes y asegurando una distribución equitativa en el plano socio-local de los costos y beneficios de la conservación.

La propuesta de la GRI para poder proseguir a través de estos años ha recibido diferentes aportes económicos conseguidos por la UICN y por la Secretaría de la Comunidad Andina, siendo uno de sus mayores aportantes la Agencia de Cooperación Española (AECID). Pero también, han aportado económicamente otras entidades internacionales como nacionales de Perú y Bolivia como se mencionó anteriormente. Este apoyo financiero permitió que los documentos que respaldan la propuesta tales como los lineamientos, el estudio de las potencialidades en torno a la ERB, entre otros fueran elaborados de manera participativa y socializados con otros actores.

Entonces, dicha propuesta no habría prosperado a no ser por el respaldo político brindado por las autoridades y organismos de la Comunidad Andina, por el apoyo técnico de otras organizaciones internacionales y el apoyo financiero de la cooperación internacional.

Gráfico No. 5
Fuerzas de apoyo y recursos en la Gran Ruta Inca⁹⁰



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

En conclusión tanto la Gran Ruta Inca como el Qhapaq Ñan son procesos que derivarán en consecuencias al futuro respecto de la conservación, puesto que el uno pretende introducir una nueva forma de conservación de las áreas protegidas, mientras que el otro una figura del patrimonio mundial porque desarrolla el significado de una categoría nueva de patrimonio como es el “itinerario cultural”.

Cabe anotar que el “itinerario cultural” será un procedimiento base que podría ser utilizado como ejemplo y fundamento para la nominación de otras rutas de similares características y dimensión. Procesos a futuro donde el trabajo conjunto de los países para investigar, idear metodologías de trabajo conjunto y llegar a arreglos tanto para la nominación como para la administración conjunta han de basarse en lo que ha hecho dentro de este proceso. Por ello, se ha constituido en un desafío internacional y regional, con enormes expectativas venideras para la Unesco y para el desarrollo del patrimonio mundial de la humanidad.

90 El gráfico No. 5 representa la suma de las fuerzas políticas, económicas y técnicas que apoyan y permiten el sostenimiento de la propuesta de la GRI a lo largo del período de estudio.

De hecho una de las indicaciones dadas en la reunión técnica de julio de 2009 fue que los países deben comparar este proceso con otros realizados en el pasado y los que podrían realizarse para dimensionar su importancia para la humanidad dentro de lo que significa el valor único y excepcional del bien patrimonial compartido por varias naciones.

CAPÍTULO III

LA GOBERNANZA A NIVEL NACIONAL: IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS PARA LA NOMINACIÓN DEL PATRIMONIO MUNDIAL Y LA RESPUESTA DE LAS ENTIDADES DE GOBIERNO ANTE LA PROPUESTA DE UICN

Implementación de los acuerdos sobre la nominación del Qhapaq Ñan

*La implementación de los acuerdos sobre
la nominación del Qhapaq Ñan en el Perú*

Perú posee un alto flujo de turismo cultural, por lo que la conservación de bienes patrimoniales es parte de sus prioridades nacionales, debido a que los ingresos que dejan las actividades turísticas constituyen una proporción considerable del producto interno bruto. Adicionalmente, posee en su territorio más del 70% de evidencias físicas arqueológicas del total del sistema vial que representa el “Qhapaq Ñan” (INC a, 2009:16), de manera que su reconocimiento tiene una especial connotación por razones relacionadas con sus valores histórico-culturales, pero

también económicas y servirá para potenciar, aún más a este país, como uno de los puntos culturales más importantes del mundo.

Posiblemente, las razones anteriormente anotadas fueron las que animaron al Instituto Nacional de Cultura para presentar la iniciativa de nominación ante la Unesco, pero además es un proyecto bandera del Perú, que ha sido heredado de un gobierno a otro en estos años.

Desde el primer momento que se presenta la iniciativa, al interior del país se observó su gran importancia y el entonces Presidente provisional, Valentín Paniagua, le otorgó su respaldo político mediante el Decreto Supremo No. 031-2001-ED de 19 de mayo de 2001, en el que declaró: “es de preferente interés nacional la investigación, identificación, registro, protección, conservación y puesta en valor de la red de caminos existentes en el Imperio Incaico dentro del territorio nacional” y para su implementación creó la Comisión Nacional del Qhapaq Ñan por Decreto Supremo 039-2001 de 7 de junio de ese mismo año (INC a; 2007: 1)⁹¹.

Con posterioridad, la Ley 28.260 del 2001 otorgó al Decreto Supremo la fuerza de ley, incrementando la importancia nacional del rescate del sistema vial ancestral que representa el Qhapaq Ñan y se instauró como “proyecto país”, cuyo alcance va más allá de la búsqueda de la declaración de patrimonio mundial, debido a que, se pretende que este proyecto pueda revalorizar la identidad cultural nacional con beneficios sociales para los pueblos asentados alrededor de dichos caminos.

En la Ley mencionada, también se estableció el Programa Qhapaq Ñan cuyos gastos correrían con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al tesoro público. El monto establecido en el Decreto Supremo 035-2001 ED del 17 de mayo fue del 30% de los ingresos recaudados por la Dirección Departamental del Cusco, los que serían destinados exclusivamente al Qhapaq Ñan y, de ese mismo porcentaje, la mitad se destinó a las in-

91 Los datos obtenidos en este párrafo y en los dos posteriores pertenecen a un documento realizado en el 2007 que describe el “inicio del programa” en un resumen ejecutivo y que pertenece a una serie de documentos publicados en ese año y difundidos en la página web institucional que ya no se encuentran disponibles. Visualización y descarga: 17/05/2008 (ver bibliografía).

vestigaciones realizadas en el mismo departamento y la otra mitad en el resto de regiones del país (INC a; 2007:1).

Se concibe entonces, el Programa Qhapaq Ñan como una herramienta que vincula el patrimonio material con el patrimonio inmaterial y une a las poblaciones de los países andinos, a través de la investigación de los aspectos sociales, políticos y económicos de los pueblos que sirvan en la creación de capacidades para la conservación de los caminos y su entorno, el turismo comunitario y el fortalecimiento de la identidad regional, nacional y local (INC a, 2009: 2).

Consecuentemente, el organismo estatal encargado de llevar a cabo el Programa Qhapaq Ñan es el Instituto Nacional de Cultura (INC), el cual a propósito de este programa adapta una estructura especial destinada a su ejecución. De esta manera, se establece como autoridad máxima para dicho programa a la Comisión Nacional del Qhapaq Ñan creada por el Decreto Supremo mencionado, cuya función ha sido la elaboración de las directrices nacionales, las cuales pasan por el visto bueno de la Dirección Nacional y se ejecutan por intermedio de la Coordinación Técnica Nacional del Qhapaq Ñan y la Coordinación para el Proceso de Nominación⁹²

A partir de la estructura orgánica nacional descrita se desprenden dos unidades ejecutoras o secretarías técnicas, una con sede en Lima que asume la investigación de casi todos los tramos del territorio nacional y la otra en Cusco, que se encarga de los tramos localizados en dicha región⁹³.

Cada una de las unidades ejecutoras tiene cuatro componentes de investigación: arqueológico, etnográfico, ambiental – geográfico y geomático, con un personal compuesto entre dos y cuatro profesionales por componente, más algunos asistentes. La unidad ejecutora nacional con sede en Lima tiene un mayor número de profesionales, debido a que, se subdivide en varios equipos multidisciplinarios de investigadores, conformados así para abarcar el estudio en cada una de las macrorregiones del país, éstas son: norte, centro, centro sur y sur (GC, 2009). El número

92 Información obtenida de la presentación del Perú en la reunión técnica de julio, Lima 2009.

93 *Ibidem* anterior

de profesionales que aproximadamente trabajan o han trabajado en este programa está cerca de los ochocientos (MB, 2009).

La metodología de trabajo aplicada en las distintas áreas obedeció a un proceso participativo de los investigadores de varios equipos. En el ámbito arqueológico, el reconocimiento y registro se llevó a cabo desde la superficie sin llevar a cabo excavaciones; en tanto que, en el componente etnográfico el registro se realizó de tal forma que reflejase las condiciones socioeconómicas, manifestaciones culturales, formas de organización, capacidades de gestión colectiva y mecanismos de participación social. Por último, en el componente geográfico el trabajo se organizó en tres fases: a) pre campo con inclusión de búsqueda bibliográfica, b) campo con recolección de datos *in situ* (observación directa y entrevistas a los pobladores) y c) de gabinete con evaluación y sistematización de la información recogida (GC; 2009)⁹⁴.

En el 2002 se aprobó el primer plan de actividades cuatrienal hasta el 2006, con lo cual comenzó el proceso de investigación y a este año se lo consideró como el inicio de la primera fase de ejecución del mismo. Este plan fue una hoja de ruta que desarrollaría los siguientes pasos: identificación, registro, protección, conservación y puesta en valor. (INC b; 2009:1)

Los pasos a seguir debían cumplir objetivos específicos, así que, se establecieron cinco objetivos. El primer objetivo fue el de trabajar desde una visión multidisciplinaria para efectuar la investigación, el catastro y la catalogación de los tramos y no se limitó a los caminos sino también a los sitios arqueológicos, las poblaciones y los paisajes que se encuentran a su alrededor. Mientras que, el segundo objetivo buscó la participación de los gobiernos y comunidades locales, para lo cual, se firmó un convenio con el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)⁹⁵ en el año 2002 para que recopile la información social y educativa sobre las comunidades locales y elabore propuestas de delimitación de cuarenta sitios en las regiones de Lambayeque, La Libertad,

94 Esta metodología aplicada se la puede observar en la publicación de los trabajos de la Campaña 2004, específicamente en el tramo entre Xauxa y Pachacamac (INC; 2004: 10 y 11)

95 Este es un Programa Nacional del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, cuyo rol es promover inversiones efectivas para el desarrollo social de los gobiernos municipales. <http://www.foncodes.gob.pe/mquienes.htm> [19/12/2009]

Ancash, Huanuco, Pasco, Junín, Lima, Ica, Ayacucho, Arequipa, Puno y Moquegua con la finalidad de promover a futuro capacidades de gestión sostenible (INC b; 2009: 2,3).

El tercero concerniente a la puesta en valor, se ejecutó mediante la elaboración de un plan de acción sobre el valor de los sitios arqueológicos comprendidos en el sistema vial. De esa manera, los sitios serán convertidos en medios culturales y de desarrollo mediante la implementación de infraestructura necesaria y capacitación a la población, además del establecimiento de museos de diferentes niveles que constituyen un puente de comunicación entre la población y su patrimonio⁹⁶ (INC b; 2009: 3).

Los otros dos últimos objetivos de acción relacionados con la protección legal y la difusión de documentos de trabajo y resultados, se cumplieron mediante la inscripción de los registros de los bienes en los registros públicos, con la elaboración de una base de datos sobre información precisa y depurada conforme a las exigencias para dicha inscripción, por un lado y; por otro lado, desde el 2003 la edición de informes del programa y publicaciones conexas que se difunden a través de las librerías del Instituto Nacional de Cultura y otras librerías no institucionales (INC b; 2009: 5).

Aunque, en realidad la difusión del proyecto fue más allá de las publicaciones, ya que desde el 2003 se inició una amplia labor de comunicación que incluyó apariciones de información relativa al proyecto en radio, televisión y medios impresos, además de la exposición de avances en la página web institucional y en la página de sitios del patrimonio de la humanidad de dicho país (INC b, 2007: 1,2). Pero, siempre la información fue manejada bajo el control del INC, ya que se estableció una especie de sigilo o confidencialidad a la información, mientras era procesada, lo cual fue sugerido por el Perú y aceptado por acuerdo por los demás países y el Centro de Patrimonio en una de las reuniones téc-

96 Plan Museológico denominado “Red de Museos del Qhapaq Ñan” y dentro de éste los más importantes serían: el Proyecto Museo Pachacamac, el anteproyecto del Museo de la Tecnología Andina y la instalación de la sala Pachacamac en el Museo de la Nación y de la sala Tawantinsuyu en el Museo Nacional de Aqueología, Antropología e Historia del Perú. También se viene trabajando en los museos de Urubamba-casa hacienda Pino y el Museo Amazónico Andino Qhapaq Ñan en Quillabamba (INC c; 2007:1,2).

nicas, bajo el argumento de no despertar expectativas falsas en las comunidades locales⁹⁷.

Las actividades detalladas anteriormente demandaron un proceso de descentralización del proyecto para contar con los gobiernos regionales, locales y las oficinas regionales del INC, especialmente en lo que se refiere a la puesta en valor por el uso social. Para ello se contó con el apoyo de la cooperación internacional, por lo que decidieron vincular a organismos internacionales a través de convenios y otras figuras legales que apoyaron la descentralización del proyecto y la sostenibilidad de los procesos (INC b; 2009: 1-16).

Al 2006 en la reunión de noviembre en Pasto – Colombia, el Perú muestra sus capacidades técnicas y los avances en las investigaciones en los tramos nacionales elegidos; debiéndose definir los tramos binacionales, conformándose, poco después de esa reunión, el equipo de investigación fronterizo. Este equipo debía lograr acuerdo con el equipo nacional de investigación del Ecuador para precisar los puntos de unión en los tramos de frontera (INC a; 2009:4, 6).

No obstante, las investigaciones en los tramos nacionales siguieron, porque se debía consolidar un registro de información completo en el que se incluirían los componentes definidos en el “plan de acción regional” con un inventario sobre sitios arqueológicos y poblaciones asociadas, especialmente, porque a partir del 2006 se definió por acuerdo de los países en Pasto, los contenidos de las fichas de registro que fueron ajustados en el 2007, lo que implicó el reajuste de los datos obtenidos a la fecha e incorporar los requerimientos adicionales (INC a; 2009: 12, 13).

En Perú, según los investigadores se estima que existen alrededor de 50.000 kilómetros de caminos, cantidad que resulta de la suma de todos los caminos principales y secundarios que constituyen el sistema vial inca. Pero, la información levantada es de catorce mil kilómetros, aproximadamente, que se encuentran identificados y registrados, de los

97 Para poder investigar el tema tuve que solicitar un permiso tanto al INC en el Perú como en el INPC del Ecuador debido a esta confidencialidad establecida y que fue confirmada en las entrevistas y conversaciones con funcionarios de ambas instituciones.

cuales apenas mil doscientos kilómetros se han elegido para la nominación⁹⁸ (GC; 2009).

Los equipos peruanos culminaron el registro arqueológico, etnográfico y medioambiental de los seis tramos elegidos, los dos binacionales y cuatro nacionales para el marzo del 2007 (INC a; 2009: 13), lo cual fue reconocido por las representaciones de los demás países. Cabe mencionar que, en los tramos binacionales los equipos nacionales de los países llegaron a acuerdos y determinaron los puntos de conexión en frontera que permiten la continuidad de los caminos a través de los mismos. Así, en junio del 2008 se determinó, en conjunto, que el punto de paso del tramo binacional sería de Aypate - Chamanal en la provincia de Ayacucho, región de Piura en el Perú a San José- las Limas en la provincia de Loja el Ecuador (INC a; 2009: 6 y 16).

Toda la investigación se encuentra respaldada por un catálogo de fotografías que se encuentran en el archivo fotográfico nacional, el cual hasta el 2006 incluía 12.325 fotografías a color, 9.000 diapositivas, 1.574 fotografías en blanco y negro referentes a los componentes etnográfico y ambiental; pues, el componente geográfico se encuentra apoyado por un archivo cartográfico de 279 planos temáticos y generales. Posiblemente, estos dos archivos a la fecha tengan muchas más fotografías e información (INC c; 2007: 1).

Este gran archivo fotográfico ha servido para cumplir con el objetivo sobre la difusión del camino que se inició en el 2003 y fue la base para la realización de una exhibición fotográfica itinerante organizada por el INC con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la que se inauguró en el Museo de la Nación en Perú y continuó en el resto del país y hacia fuera en los países de Colombia y México (INC b; 2007: 1).

Es pertinente señalar que, el registro del componente geográfico-ambiental ha sido complementario y se enfocó en la generación de una

98 Estos datos se obtuvieron de una entrevista realizada con uno de los funcionarios del INC de Lima. No obstante en la publicación del Plan cuatrienal 2006-2010 se menciona que al 2006 luego de la ejecución del primer plan cuatrienal los resultados de investigación, identificación, registro y catastro fueron los siguientes: 8.066 km de camino inca, 2.670 km de trazo sin vestigios aparentes, 27.167 sitios arqueológicos, 823 centros poblados registrados, 600 km recorridos del gran camino de la sierra y 500 km transversales con registro de las condiciones ambientales (INC b, 2009: 2).

base de datos sobre el medio natural que incluye: relieve, hidrografía, características de flora y fauna local, que fueron cotejados con mapas antiguos y relatos de los cronistas para una comparación entre la red vial del Qhapaq Ñan y la red vial actual (GC, 2009).

Para el 2009, ya estaba en ejecución la siguiente fase de investigación dentro del plan cuatrienal desde el 2006 al 2010, cuyas metas se refirieron a la identificación de 19.000 kilómetros más de kilómetros del Qhapaq Ñan⁹⁹. Este registro también se compuso por información etnográfica, geográfica y ambiental para ampliar la base de datos que permite la protección de los caminos. Se agregó a esta fase los propósitos de sensibilización y defensa del patrimonio histórico, los que se complementan con la ejecución del Plan Museológico de la Red de Museos Qhapaq Ñan que inició en esta última reunión técnica hacia la nominación, efectuada del 20 al 24 de julio en Lima, con la inauguración de la sala Pachacamac en el Museo de la Nación.

En Perú la manutención práctica del bien patrimonial de los caminos se lo realiza mediante el “programa de prevención y defensa del patrimonio histórico”. Este programa está destinado a la capacitación y sensibilización de las poblaciones locales en el cuidado y salvaguardia de su patrimonio cultural a cargo de la Dirección de Defensa de Patrimonio Histórico (INC e; 2007:1). Adicionalmente, debido a su magnitud y características se lo ha calificado como el más grande que ha desarrollado el país en esta materia y ha demandado la conformación de profesionales y técnicos especializados.

En tanto que, la protección legal a través de la norma específica ha permitido extender cinco expedientes por atentados contra el patrimonio cultural del Qhapaq Ñan. Así se erradicaron 400 plantones sembrados en la zona arqueológica del Pachacamac en abril del 2005 que contó con la actuación del Ministerio del Interior y la Fiscalía e impidió la invasión de la zona. Entonces, se realizó una investigación judicial por daños en el Camino Inca en la ruta Palca, Chipipata, Yanahuanca y Cerro de Pasco; como también, se investigó la destrucción del sitio arqueológico “Los Huacones” en el distrito de San Luis, provincia de Cañete, abriéndose el proceso legal correspondiente y; además, se abrieron

99 Presentación del equipo técnico del Perú en la última reunión técnica efectuada en Lima, julio 2009.

las causas judiciales por delito contra el patrimonio cultural cuando se instaló una línea de transmisión Zorritos-Tumbes e hitos sin autorización del INC en la zona monumental denominada Cabeza de Vaca (INC e; 2007:1).

En general se resalta la activa participación del Perú en el proceso y su enorme interés en la nominación, lo cual se refleja en todas las actuaciones gubernamentales y de las autoridades patrimoniales, entre las que se resaltan sus gestiones a nivel internacional realizadas conjuntamente con la Unesco para conseguir el financiamiento que permitiese realizar las investigaciones necesarias para la nominación. El fruto de esas gestiones fue el convenio con el BID, mencionado anteriormente, cuya primera fase se cumplió con la realización del “plan de acción regional”, pero la segunda fase estaría por desarrollarse en el 2010 y 2011 para que los países puedan terminar la elaboración del expediente de nominación y el “plan de gestión y manejo del Qhapaq Ñan”.

Para la segunda fase del proceso las autoridades patrimoniales peruanas, han preparado una propuesta de lineamientos que contiene los criterios de valoración del Qhapaq Ñan y clasifica a los componentes de la investigación en determinantes (arqueológico y etnográfico) y complementarios (geográfico y ambiental)¹⁰⁰, con la definición de tres zonas de conservación: la zona uno de máxima protección, la zona dos de menor protección y la zona de amortiguamiento, cuya delimitación deberá ajustarse a la normativa vigente de cada país. En tal virtud se prevé el arreglo de ciertos límites político-administrativos y naturales y la creación de instrumentos legales que permitan su protección legal y manejo adecuado (INC, 2008)¹⁰¹.

Los lineamientos deberán ser puestos en discusión con los demás países y enriquecidos por sus opiniones, para poder llegar a un acuerdo común sobre la forma de distribución y administración técnica que deberá estar en el “plan de manejo y gestión” del Qhapaq Ñan a presentarse en el 2012.

100 Esta clasificación de los componentes hace que los criterios de valorización excepcional del bien se inclinen hacia los valores físicos del bien, luego a los inmateriales relacionados con la cultura de los pueblos andinos, especialmente de las comunidades asentadas alrededor de los caminos y finalmente a los naturales.

101 Abstraído de la lectura del texto en general.

Sin embargo de todo el esfuerzo y liderazgo que han tenido las autoridades de cultura del Perú sobre la nominación, este proceso experimentó un duro revés al interior del país, cuando al amparo del Decreto Supremo No. 009-2009-ED de 19 de agosto del 2009 se quitó el requisito de obtener un “certificado de inexistencia de restos arqueológicos” para la realización de obras de infraestructura y/o inversión pública (CIRA). Sus opositores advirtieron que ningún bien patrimonial gozaría de protección ni salvaguardia ante la construcción de obras modernas, contradiciendo justamente el principio o la razón del patrimonio.

De modo que la vigencia del Decreto provocó que en ese mismo mes se dinamiten varias secciones del “camino principal andino” que eran parte del ingreso a la zona arqueológica de Huanuco Pampa, dentro del tramo de estudio de este trabajo de investigación. Esta acción se realizó para construirse la carretera en la localidad de Rondos, por su puesto estas obras no contaron con el CIRA porque ya no hacía falta (Pino, 2009)¹⁰².

Lo mencionado podría ser el inicio de una política que podría poner en peligro la nominación del Qhapaq Ñan como “patrimonio mundial de la humanidad” y también el patrimonio nacional cultural del Perú. Pero, el peligro va más allá, porque dicho Decreto constituye el antecedente del proyecto de Ley 3464 que propuso el presidente Alan García a favor de las inversiones privadas en detrimento de cualquier otra consideración patrimonial o de otra índole. Frente a ello y a favor de la preservación de los bienes culturales del país, la Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural y Deporte del Congreso de la República el 6 de octubre de 2009 aprobó por mayoría, el dictamen negativo sobre el proyecto de la Ley mencionada¹⁰³.

La protesta ciudadana ha jugado un importante papel para que esa negativa se haya producido por parte del Congreso, porque días antes en el Cusco (1 de octubre) se desarrolló una gran marcha en protesta de la Ley 3464 convocada por los estudiantes de la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco (UNSAAC) a la que se sumaron los siguientes actores: gremios de los mercados, varios colectivos y movi-

102 En <http://blog.pucp.edu.pe/item/72859> [19/12/2009]

103 <http://www.presenciacultural.com/blog/2009/10/07/negativa-ante-proyecto-de-ley-3464-sobre-patrimonio-cultural/> [19/12/2009]

mientos regionales, apoyados por sectores estatales como funcionarios del Instituto Nacional de Cultura (INC), de la Federación Departamental de Trabajadores del Cusco (FDTC), la Federación Departamental de Campesinos del Cusco (FDCC), la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), los trabajadores municipales, la empresa de agua y saneamiento, Construcción Civil, el Frente Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector de la Educación (FENTASE) y el sindicato de la Salud¹⁰⁴.

Igualmente en Trujillo los estudiantes de Arqueología de la Universidad Nacional elevaron su voz de rechazo, mencionando que esta ley viene a ser la culminación de una serie de medidas en contra del patrimonio, entre ellas, la Ley de concesión del patrimonio cultural (Ley 29164) y otros decretos ejecutivos que buscan favorecer a pequeños grupos de personas con gran poder económico y político, que estarían influenciando las decisiones del Ejecutivo¹⁰⁵.

Posiblemente, el mayor riesgo que enfrenta el Perú y los demás países de la región frente a este enorme bien patrimonial y su futura conservación sea precisamente el poder subjetivo de los gobernantes para modificar la normativa de un país mediante “decretos” e incumplir con los compromisos internacionales, ordenando así, se efectúen otras actividades para favorecer a otros sectores y actividades económicas.

La implementación de los acuerdos sobre la nominación del Ohapaq Ñan en el Ecuador

En Ecuador la presencia de vestigios arqueológicos de los caminos es mucho menor que la dimensión existente en el Perú; pero no por ello deja de ser menos importante, debido a que representa el redescubrimiento del pasado para entender el presente en una especie de historia viva a través del mantenimiento de las tradiciones. Lo que se busca es el vínculo entre los usos y el mantenimiento de la memoria de los pueblos que habitan en los caminos.

104 <http://www.culturaperu.org/blog/?p=1299> [19/12/2009]

105 Pronunciamiento del Centro de Estudiantes de Arqueología de la Universidad Nacional de Trujillo. http://www.fep.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=145:pronunciamiento-de-cear-unt-en-rechazo-al-proyecto-de-ley-3464-2009&catid=42:articulos-y-colaboraciones&Itemid=77 [19/12/2009]

Si por la conquista y expansión de los Incas otros pueblos fueron anexados a su territorio, sus contribuciones permanecen en la ingeniería de los caminos pre-existentes, que sumados a los caminos de arquitectura inca, conformaron un sistema de organización integradora.

El Qhapaq Ñan es un megaproyecto regional que no trata de exaltar a una sola cultura, sino de entender la coexistencia de varias culturas y el ordenamiento territorial antiguo, en contraste del actual, donde también habitan una variedad de culturas. Por eso, el rescate de estos caminos servirá para la integración de los pueblos andinos contemporáneos. Antiguamente, el territorio ecuatoriano se encontraba habitado por complejas sociedades que disponían de redes viales como los “culuncos”¹⁰⁶ y pasos de montaña que permitían los intercambios de productos y el comercio de la sierra a la costa y al oriente. Los mindalaes (comerciantes ancestrales) eran quienes cumplían el papel preponderante en el proceso de intercambio regional; por lo que, los Incas adicionaron este sistema de intercambios a su organización, debido a la complementariedad de los recursos dada por la verticalidad ecológica y la diversidad natural andina para la producción de alimentos y otros productos, desarrollando diversos mecanismos para el crecimiento de la economía regional dentro de una misma estructura política y administrativa (INPC, 2008; 1; Bolaños 2005).

El Qhapaq Ñan comienza a institucionalizarse en el país mediante el Acuerdo Ministerial No. 4308 suscrito por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes el 10 de octubre de 2001, el cual declaró a este bien desde la provincia del Carchi hasta la provincia de Loja, conjuntamente con los sitios arqueológicos que lo rodean, como “patrimonio cultural de la nación”. Se consideró que el Ecuador por medio del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural está obligado a preservar, revalorizar y apoyar el desarrollo, estudio y conocimiento de los sitios arqueológicos del país y la defensa de su patrimonio¹⁰⁷.

106 Los caminos prehispánicos que se han convertido en zanjas de variadas dimensiones por efecto del uso milenario y la erosión se han denominado como “culuncos”. (Almeida, 2008) <http://www.terraecuador.net/nucanchig/culuncos.htm> [20/01/2010]

107 Artículos 1 y 2 más considerandos 3 y 4 del Acuerdo 4308 del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Actualmente este Ministerio se ha subdividido en tres ministerios independientes.

Luego de este reconocimiento varios funcionarios del INPC participaron entre el 2002 al 2004 en las reuniones técnicas regionales del Qhapaq Ñan para definir los criterios de selección de los tramos o puntos focales y aspectos metodológicos para el registro de los mismos, como parte de los pasos iniciales en el proceso de nominación de este bien, debido a que la candidatura es única, no por tramos, ni por países, pues todo el sistema es objeto de declaración (MB, 2009). Esta aclaración se hace porque, de acuerdo a las conversaciones con funcionarios de los institutos de patrimonio de los países participantes en la última reunión técnica, a lo largo del proceso algunas autoridades en sus países parece que no son concientes de esta unidad y no caen en cuenta que lo que afecte en uno de los países afecta al proceso de todos y a la nominación misma.

El equipo técnico para la investigación de los caminos que se ha encargado de su identificación y registro se conformó en el 2003, como un equipo nuclear multidisciplinario de alrededor de ocho profesionales que han gozado de cierta estabilidad a lo largo de estos años, permitiendo la continuidad del trabajo hasta el momento. Este equipo se encuentra apoyado con otros profesionales que refuerzan la investigación, pero no sobrepasa de las quince personas en total, quienes han levantado la información alrededor de los componentes arqueológico, geográfico, ambiental y etnográfico, complementados por información histórica y turística¹⁰⁸.

El equipo nuclear participó en la construcción del “plan de acción regional” con los equipos de los demás países, los cuales recibieron el nombre de puntos focales y desarrolló una “guía base” que serviría para determinar las directrices aplicables para la investigación y registro junto con los otros países (INPC; 2008:2). Además, en el 2004 elaboró el documento de valoración y recuperación de los caminos del Ecuador, especialmente del componente arqueológico y en ese mismo año el INPC fue designado oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes como el re-

108 Datos obtenidos del trabajo de campo y acompañamiento al equipo nuclear en el levantamiento de información en el tramo binacional en la provincia de Loja en marzo el 2008.

presentante del Ecuador para el Proyecto Qhapaq Ñan en las reuniones técnicas y de expertos a nivel regional¹⁰⁹.

En el 2005 la importancia del Qhapaq Ñan fue elevada a categoría de ley, cuando el Congreso Nacional promulgó la Ley de Protección y Conservación del Camino Inca, publicada en el Registro Oficial de 26 de agosto, pero reformada al poco tiempo debido a que hubieron objeciones parciales a la Ley. De manera que, para el 14 de noviembre la Comisión de Legislación y Codificación, emitió la codificación de esta ley absolviendo las oposiciones dadas. En esta ley se estableció como objetivos: “establecer las condiciones para que las entidades del sector público, privado y régimen seccional autónomo puedan asumir las responsabilidades de conservación, desarrollo educativo y turístico, protección y recuperación de los recursos naturales” e “incentivar a la población para que participe en las tareas de preservación, protección y recuperación de los recursos tanto naturales como turísticos”¹¹⁰.

Para este momento el INPC había celebrado convenios de cooperación interinstitucional con los ministerios de Ambiente, Relaciones Exteriores y Turismo, como con otras entidades como: el Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos - CLIRSEN, el Instituto Geográfico Militar – IGM y el Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE¹¹¹. Así, en agosto del 2005 se desarrolló un taller nacional en la ciudad de Cayambe en el que se integró a funcionarios de los órganos y las instituciones estatales que firmaron convenios de apoyo más otros actores de instituciones privadas, representantes de las organizaciones afro-ecuatorianas e indígenas, policía nacional, universidades, organizaciones no gubernamentales y representantes de la sociedad civil. Este evento constituyó el primer momento de socialización del proyecto Qhapaq Ñan y se demandó el apoyo de todos los actores involucrados para su investigación, preservación y protección (INPC; 2008: 4).

109 Presentación del Ecuador en la reunión de julio, Lima 2009.

110 Cronología obtenida de las fuentes utilizadas para esta Ley que se describen al final de la misma. Los objetivos en cambio pertenecen al artículo 2 en la Codificación de la Ley de Protección y Conservación del Camino Inca.

111 *Ibidem* (12)

Meses después, por iniciativa del INPC se gestionó el apoyo político del Parlamento Andino para que el Qhapaq Ñan fuese declarado como “*símbolo de integración*” y en el XVII Período Ordinario de Sesiones del Parlamento Andino, la Decisión 1131 de este órgano comunitario lo declaró como tal en la ciudad de Bogotá el 10 de noviembre del 2005.

En el 2007 la estructura estatal en sector patrimonial se modificó por decisión del nuevo gobierno del Presidente Rafael Correa, quien cambió toda la organización del Ejecutivo y para este sector creó el Ministerio de Coordinación de Patrimonio Natural y Cultural¹¹² mediante Decreto Ejecutivo No. 117-A publicado en el Registro Oficial No. 33 de 5 de marzo de 2007 con el objetivo de concertar las políticas y acciones sectoriales de manera transversal con las demás carteras de Estado.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes es dividido en tres ministerios independientes, que son relacionados por el Ministerio de Coordinación citado. Mientras que, el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural por Decreto Ejecutivo No. 1094 de 18 de mayo del 2008 fue reorganizado y se convirtió en una dependencia de dicho macro ministerio para efectuar investigaciones antropológicas y de patrimonio cultural, así como la regulación y sanción de todo lo que tenga que ver con la naturaleza de las actividades que realice en torno a esas dos ramas; ya que, las demás competencias fueron asignadas al Ministerio de Cultura.

Esto trajo como consecuencia que se conforme todo un nuevo aparato burocrático dispuesto por el Ministerio Coordinador de Patrimonio para supervisar ciertos proyectos de interés nacional. Éste cuenta con un Consejo Sectorial y una Dirección de Proyectos Emblemáticos que maneja el gran programa nacional denominado “socio patrimonio” dentro del cual se circunscriben los siguientes proyectos: la recuperación de los ferrocarriles, la conservación de las ciudades patrimoniales, la conformación de la ruta del Spondylus y la puesta en valor del Qhapaq Ñan. Dichos proyectos son considerados como emblemáticos y cada uno cuenta con un coordinador que es el encargado de llevar supervigilar los avances y dar noticia al Ministerio Coordinador.

En general, la presidencia de la república ecuatoriana como política de gobierno, hace casi tres años, ha dado mayor respaldo político al

112 Actualmente se lo conoce como Ministerio de Coordinación del Patrimonio.

patrimonio mediante varios Decretos Ejecutivos. En tal virtud, declaró en emergencia al sector a través del Decreto No. 945 de 8 de marzo de 2008 con la finalidad de establecer mecanismos para el control, uso y fomento de acciones orientadas a la conservación y preservación de los bienes patrimoniales con fondos que fueron cubiertos por el Fondo de Ahorro y Contingencias.

Por otra parte, en cuanto a las investigaciones de registro e inventario del Qhapaq Ñan en el Ecuador éstas se efectuaron en su mayor parte entre el 2006 al 2009 y, en esos mismos años se firmaron más convenios con otros ministerios y universidades públicas y privadas y varios contratos con algunas empresas consultoras para apoyar las investigaciones y desarrollar proyectos socio-económicos en las poblaciones conexas¹¹³.

En el 2006 se presentaron los primeros avances de las investigaciones de registro a nivel nacional y en Pasto – Colombia se acordaron los ejes binacionales para la nominación de estos tramos por parte de ambos equipos nacionales. De tal forma, dichos tramos quedaron definidos al norte con Colombia desde la provincia del Carchi a través del Rumichaca hasta Pasto¹¹⁴ y por el sur al Perú desde Amaluza en la provincia de Loja hacia la zona peruana de Aypate (INPC, 2008:1). Sin embargo, los puntos de conexión específicos del camino fueron definidos más tarde y en junio de 2008, como se mencionó anteriormente, se determinó como puntos de conexión en la frontera sur a San José - las Limas en Ecuador y Ayapate - Chamanal en el Perú (INC; a; 2009: 16).

El registro al nivel nacional ha involucrado nueve provincias de la sierra, que atraviesan prácticamente todo el callejón interandino del Ecuador de norte a sur, las cuales son: Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Cañar, y Loja que suman un total

113 Los nuevos convenios se firmaron al nivel estatal con el Ministerio de Minas y Petróleos, el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador; al nivel académico con la Universidad de Cuenca, Universidad Central del Ecuador, la Universidad Nacional de Chimborazo, la Universidad Técnica del Norte del Carchi y la Universidad Técnica Particular de Loja; y, a nivel privado participaron con las consultoras privadas: Fundación Sendas, CEDIR, Empresa Chelieg Ingeniería y Remediación y Tourism & Leisure advisory services. Información obtenida de la reunión interministerial el 11 de septiembre de 2009, en la que participan los actores mencionados.

114 Los puntos específicos en la frontera norte hasta el momento de esta investigación faltaban por definirse, aunque ya se conocía en que sería en algún lugar en Pasto.

de cuatrocientos veinte y un kilómetros de longitud, de los que se han logrado registrar hasta el momento cerca de ciento veinte y seis kilómetros identificándose alrededor de ciento un sitios arqueológicos¹¹⁵.

La provincia de Azuay también es parte de estas investigaciones, pero no son llevadas a cabo directamente por el INPC sino por varios actores en el Azuay como son: la Universidad del Cuenca (Facultad de Ciencias de la Hospitalidad) y la Universidad del Azuay en lo que respecta a tramos compartidos entre las provincias de Cañar y Loja con el Azuay y tramos transversales hacia la costa y; para la nominación del Parque Nacional Cajas como Patrimonio de la Humanidad dentro del Proyecto Qhapaq Ñan, se han reunido esfuerzos de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento -ETAPA, el Ministerio del Ambiente, el Parque Nacional Cajas, el Municipio de Cuenca y la Universidad del Azuay, quienes han levantado información para el expediente único de nominación y la puesta en valor en estas zonas con la identificación de rutas e información de los componentes: antropológico, etnográfico, biótico y geográfico¹¹⁶.

Hasta el 2009 el tramo nacional que estaba listo y armonizado por la autoridad patrimonial para la nominación, por ser el más completo y que mayores evidencias físicas contiene, es el de Achupallas-Culebrillas-Ingapirca que involucra a las provincias de Chimborazo y Cañar. Pero, podrían entrar otros tramos a esta nominación en lo nacional si los registros e informaciones se completan conforme a los acuerdos entre los países y a las exigencias de la Unesco e Icomos al 2012 y que consten con anterioridad en el expediente que se comenzó a construir desde el 2010 (MB; 2009)¹¹⁷.

Todos los sitios arqueológicos y caminos investigados en Ecuador presentan una diferente funcionalidad productiva, residencial o ceremonial, con presencia de vestigios en cerámica, hueso y lítica, que mantuvieron entre ellos una filiación cultural pre inca. Su localización

115 Presentación del equipo de Ecuador en la reunión técnica de julio, Lima 2009.

116 Información obtenida de las presentaciones de representantes de ETAPA y la Universidad del Azuay en la reunión interministerial de 11 de septiembre de 2009.

117 Esta información fue reproducida en la presentación del país en la reunión técnica de Lima en julio de 2009 y la representante del Centro de Patrimonio Mundial advirtió respecto de que la investigación de los tramos debe culminar y ser parte del expediente del 2010.

y verificación se consigue gracias al aporte y cotejo que realizaron los historiadores con las historias de los cronistas y caminantes del siglo XVI (Cieza de León, Juan de Salinas, Vaca de Castro, Fray Pedro de la Peña, Rodríguez de Aguayo, Villasante Salazar, entre otros) hasta nuestros días, que no serían completas si no se apoyarían en otros estudios de investigación realizados por geógrafos y arquitectos como: Teodoro Wolf, Jonh Hyslop, Alberto Regal, Antonio Fresco, Jaime Idrovo y más estudiosos (MB; 2009).

En lo etnográfico los registros de las poblaciones incluyen la organización política administrativa establecida por el Estado, observando que las comunas que se rigen por los cabildos o directivas nombradas por la asamblea comunitaria. Los otros datos en este componente son: el idioma, que predominante han sido el castellano y el quichua; las actividades productivas (agricultura y cría de animales); las artes y oficios; el vestuario tradicional; los sistemas de creencias; las formas de usar las plantas que incluye a los rituales de curación; la gastronomía (formas de preparar las comidas); las comunicaciones desde lo tradicional a lo moderno (del caracol al celular) y; las festividades de cada pueblo, con especial observación sobre aquellas manifestaciones culturales vinculadas con el Qhapaq Ñan como es la celebración del Inti Raymi (MB;2009).

El registro ambiental por su parte, se ha basado en el estudio de los pisos ecológicos en los que se encuentra ubicado cada camino desde el páramo hasta el bosque seco premontano y su ubicación en los Andes. Todo ello conforma un sistema de ecosistemas, donde cada uno guarda un registro de especies de flora y fauna nativa diferente, con una presencia de vegetación que va desde lo leve a lo moderada, con muy pocos lugares donde se registra una mayor intensidad de compactación vegetal. Además del registro de cultivos, también se anota la existencia de animales domésticos y cría de ganado de distinto tipo (vacuno, porcino, caprino, equino, ovino, llamingos) o cría de cuyes o aves (AC;2008 y 2009)¹¹⁸.

118 Este párrafo y los dos siguientes contienen información obtenida de la entrevista a la bióloga que es parte del equipo de investigación del INPC en Ecuador, cuando se realizó el acompañamiento al reconocimiento del punto fronterizo ubicado en la provincia de Loja en el 2008 y en otras conversaciones posteriores en el 2009.

Esta información ambiental, a su vez, se cruza con la información sobre bosques, reservas y áreas protegidas del país que provee el Ministerio del Ambiente sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), puesto que el camino atraviesa por 9 áreas protegidas en el área de influencia.

Adicionalmente, el registro ambiental ha determinado aquellas prácticas nocivas hacia el ambiente que pueden ser una amenaza para los caminos y conservación de los ecosistemas existentes, como son: la expansión de la frontera agrícola, la quema y rasa, la extracción ilegal de madera, la erosión, la falta de gestión de desechos, los desagües y las acémilas (animales de carga), porque pueden ocasionar daños a las estructuras que sufren un proceso de deterioro constante. Estas áreas cuentan con servicios ambientales que en unos casos es abundante y en otros casos es escaso, como el agua, el suelo fértil, aire limpio y biodiversidad (AC; 2009).

Los componentes geográfico y geológico en cambio, sirven para determinar las fallas geológicas, los volcanes y otros aspectos geotectónicos que se evidencian en ciertos lugares conexos a los caminos, lo que permite conocer la morfodinámica, identificando posibles movimientos de tipo rotacional, traslaciones, flujos, caída de rocas y avalanchas¹¹⁹.

Todos los datos mencionados de los componentes descritos llevan a la elaboración de productos cartográficos temáticos que conforman un archivo de mapas clasificados según el contenido de cada mapa. Estos mapas fueron realizados aplicando el “manual técnico de convenciones cartográficas” autorizado para su uso en todos los países¹²⁰.

De acuerdo con la información que difunde el Ministerio Coordinador de Patrimonio en el Ecuador se presume que la extensión de los caminos de esta red prehispánica conforman alrededor de mil doscientos kilómetros de longitud, pero como meta se colocó que entre el 2008 y 2009 se pondrían en valor al menos ochenta y ocho kilómetros de caminos. Asimismo, se manifiesta que se han identificado cincuenta y cinco comunidades que varían entre indígenas, mestizos y afro ecuatorianos

119 Presentación en la reunión interministerial de los geógrafos y geólogos que trabajan en el proyecto Qhapaq Ñan, 11 de septiembre 2009.

120 *Ibidem*

asociadas a los caminos y los vestigios monumentales y no monumentales registrados¹²¹.

Pero se destaca, que el equipo del grupo focal ha venido desarrollando dos propuestas para la elaboración del expediente en estos aspectos, la primera se refiere a la “señalética para la representación cartográfica de elementos antropológicos” bajo estándares ISO 3461/3864-1/4196 que vinculan la significación antropológica con los elementos históricos a representar¹²².

La otra propuesta se refiere al geoportal del Qhapaq Ñan que incluiría un “nodo virtual” que los profesionales de geomática en conjunto con el Instituto Geográfico Militar han venido desarrollando para la implementación de este servicio que serviría en la correcta aplicación del catálogo de objetos (ISO 19126) y la determinación del perfil de metadatos geográficos (ISO 19115/19139)¹²³, como un aporte del Ecuador hacia el manejo de datos sobre el Qhapaq Ñan.

Esto significa que cada dato geográfico permitiría al usuario localizar y acceder a los datos del mapa cuyos componentes investigados serán fácilmente identificables por símbolos y darán respuestas como el nombre y descripción, la fecha de creación de los datos, los períodos de actualización, el creador de los datos, la extensión geográfica y el modo de obtención de la información, formato, etc. Se dice que los metadatos se definen comúnmente como “datos acerca de los datos”, porque guardan información sobre el contenido, calidad del formato y otras características asociadas del recurso que se publican por un sistema de catálogos, registros o directorios con la ventaja que los catálogos elec-

121 ministeriopatrimonio.gov.ec [20/09/2009]

122 Estas propuestas fueron expuestas y discutidas en la reunión técnica de Lima en julio del 2009.

123 La Organización de Estandarización Internacional (ISO) a través de su familia ISO 19100 define la forma de presentación y organización de los metadatos que se relacionan con información geográfico, apoyado por el Comité Técnico 211 denominado “Geomática/Información Geográfica” que publicó en el 2003 la norma ISO 19115 Geographic Information Metadata representa un modelo general de información geográfica con especificación técnica aplicable a distintos contextos. Ver García (2008)
http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id_articulo=1451
[20/09/2009]

trónicos no difieren demasiado de los catálogos tradicionales de una biblioteca, salvo por una interfaz estandarizada de servicios de búsqueda, selección y localización de datos que mejora hacia el consumidor la forma de presentación y transferencia de los datos¹²⁴.

El presupuesto asignado al Proyecto Qhapaq Ñan por parte del presente gobierno del Presidente Rafael Correa que se encuentra en ejecución, a través del Ministerio Coordinador de Patrimonio, fue de alrededor de los 3'355.052 dólares¹²⁵.

A las universidades y las consultoras contratadas les fijaron presupuestos que facilitaron la realización de investigaciones en algunas provincias que son parte de la nominación de forma que sus productos contribuyan a complementar el trabajo del INPC. Para ello, levantaron los registros del patrimonio natural y arqueológico junto con las técnicas de agricultura ancestral, las expresiones culturales y, a su vez, efectuaron talleres de capacitación y sensibilización entre las personas de las poblaciones asociadas al Qhapaq Ñan (MB; 2009).

En algunos casos se les encargó a las consultoras y universidades la elaboración de una “propuesta de plan de manejo y gestión de los caminos”; así como, la definición de las necesidades y parámetros de los proyectos de emprendimiento para un “programa de desarrollo social” que se realizará en torno al camino principal andino (MB, 2009).

Las investigaciones realizadas por los actores nacionales fueron compartidas al INPC el 11 de septiembre del 2009 en la reunión interministerial, la cual que fue convocada por la Directora del INPC, a petición del equipo nuclear o focal del proyecto Qhapaq Ñan, para la exponer los acuerdos logrados en julio de ese año en la reunión técnica de Lima.

Los objetivos de esta reunión interministerial fueron: observar los avances de las investigaciones, obtener las opiniones de los actores involucrados para su manejo a futuro y comenzar un período de trabajo colaborativo y de consultas con la sociedad civil, especialmente en las

124 Esta información se obtuvo de la presentación de geógrafos en la reunión interministerial de 11 de septiembre de 2009 en Quito y de la información técnica de Sánchez (2008) http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id_articulo=1455 [20/09/2009]

125 Valdez, 2008. Artículo publicado en www.arqueo-ecuatoriana.ec [22/08/2008]

comunidades locales asentadas en los tramos seleccionados para la nominación.

En este trabajo colaborativo deberán unificarse todas las investigaciones levantadas por el INPC y los demás actores (universidades y consultoras) que se han encargado de la recopilación de datos y registro de los caminos en los componentes mencionados.

El Ecuador en la próxima reunión técnica, dentro de la segunda fase del proceso de nominación, debió presentar un documento con la información recopilada en el país; la cual se utilizaría en la elaboración del expediente regional del Qhapaq Ñan y su plan de manejo y gestión, documentos que debieron culminarse en el 2010.

Entonces, es importante recalcar que, los acuerdos a nivel interno debieron realizarse en poco tiempo, para alcanzar los acuerdos regionales y la elaborar los documentos requeridos para la nominación, de manera que puedan ser observados y corregidos a mediados del 2011, con la ayuda del Centro de Patrimonio e Icomos. Luego de ese tiempo, tanto el expediente como el plan de manejo y gestión que se propone deberán traducirse al inglés y francés, que son los idiomas que se manejan en el Comité de Patrimonio Mundial además del español, por lo cual, todo debe estar listo antes de su presentación en el 2012.

Estrategias para la aplicación de la Gran Ruta Inca

Estrategias y apoyos alcanzados en Perú y Ecuador

El perfil que ha tenido la UICN a nivel nacional con respecto a la propuesta de la Gran Ruta Inca (GRI) ha sido más bien discreto, ya que las tensiones a nivel regional lo habían mostrado como una especie de proyecto paralelo, generando roces que se reflejaron en lo nacional tanto en Ecuador como en Perú. Subsecuentemente, esta organización y sus aliados decidieron actuar con cautela y poco a poco su estrategia a nivel nacional fue la de presentar su iniciativa mediante invitaciones a varias reuniones a las autoridades patrimoniales y ambientales para desarrollar la propuesta.

El primer esfuerzo por lograr acercamientos fue la invitación al taller de expertos en Cusco en el 2006, al cual asistieron varias autoridades patrimoniales y ambientales de ambos países y en el texto que recogió los resultados de esta reunión se incluyó dentro de las experiencias reco-

gidas el proyecto Qhapaq Ñan, impulsado por el Instituto Nacional de Cultura (INC) del Perú y apoyado por otros cinco países sudamericanos (Recharte, 2006: 46). Sin embargo, ese esfuerzo no fue sostenido porque el proceso de la propuesta de la GRI se detuvo por dos años.

De manera que, el siguiente esfuerzo fue en el 2008 cuando se invitó a las autoridades sectoriales de ambos países a las caminatas que realizaron los funcionarios de la oficina UICN-Sur, el Instituto de Montaña y otros expertos, del 9 al 14 de Junio, por los tramos del Perú asociados a Parque Nacional Huascarán y a la Reserva Natural de Nor Yauyos; y, del 16 al 21 de junio por los tramos del Ecuador asociados al Parque Nacional Sangay (AP; 2009). El objetivo fue recoger información a partir de consultas que puedan reflejar las prioridades de las comunidades rurales asentadas alrededor de estos tramos y así aportar con orientaciones prácticas que guíen las intervenciones en las mismas (Torres; 2008:4).

En el caso del Ecuador, a más de la invitación a la caminata, también se extendió otra invitación al taller nacional que se llevó a cabo en Ingapirca el día 21 de Junio del 2008, donde participó una delegada del INPC, encargada de levantar los registros sobre la información turística, quien fue informada de los alcances de la propuesta de la GRI y de los lineamientos que se encontraban en construcción (MB, 2009 y AP, 2008).

Luego, el tercer esfuerzo fue colocar el documento borrador de los lineamientos ante un foro de discusión virtual a través del Portal de Conservación y Equidad Social del 11 al 22 de agosto de 2008, donde ingresaron 90 participantes, entre los que se contaron funcionarios del Ministerio del Ambiente y del INPC (Pazmiño y Almeida, 2008: 5).

Ahora bien, en el Ecuador al parecer la propuesta de la GRI tuvo una mejor acogida que en el Perú. De hecho, el Ministerio del Ambiente se ha mostrado interesado, porque existen 9 áreas protegidas asociadas al Qhapaq Ñan dentro del país, en las que ha considerado se podría aplicar una estrategia de conservación que integre el patrimonio natural con el patrimonio cultural. Estas áreas desde el extremo sur del país hacia el norte son las siguientes: Parque Nacional Cajas, Parque Nacional Podocarpus, Parque Nacional Cotopaxi, Parque Nacional Sangay, Reserva de Producción Faunística Chimborazo, Parque Nacional Llanganates,

Reserva Ecológica Antisana, Reserva geobotánica Pululahua y la Reserva Ecológica del Angel¹²⁶.

Además, por parte de las autoridades ambientales ecuatorianas existe una consideración personal respecto de la iniciativa de la GRI, por cuanto uno de sus ideadores, Allan Putney, fue quien inició las actividades de conservación en el Ecuador en 1976, cuando elaboró la “estrategia preliminar para la conservación de las áreas protegidas sobresalientes del Ecuador”.

Otra razón para el interés de las autoridades ambientales, respecto de la aplicabilidad de la propuesta de la GRI, es que en el país las políticas y planes que se ejecutan en el SNAP apliquen de forma directa las declaraciones de la Comunidad Andina, referentes a la Agenda Ambiental Andina y la Estrategia Regional de Biodiversidad.

Los temas sobre el desarrollo sustentable y la biodiversidad han sido parte de la agenda nacional desde hace diez años, cuando en octubre del 2000 se elaboró la primera “estrategia ambiental para el desarrollo sustentable” y en el 2001 la “política y estrategia nacional de biodiversidad”. Los elementos mencionados, ahora son parte del “Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador” que se encuentra en ejecución desde el 2007 y que se extenderá hasta el 2016. Por lo cual, la aplicación de una red de áreas protegidas asociadas a los caminos ancestrales empata con los intereses nacionales en esta área.

No obstante, el Ministerio del Ambiente tiene su propia propuesta hacia la conservación del patrimonio natural, la misma que fue presentada en la reunión interministerial del 11 de septiembre convocada por el INPC. En esta propuesta se amplía el alcance de la propuesta de la GRI, porque no solo se trataría de una red de áreas protegidas asociadas a las rutas antiguas, sino un gran proyecto nacional que proteja los ecosistemas, las cuencas hidrográficas, las especies amenazadas y los recursos paisajísticos; brindando también un espacio para la investigación científica, la educación ambiental, la conservación de las manifestaciones culturales y el mantenimiento de los conocimientos tradicionales de

126 Presentación del representante del Ministerio del Ambiente en la reunión técnica interministerial del 11 de septiembre de 2009. Desde aquí, los siguientes párrafos tienen que ver con la presentación y palabras de dicho representante.

las comunidades que serán potenciados a través del turismo sustentable y el manejo de los recursos naturales.

Suplementariamente, como una muestra de apoyo a la GRI impulsada por la UICN y otros aliados, el Ministerio Coordinador de Patrimonio organizó un encuentro en el mes de abril del 2009 con los equipos de investigación de los seis países participantes para firmar un acuerdo. Dicho acuerdo, serviría para promocionar un trabajo intersectorial relacionado con la GRI, pero no tuvo la acogida deseada, como ya se ha mencionado anteriormente.

En cambio, las autoridades peruanas, en especial del Instituto Nacional de Cultura han manifestado tener algunas reservas para acoger la propuesta de la GRI de conservación de áreas protegidas asociadas a los caminos ancestrales. Ellas consideran que la propuesta podría causar entorpecimientos con la culminación de las investigaciones y la elaboración del expediente para la nominación del Qhapaq Ñan. El argumento de estas autoridades señala que mal podría probarse una metodología de conservación del territorio, incluyendo los paisajes naturales, cuando todavía no se ha definido un plan de gestión y manejo por parte de las autoridades nacionales para dichos caminos, ni han sido declarados oficialmente como patrimonio mundial de la humanidad (GC; 2009).

Sin embargo, no podría decirse si las autoridades ambientales en el Perú piensan lo mismo que las autoridades patrimoniales, porque no ha habido un pronunciamiento claro de las mismas respecto de la propuesta de UICN, de manera que las estrategias para la aplicación de la Gran Ruta Inca, se apuntan en el futuro más hacia un trabajo con el Ministerio del Ambiente en dicho país.

Perspectivas futuras para la Gran Ruta Inca a nivel nacional

La Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCA), la UICN y el Instituto de Montaña a partir del convenio firmado el 15 de julio del 2008, como ya se mencionó anteriormente, planean una estrategia más agresiva de relacionamiento con las autoridades ambientales de los países involucrados en la propuesta.

Entonces, para viabilizar el acuerdo los firmantes determinaron varias responsabilidades relacionadas con las perspectivas futuras. De este modo, la Secretaría General se comprometió a realizar una gestión

técnica y operativa para impulsar desde lo subregional a lo nacional la propuesta de la GRI mediante su posicionamiento, más allá del apoyo político obtenido con el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAM) y el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Comunidad Andina. Para su cumplimiento se generarán encuentros con autoridades ambientales, de turismo y de cultura sobre la Estrategia Regional de Biodiversidad con el fin de promover planes de gestión de paisajes naturales y culturales de áreas protegidas asociadas a la red de caminos ancestrales.

Además, la SGCA ofreció realizar una tarea más amplia de difusión y comunicación de las actividades relacionadas con la implementación de la propuesta; así como, la generación de agendas conjuntas con las diferentes fuentes de cooperación a nivel nacional y regional que impidan la duplicidad de esfuerzos.

La UICN-Sur, por su parte, se comprometió a implementar acciones a través de sus miembros institucionales en cada país, en especial aquellos que se relacionan con las áreas protegidas para promover foros regionales y globales que destaquen la importancia de hacer sinergias en la gestión de las áreas naturales con los sitios culturales. En este caso el intercambio de experiencias sobre la red de caminos andinos prehispánicos será primordial para lograr el objetivo propuesto.

Esta organización internacional buscará conjuntamente con sus aliados que las relaciones con las autoridades patrimoniales de los países andinos y con el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO se restablezcan para que la propuesta de la GRI sea vista como un complemento que fortalecerá la nominación del Qhapaq Ñan, contribuyendo con su gestión y no como un factor de distracción o competencia.

Finalmente, el Instituto de Montaña (aliado técnico) se comprometió a desarrollar, compartir y difundir metodologías, herramientas y experiencias respecto de proyectos de gestión de paisajes culturales con la formación y fortalecimiento de capacidades al nivel local, contribuyendo con el desarrollo de materiales para cumplir con dichos objetivos en aquellos lugares que guardan relación con los ecosistemas de montaña, como el Inca Naani.

Por lo tanto, la estrategia de estos tres órganos, uno subregional y los otros como organizaciones internacionales, es fortalecer sus nexos

fomentado un trabajo conjunto con relaciones que faciliten un proceso donde se generan soluciones y oportunidades comunes para viabilizar su propuesta, aprovechando sus potencialidades estructurales y posiciones de actuación en los diferentes escenarios y niveles de gobierno.

En este momento, se puede ver claramente que se configuran los órdenes primero y tercero de gobernanza; los cuales, por un lado, se refieren a la generación de soluciones y oportunidades con la reducción de las tensiones en las interacciones de estos tres actores por cuanto trabajan por intereses comunes; y, por otro lado, cada actor realiza sus consideraciones racionales y se asignan las responsabilidades para delimitar sus actuaciones en relación con los demás actores, respectivamente.

Conclusiones: análisis de interacciones en la gobernanza nacional y el rol de las organizaciones internacionales

Las interacciones que se dan desde el nivel de gobierno central con respecto a las entidades del propio gobierno central obedecen a procedimientos burocráticos jerárquicos que deben seguir el camino trazado por quien comanda y controla el barco al interior de un país (Kooiman, 2006: 116, 117); es decir por el Poder Ejecutivo representado por medio de sus ministros y aquellos funcionarios que tienen ese rango por ser las autoridades quienes ejercen la rectoría de las políticas en determinado sector.

En Ecuador al crearse el Ministerio Coordinador de Patrimonio que ampara al Instituto de Nacional de Patrimonio Cultural, ubica a un coordinador del proyecto para realizar las relaciones interinstitucionales y de esa forma cumplir con el comando del ejecutivo de transversalizar el tema del patrimonio a través de las demás carteras de Estado que representan los otros actores.

De forma similar ocurre en el Perú, cuando el gobierno le otorga al INPC las facultades para ser la entidad encargada de coordinar las acciones nacionales e internacionales necesarias para la marcha de la nominación del Qhapaq Ñan.

En estas circunstancias el INPC motiva a las demás entidades para participar dentro de una metodología participativa en la cual los actores contribuyen desde la experiencia, por lo que hay más elementos

para encontrar las soluciones y en dónde no son válidas las preeminencias de los intereses de algún actor en particular y deben articularse entre sí.

Así, en la atmósfera burocrática como mencionan Pierre y Peters, el modelo weberiano del servicio público presente en las democracias occidentales, se caracteriza por el desarrollo de la gobernanza bajo las disposiciones de la norma (Pierre & Peters, 2005, 15); es decir, se permiten los acuerdos obedeciendo ciertos límites de actuación dados por la normativa sectorial y de la función ejecutiva, tal como lo expresara en una entrevista un funcionario del INC del Perú, quien manifestó:

“nosotros entendemos la gobernanza como la participación de varias entidades público y privadas, pero enmarcados en lo que dice la ley peruana, dentro de las competencias y metas trazadas por la autoridad y el gobierno en general. De igual manera hacia abajo, se respeta el poder de decisión que tienen los gobiernos y las comunidades locales dentro de los alcances y limitaciones dadas por la Constitución Política del Perú” (GC; 2009).

En este conjunto de interacciones se verifica la existencia del primer orden de gobernanza, donde se crean oportunidades y se encuentran soluciones para los desafíos en torno de la conservación de los caminos, de manera que, el relacionamiento entre los actores es menos complejo y las dinámicas que ocurren entre los entes gubernamentales cuentan con una reducción significativa de las tensiones, donde los intereses apuntan a objetivos comunes que demandan encontrar acuerdos mutuos y optar por decisiones colectivamente (Kooiman: 2006, 141) en beneficio del país.

Consecuentemente, en este caso los acuerdos pasan a un nivel en el que la gobernanza debe implementar los compromisos pactados en el nivel regional sobre el proceso de nominación del Qhapaq Ñan, pero al mismo tiempo permite la participación de otros actores sociales, en una suerte de cooperación mutua, donde los acuerdos a los que lleguen estas entidades a nivel de gobierno central y otras entidades no gubernamentales, serán las que se ejecutarán en los gobiernos locales y en las comunidades. (Kooiman, 2006: 115). En este marco, se abre un espacio de interacciones horizontales entre los actores que trabajan a nivel del gobierno central y con aquellos con los cuales se guardan relaciones

discrecionales, como las consultoras, universidades y organizaciones no gubernamentales.

Gráfico No. 6
Interacciones a nivel nacional. Coordinación
de las autoridades patrimoniales¹²⁷



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

En cambio, en términos de las interacciones de “arriba - abajo” (Kooiman, 2006: 15) se generan tres tipos de interacciones: las verticales o intervenciones con los gobiernos y comunidades locales; los interjuegos o interacciones horizontales entre entidades del gobierno central y las interacciones discrecionales horizontales con otros actores no estatales y; dentro de éstos, las organizaciones no gubernamentales, las cuales han pasado a ser en las últimas décadas colaboradoras del gobierno (Pierre & Peters, 2005: 76) por contribuir a la reinención o modernización del gobierno y la introducción de los cambios institucionales que buscan mayor eficiencia, transparencia en los procedimientos, rendición de cuentas y participación ciudadana.

127 El gráfico No. 6 simboliza el rol que las autoridades patrimoniales (en este caso del Ecuador) realizan para implementar los acuerdos a nivel nacional con otras entidades gubernamentales y no gubernamentales y elaborar los documentos técnicos necesarios para presentarlos a nivel regional. Lo mismo ocurre en el Perú a través del INC.

Gráfico No. 7
Interacciones a nivel nacional y las organizaciones internacionales¹²⁸



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

Por otro lado, respecto de las interacciones en la GRI que mantiene la UICN con los gobiernos son únicamente relaciones discrecionales, debido a que, los Estados no sienten que tienen una obligación o al menos una presión moral de aceptar sus iniciativas, porque no está respaldada por un régimen internacional. Entonces, la UICN debe entrar a realizar toda una estrategia de cabildeo con las autoridades ecuatorianas, peruanas y bolivianas para que su propuesta de la GRI pueda acogerse y sea aplicada. Por ello, se preocupa de generar otros nexos de influencia a nivel local con las autoridades y comunidades para la implementación de planes y programas.

Lo anterior, no ocurre con la Unesco que en este nivel ocupa un lugar elevado ante el cual deben responder las autoridades patrimoniales; es decir debido a su posición desde el régimen de patrimonio, se establece una especie de poder vinculante para seguir las guías provenientes del

128 El gráfico No 7 dibuja las relaciones hacia debajo de las organizaciones internacionales que son parte de la dinámica del orden internacional y las relaciones horizontales y discrecionales de las organizaciones que no tienen poder vinculante sobre los gobiernos de los Estados y cómo se verifican interferencias e interjuegos en un mismo sistema de gobernanza que desde el nivel nacional es preponderantemente jerárquico.

Comité de Patrimonio Mundial; pero, no entra directamente a influenciar las decisiones internas del país, pues deja que cada país cumpla los compromisos bajo sus términos y capacidades, ya que la investigación como la elaboración del expediente y del plan de manejo dependen de los recursos económicos y humanos que se destinen para el efecto, donde la voluntad política del gobierno. Su nivel de influencia está alrededor de las autoridades del gobierno central.

Entonces, en el nivel nacional, el rol de las organizaciones internacionales depende de la posición que éstas conserven en el sistema de gobernanza y su grado de influencia (de arriba a abajo u horizontalmente). Pero, son los actores del nivel central los que al final toman las decisiones, siguiendo las directrices internacionales en lo que corresponda. En otras palabras, se responde a los compromisos en ejercicio del poder soberano que los Estados poseen para volver operativos los convenios o iniciativas regionales que ocurran, por lo que las autoridades nacionales poseen un espacio de actuación muy importante y neurálgico en la toma de decisiones.

Tanto a nivel nacional como a nivel regional no se puede dejar de destacar el rol que las autoridades culturales del Perú han cumplido dentro del proceso de nominación, ya que todas las características que le rodean al Perú como a la entidad que representan han permitido que lidere el proceso. Estas características a decir son: la gran cantidad de vestigios arqueológicos que posee el país, los ingresos económicos que produce el turismo cultural, el financiamiento y la cantidad de recursos humanos que posee para desarrollar sus investigaciones, el peso institucional que posee el INC ante otras entidades nacionales y de otros países; las cuales conforman la identidad con la cual este país entra dentro del juego de interacciones del sistema de gobernanza que se conforma alrededor de este proceso.

De acuerdo con Jan Kooiman el liderazgo es obtenido por la influencia de sus estructuras en los procesos y participantes, que deriva en el control y gestión del programa caracterizado por mover, entusiasmar y capacitar a los que contribuyen a los objetivos de la colaboración (Kooiman; 2006; 67), lo que se complementa con lo que Young menciona respecto de entender cómo las diferentes fuerzas impulsoras interactúan para generar los resultados observados (Young; 2002:4).

Precisamente, ha sido esa fuerza a nivel regional del INC conjuntamente con la del Centro de Patrimonio de la Unesco las que han motivado a las demás entidades patrimoniales de los demás países para llegar al levantamiento de información y a la generación de compromisos hasta el momento y que han sido fuerzas motoras en momentos críticos, como cuando en Bolivia se extravió toda la investigación por el cambio de gobierno y fueron los técnicos del INC del Perú que han apoyado y dirigido a los nuevos funcionarios bolivianos en sus investigaciones para que puedan recuperar y levantar de nuevo la información y no quedarse atrás en el proceso de la nominación.

Por ello, las cualidades que forman la identidad de los líderes y coordinadores del proceso son las fuerzas motoras que generan el poder de impulso para que los demás actores generen cambios y capacidades adicionales y la presencia de estos dos tipos de actores permiten un balance en las dinámicas del proceso para que no sean distorsionadas por los intereses de unos sobre otros. Sin embargo, cada actor del proceso es importante, por lo que el Ecuador ha participado activamente, realizando los esfuerzos nacionales para poder cumplir con los requerimientos del levantamiento de información, generando un proceso de gobernanza al interior del país y llegando a acuerdos con sus países vecinos.

De esta manera, en Ecuador a propósito del proceso y de acuerdo con el equipo técnico o punto focal, la nominación ha permitido que en el país se generen nuevas metodologías de investigación, se fortalezca el sector del patrimonio y se generen espacios para que profesionales de distintos ámbitos puedan desarrollar destrezas y trabajos multidisciplinarios para la catalogación, registro y recuperación de bienes patrimoniales culturales; los cuales, también comparten valores de bienes patrimoniales naturales a los que se suma una dimensión adicional dada por los valores inmateriales de los pueblos que habitan en los caminos prehispánicos (MB; 2009). Entonces, para el país el proceso de nominación se ha constituido en un reto, porque este tipo de investigaciones nunca antes se habían desarrollado en el país y posiblemente en ninguno de los otros países participantes.

CAPITULO IV

GOBERNANZA LOCAL: LAS COMUNIDADES Y ÁREAS PROTEGIDAS ASOCIADAS AL QHAPAQ NAN Y A LA GRAN RUTA INCA

Descripción de las comunidades locales y áreas protegidas en Perú y Ecuador

*Perú: La comunidad Soledad del Tambo
y el Parque Nacional Huascarán*

En el Perú la comunidad de Soledad del Tambo se encuentra ubicada a 3.700 metros de altura sobre el nivel del mar, está en el distrito de Huachis, provincia de Huari, departamento de Ancash. La población más cercana a ésta se encuentra a una distancia de 6,57 kilómetros y es la comunidad denominada como Waga Jirka.

Ésta es una pequeña colectividad compuesta por 25 familias, cuenta con 4 a 6 miembros por familia, lo que da lugar a un total aproximado de 125 habitantes entre los que se cuentan a jóvenes, niños, niñas, adultos y personas de la tercera edad. Se destaca que no existen muchos jóvenes, debido a que, por falta de centros educativos que sirvan para la formación de los adolescentes en la zona, la población joven se ve obli-

gada a migrar al poblado de Huaraz o a la ciudad de Lima y luego no regresan a la comunidad de origen.

Los comuneros son bilingües hablan castellano y quechua; por eso, como parte de su identidad a esta comunidad se la identifica también con el nombre quechua de “Pincush Tambo”.

La parte del trayecto que se asocia a esta comunidad con el Qhapaq Ñan, se le conoce como el Inca Naani, en el cual se encuentran seis comunidades más asentadas a lo largo del mismo, estas son: el Castillo, San Cristóbal del Tambo (Provincia de Huari, Ancash), Sacracocha, Tarapacó, Isco y Huanuco Pampa. Dichas comunidades se encuentran ubicadas entre los 3.200 y 4.500 m.s.n.m., dentro de un ecosistema de alta montaña parte del Parque Nacional Huascarán en la Cordillera Negra, que es una cadena montañosa paralela a la Cordillera Blanca, muy apreciada por quienes realizan turismo de montaña.

El Parque Nacional Huascarán se estableció, como tal, el 10 de julio de 1975 y cuenta con una superficie de 340.000 hectáreas a lo largo de 158 kilómetros. Este parque atraviesa las provincias de Recuay, Huaraz, Carhuaz, Yungay, Huaylas, Pomabamba, Mariscal Luzuriaga, Huari, Corongo, Sihuas y Bolognesi. Al igual que el Parque Nacional Sangay en Ecuador, este parque también ha sido declarado como Patrimonio Natural de la Humanidad por la Unesco en 1985 y anteriormente fue reconocido como zona de reserva de biósfera en 1977. Las razones de estos reconocimientos tienen que ver con las extraordinarias formaciones geológicas, los restos arqueológicos, su riqueza en fauna y flora y la belleza escénica de la Cordillera Blanca, razones que lo convierten en un punto de interés mundial para la investigación científica natural y cultural con enormes beneficios socio-económicos a las poblaciones locales por su gran potencial turístico (Wurst, 2004: 64).

Dentro de este parque existen alrededor de 663 glaciares distribuidos a lo largo de 180 kilómetros de longitud desde el nevado Tuco en el Sur hasta el nevado Campará en el norte, 296 lagunas y 41 ríos. Las altitudes de las cumbres oscilan entre los 5.000 a 6.768 metros sobre el nivel del mar y en sus paisajes existen quebradas profundamente encajonadas como resultado de la erosión fluvio-glaciar y un gran número de

lagunas entre las que se destacan: la laguna de Llanganuco y la laguna de Parón¹²⁹.

Además, otra Área Protegida asociada a la Gran Ruta Inca y al Inca Naani es la Zona de Reserva de Huayhuash que se encuentra a 50 kilómetros de la Cordillera Blanca y constituye otra cadena montañosa de nevados, compuesta por catorce cumbres que se extienden a lo largo de 30 kilómetros de norte a sur, cuyas altitudes superan los 5.500 y 6.000 metros de altura sobre el nivel del mar, con un conjunto de lagunas asociadas a estos glaciares (Bartle, 2004: 71).

Ecuador: Las comunidades Caguanapamba y Sisid y el Parque Nacional Sangay

La comunidad de Caguanapamba pertenece al Cantón del Tambo, provincia del Cañar y está asociada al tramo del Qhapaq Ñan que va desde Achupallas-Culebrillas-Ingapirca, en tierras que cruzan por el Parque Nacional Sangay, cuya población está compuesta por 270 familias que suman un total 1300 habitantes aproximadamente, por cuanto, cada familia está compuesta por un promedio de cinco miembros (SQ; 2009).

A pocos metros se encuentra la comunidad de Sisid, que por la división político-administrativa del territorio pertenece al Municipio de Hatum Cañar y es más grande que la comunidad de Caguanapamba con una población de más de 5.000 personas, contando niños, niñas, adultos y mayores de edad, los cuales son registrados en una nómina, en la que de acuerdo con información del presidente de la comuna se incluyen a aquellos que habitan en el exterior, ya que el fenómeno migratorio ha sido sistemática y considerable. En tal virtud, al interior de la comunidad se ha dispuesto como política que los que están fuera del país deben ser tomados en cuenta, porque al ser parte de la comunidad algún momento retornarán y ésta debe estar lista para acogerlos nuevamente (SP, 2009).

Estas dos comunidades al principio eran una sola comunidad, pero se dividió por el crecimiento poblacional y por diferencias presentadas entre los miembros dichas comunidades que obedecieron en su momento a conflictos familiares, de tierras y de identidad. La comunidad

129 www.perutoptours.com [14/09/2009]

originaria se constituyó desde el año 1603, por la compra de tierras de la señora María Inga Gañanzu, quien comenzó a formar la comunidad de Sisid y obtuvo la personalidad jurídica de comunidad en 1959¹³⁰.

Sisid y Caguanapamba administrativamente están gobernadas por un Consejo de Gobierno. El Consejo de Sisid reformó sus estatutos en el año 1997, por cuanto la estructura anterior no podía responder a las demandas de educación y de proyectos de la población que había crecido y debía organizar mejor los espacios comunitarios para la ganadería y la agricultura (SP; 2009)¹³¹. Mientras que, el Consejo de Caguanapamba apenas funciona desde el 2007 (SQ; 2009).

Al interior de estos consejos existe una estructura que posee una directiva y varias dirigencias, las cuales llevan a cabo actividades relacionadas con temas específicos. Así, la directiva está conformada por: presidente, vicepresidente, tesorero y secretario de actas y comunicaciones; en tanto las dirigencias se componen entre dos y cuatro dirigentes que se encargan de asuntos tales como: los emprendimientos empresariales, la comunicación, los asuntos socio-administrativos, de la mujer y la familia y, de la educación y ambiente. La constitución de estas dirigencias, según sus dirigentes han cambiado la forma de gobernar en la comunidad y promueven mayor participación entre sus miembros (SQ y SP; 2009).

A su vez, los consejos de gobierno han desarrollado sistemas de control interno, sobre todo en el tema de rendición de cuentas y tributación. Se lleva contabilidad que antes no se realizaba y se emiten informes periódicos que se exponen ante todos los comuneros, lo que ha generado confianza entre las personas, con respecto de la disposición e inversión de los recursos económicos de la comunidad.

Ambas comunidades son quichua hablantes, poseen iglesia católica y evangélica y algunos de los pobladores jóvenes están retomando las creencias relacionadas con la cosmovisión andina.

De acuerdo con otras investigaciones estas dos comunidades forman un complejo de redes familiares, laborales y comerciales, cuya fragmentación ha causado que dichas comunidades pertenezcan a municipios

130 Manuel de Jesús www.kuyallacta.blogspot.com [20/08/2009]

131 De aquí en adelante salvo la mención de autores que se citan en el texto la información relacionada con esta comunidad proviene de entrevistas.

diferentes, sumado a ello sus límites no están bien delimitados, siendo ésta la fuente de un conflicto latente, pero manejable¹³². Así, el territorio total que abarcan estas comunidades se aproxima a las 7.500 hectáreas, divididas aproximadamente entre 4.500 hectáreas para la comunidad de Sisid y 300 hectáreas para Caguanapamba, ubicadas a una altitud media que va desde los 2.300 a los 3.500 metros de altura, inclusive se puede encontrar tierras comunales a 4.500 metros sobre el nivel del mar (Cantero & Fernández, 2007: 126-127).

El movimiento indígena es importante en este sector, por lo que cuenta con líderes políticos que en su mayoría pertenecen al movimiento Pachacutick, quienes en los últimos ejercicios electorales han alcanzado a ser elegidos como concejales del Municipio del Tambo y el alcalde actual de Hatum Cañar es precisamente un líder indígena (EC; 2009)

En los relatos de ambos dirigentes entrevistados se encontró que el discurso identitario se halla fuertemente ligado al reconocimiento de sus ancestros cañaris, más no a los incas. Esta identificación produjo conflictos sobre la gestión del complejo arqueológico de Ingapirca hace unos cuantos años con los mestizos, puesto a que estiman que gran parte del complejo arqueológico perteneció a la cultura de sus ancestros y por lo tanto su gestión les corresponde porque es parte de sus territorios, por herencia cultural (MB; 2009).

Otros aspectos importantes en la vida de las comunidades son: la educación y la participación femenina en la toma de decisiones. En cuanto a la educación, ésta cuenta con dos modalidades: la hispana y la intercultural bilingüe. La primera depende de las directrices de la educación tradicional, mientras que la bilingüe tiene una malla curricular en la que la comunidad participa activamente en la selección de materias, contratación de docentes y selección de autoridades. Cabe mencionar que, los comuneros realizan una veeduría muy fuerte sobre la educación tradicional que ha resultado en la expulsión de maestros por no cumplir con su deber de enseñanza (SP; 2009).

Por otro lado, la participación femenina es cada vez mayor, debido a que el empoderamiento de las mujeres les ha permitido ejercer algunos cargos de liderazgo, desde hace algunos años, como por ejemplo:

132 En este punto se combina lo que dicen otras investigaciones con lo verificado en campo.

la presidencia de los comités de padres de familia de la escuela ubicadas en la zona y dentro de los consejos de gobierno hay dirigentas mujeres en las vocalías de la salud, de la familia, de la nutrición y de la mujer. Lo que no ha ocurrido es que una mujer sea la presidenta del Consejo de Gobierno, pero podría ocurrir en un futuro, ya que algunas de las dirigentas, tanto en la comunidad de Sisid como de Caguanapamba asisten a la escuela de líderes de Dolores Cacuango, pero hasta el momento este ha sido un cargo reservado para los hombres (SP y SQ; 2009).

Cabe mencionar que las comunidades asentadas en esta zona, si bien parecen derivar del tronco común de los cañaris, poseen sus diferencias al interior. Son cuatro los grupos étnicos identificados: los Huayrapungus, Quilloacs, Sisids y mestizos cuya indefinición en su identidad es profunda. Los últimos reflejan en sus rostros una piel más blanca que de los indígenas, pero sus vestimentas obedecen a las tradiciones indígenas, como se puede observar en la comunidad de San José. Por esas razones, no son tomados en cuenta en las decisiones de las demás comunidades (EC y SQ; 2009).

Como se mencionó, estas comunidades habitan a los alrededores del Parque Nacional Sangay y algunas de sus tierras comunales se encuentran dentro de este parque, por lo mantienen estrechas relaciones con la naturaleza y la Laguna de Culebrillas representa un lugar sagrado que responde al origen de su identidad cañari y participar en su gestión es un tema aún pendiente y que debería ser atendido, ya que hasta el momento está bajo la competencia del Ministerio del Ambiente (SQ; 2009).

El Parque Nacional Sangay se crea como Reserva Nacional el 16 de junio de 1975, mediante Acuerdo Ministerial No. 190 y se eleva a la categoría de Parque nacional, cuatro años después, el 26 de julio de 1979 por el Acuerdo Ministerial No. 322 y sus límites son ampliados hacia el sur en el año 1992 mediante el Acuerdo Ministerial No. 026¹³³.

Para el año 1983 fue declarado como Patrimonio Natural de la Humanidad y aunque corrió el riesgo de salir de la lista de Patrimonio Mundial, porque estuvo como Patrimonio en Riesgo, se recuperó la categoría y se ratificó la nominación en el año 2005. Las razones que se consideraron para otorgarle el valor universal excepcional son sus características únicas de biodiversidad y paisajísticas (MB; 2009).

Este parque se encuentra localizado entre las jurisdicciones provinciales de Tungurahua, Chimborazo, Cañar y Morona Santiago, aunque el 70% de su superficie total se encuentra ubicado en la última provincia enunciada.

La superficie total del parque es de 502.105,03 hectáreas, según los datos oficiales constantes en el Registro Oficial No. 330 publicado el 7 de mayo de 2004. Debido a esta extensa superficie su administración es ejercida por tres diferentes zonas administrativas que se ubican en Riobamba para la parte norte, en Azogues para la parte Sur y en Macas en la región Oriental, pero no es suficiente porque la extensión demanda la existencia de una subdivisión aún mayor y las capacidades de recursos financieros, humanos y de infraestructura no son suficientes¹³⁴.

Este parque cuenta con diferentes sitios de interés turístico porque cuenta con una cadena de volcanes, montes, una gran cantidad de ríos, quebradas y tiene más de 300 lagunas. Entre éstos sitios se pueden nombrar: lagunas de Osogoche, volcán Sangay, los Altares, volcán Tungurahua, lagunas de Sardinayacu, laguna de Culebrillas, entre otros atractivos. Estas formaciones naturales conforman parte de dos importantes ecosistemas de montaña y de páramos que constituyen un corredor ecológico que va desde los Llanganates al Sangay y que fuera reconocido así por el Ministerio del Ambiente gracias a las investigaciones realizadas por la WWF en el año 2002¹³⁵.

Procesos de intervención en las comunidades

Las actuaciones del gobierno central y gobiernos seccionales

La presencia del gobierno central del Perú en los poblados asociados al Qhapaq Ñan ha sido insuficiente y en ciertos casos, inexistente, puesto que, las comunidades asentadas en estos sitios se sienten abandonadas debido a los serios problemas que poseen en cuanto a la cobertura de los servicios básicos: no poseen agua potable; el servicio eléctrico

134 www.parquesangay.org.ec [05/09/2009] y la misma información fue publicada en <http://www.skyscraperlife.com/ciudades-y-arquitectura-la/28059-parque-sangay-patrimonio-de-la-humanidad-ecuador.html> [05/01/2010]

135 www.parquesangay.org.ec Esta página ha dejado de estar disponible. Concordancia con www.sangay.eu/parque-de-sangay.php?lang=es [05/01/2010] (versión resumida).

llega, pero con escasa intensidad; no poseen comunicación por medio de la telefonía estatal, debiendo recurrir a la telefonía celular cuya señal es defectuosa; y, tienen problemas de acceso de caminos, constituyendo los caminos ancestrales, a veces, las únicas rutas para llegar hasta dichos poblados (DTC; 2009).

No obstante, a pesar que dichas obras constituyen una competencia compartida entre los gobiernos seccionales y nacional, es mejor la visión que tienen del gobierno a nivel local que del central. Más bien, los miembros comunitarios mencionan que el apoyo de las autoridades locales ha ido creciendo y están apoyándolos en su desarrollo, gracias a la intervención de las organizaciones no gubernamentales e internacionales que mantienen proyectos en esta zona (DCT; 2009)

Así, por ejemplo, la Municipalidad de Huari que está íntimamente ligada al tramo del Qhapaq Ñan, conocido en este lugar como el Inca Naani, en los últimos años ha tomado un papel más preponderante en la actividad turística. Actualmente, tiene un proyecto con Gestur de la Institución Swisscontact¹³⁶ con el financiamiento de la Asociación Ancash y la compañía minera Antamina S.A, especialmente en los pueblos del Callejón de Conchucos¹³⁷.

Dentro de las actividades que impulsa este proyecto está la realización de festivales gastronómicos y caminatas por las distintas rutas turísticas comunitarias. El trabajo de Swisscontact quizás es de los primeros en Ancash, pues al parecer, según comuneros y guías turísticos, tienen mucho tiempo trabajando y su papel ha sido fortalecido por otras organizaciones internacionales y no gubernamentales (DCT y AD; 2009).

Otro gobierno seccional que también está asociado a estos caminos y es mayor receptor de turismo de montaña en el Perú es el Municipio de Huaraz. Este municipio ha elaborado una política ambiental que, de

136 Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico creada en 1959 por interés del sector privado y académico suizo. En América Latina sus oficinas están en Bolivia, Ecuador, Perú, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En el Perú lleva trabajando desde 1966 implementando diversos programas para fomentar la pequeña y microempresa; así como la promoción del desarrollo económico local. Los proyectos y programas son ejecutados en colaboración con contrapartes locales orientadas por el principio “ayuda para la autoayuda”. <http://www.swisscontact.org.pe/swissperu/swissperu.htm> [23/08/2009]

137 <http://turismoachashino.blogspot.com> [19/08/2009]

acuerdo a su propia descripción se circunscribe dentro de la política regional de Ancash y la política ambiental nacional, enfocándose en la base del desarrollo sostenible. Su metodología de incidencia en teoría es participativa para que cada individuo, organización, entidad pública y la empresa privada se esfuercen conjuntamente en la difusión y ejecución de buenas prácticas de manejo y protección ambiental; por lo que en sus reuniones convoca abiertamente a los actores interesados en el tema¹³⁸.

Esta política ambiental fue elaborada con una visión integradora con posibles impactos sobre elementos naturales, socioeconómicos y culturales, con un alcance transectorial. Así, en todo plan, proyecto o actividad debe incluir a los diversos actores en diferentes temas cuya acción debe contar con tres ejes: prevención en gestión ambiental para minimizar las amenazas y riesgos en la calidad ambiental, participación ciudadana e información¹³⁹.

A su vez, el municipio de Huaraz realizó un diagnóstico ambiental que sistematizó los problemas y potencialidades ambientales, para elaborar un plan que definió los objetivos deseables en los próximos 10 y 15 años¹⁴⁰.

Entre las problemáticas que fueron identificadas se pueden mencionar: la costumbre de quemar los pastizales, la deforestación, la contaminación del agua, la pérdida de las reservas hídricas por los procesos de deglaciación y por efectos del cambio climático, la falta de gestión de las aguas residuales y la escasez de agua en la Cordillera Negra. Ante lo cual, las potencialidades encontradas permiten ver que aún existen suelos aptos para el cultivo de bosques, para el uso de pastizales y otros cultivos, debiéndose buscar maneras para potencializar la disponibilidad de recursos hídricos en la Cordillera Blanca sin destruirlos, permitiendo su aprovechamiento en los lugares en donde es escasa, con mucho cuidado y cautela¹⁴¹.

138 www.munihuaraz.gob.pe [03/09/2009]. El enlace correspondiente ya no se encuentra disponible.

139 *Ibidem*

140 Diagnóstico ambiental Huaraz <http://www.munihuaraz.gob.pe/pdf/Diagnostico%20Huaraz.pdf> [23/09/2009]

141 *Ibidem*

Entre los planes de intervención a corto plazo, de acuerdo con otros actores, este gobierno seccional podría implementar una “zona ecológica económica” en la que se puedan establecer subzonas sobre lugares forestados y reforestados, con la restauración de especies adecuadas para la generación de beneficios ambientales y económicos; además de la implementación del sistema de gestión integral de residuos sólidos, como el tratamiento de residuos peligrosos y mecánicos¹⁴². Para ello, también se requiere programas que fomenten la agricultura orgánica y desincentiven el uso de agroquímicos en los cultivos, más programas de ecoturismo y apoyar las rutas turísticas vivenciales en funcionamiento.

En Ecuador el panorama es distinto, ya que las comunidades describen diferentes procesos de intervención del gobierno central y de los gobiernos seccionales en varios temas, aunque el papel correspondiente a la construcción de obras públicas, en especial caminos también ha sido descuidado en estas zonas, por falta de dinero, por abandono de las autoridades, por conflictos limítrofes y posiblemente por problemas de corrupción (SP; 2009)

Ahora bien, en los asuntos relacionados con el medio ambiente uno de sus líderes comunitarios mencionó que en el año 1995 las comunidades estudiadas propusieron al Ministerio del Ambiente trabajar en el área del turismo ecológico, pero no obtuvieron respuesta positiva. Aseguran que, sobre la conservación de las áreas protegidas no han hecho mayor cosa, excepto contratar a un par de guardaparques para el Parque Nacional Sangay y por ende, no son suficientes para el cuidado de todo el páramo, cuya mayor amenaza son los incendios (SP y SQ; 2009)¹⁴³.

Además, las autoridades ambientales no cuentan con la participación comunitaria, porque toda la planificación se hace desde la oficina. Según ellos, los guardaparques son foráneos y algunos son colocados “por clientelismo, por palancas o por amistad” (SP; 2009), lo que provoca que la comunidad se retire y prefiera mantenerse al margen. Manifiestan que, si fuese diferente y se tomara en cuenta a la comunidad para elegir los guardaparques o en las decisiones sobre el cuidado del Parque, sería distinta la acción y la participación de las comunidades.

142 *Ibidem*

143 La información de este párrafo y las siguientes provienen de la fusión de las entrevistas realizadas a los dirigentes de Sisid y Caguanapamba.

Entonces, las comunidades decidieron buscar el apoyo en proyectos ambientales y productivos con algunas ONG y se concretó hace 10 años un proyecto de implementación de recuperación de especies que incluyó la cría de alpacas y cultivo de plantas vegetales nativas, que sigue apoyándose en este tipos de ayudas hasta la fecha.

Con respecto al turismo comunitario, mencionan que, han trabajado en distintas capacitaciones con el Ministerio de Turismo y con el Ministerio de Cultura y hace unos pocos meses el Ministerio Coordinador de Patrimonio les ha ofrecido recursos para la reconstrucción de la capilla de Sisid Central.

La actividad de los gobiernos locales en lo que respecta al turismo comunitario ha sido realizada por el Municipio de Hatum Cañar, impulsando las visitas a sitios arqueológicos, siendo denominada como la capital arqueológica del país y, en consecuencia, el patrimonio es un importante componente de este tipo de turismo que se encuentra ligado a las comunidades que habitan cerca del Qhapaq Ñan.

En el año 2003 este municipio con ayuda de la cooperación española elaboró un “plan estratégico de desarrollo turístico”, el cual contempla entre una de las rutas con potencial turístico al Qhapaq Ñan, pero no es el único recurso turístico, puesto que cuentan con muchas otras riquezas naturales y culturales.

Este plan incluyó un diagnóstico sobre las condiciones socio-económicas del cantón y las problemáticas que tienen las comunidades a nivel general. La metodología de elaboración de este plan fue participativa e incluyeron a autoridades y funcionarios de ciertos órganos y entidades locales, miembros de comunidades y organizaciones no gubernamentales, a más de algunos funcionarios del gobierno central¹⁴⁴ (Galindo, 2003:2). Se generó un proceso de gobernanza interactiva que sirvió para la elaboración de políticas públicas en torno a la actividad turística del cantón y en favor del desarrollo comunitario.

144 Participaron autoridades como: el Director del Museo Ingapirca, el delegado del Consejo Provincial, algunos Concejales del Municipio, un delegado de la Asociación Interprovincial Artesanal del Cañar, el Sujefe de Tránsito del Cañar, una reportera de la Radio la Voz de Ingapirca, propietarios de restaurantes, delegados del Ministerio de Turismo y delegados de colegios e institutos del Cañar (Galindo; 2003: 2).

Las mayores problemáticas que reflejó este plan, sobre la situación del cantón y las comunidades fueron alrededor de la infraestructura básica: el 15.6% de las viviendas con servicio de recolección de basura, agua potable para el 25% de las viviendas, luz eléctrica para el 49.5% de la población y apenas el 17.5% de los hogares se verificó contaban con servicio higiénico. Mientras que, el sistema vial se calificó como inexistente, ya que el 80% de las vías son lastradas y en invierno se convierten en lodazales intransitables. Esta última condición dificulta más el turismo porque la mayoría de atractivos turísticos del cantón carecen de vías aceptables de comunicación, con excepción del complejo arqueológico de Ingapirca.

Dadas las problemáticas citadas el plan sugirió impulsar relaciones interinstitucionales con todas las entidades que trabajan en el cantón para desarrollar y fortalecer la actividad turística y encontrar soluciones a los problemas generales que afectan a la población y al turismo. Para ello, plantearon una planificación participativa que incluya programas y proyectos a corto, mediano y largo plazo (Galindo, 2003: 15,16). Sin embargo, en el esquema ideado se bosquejó una mesa de cogestión a nivel local, en la cual, los roles de los actores participantes respeten las interacciones jerárquicas con las autoridades locales, invisibilizando a su vez, la participación de las comunidades indígenas y campesinas.

En todo caso se puede afirmar que las autoridades del Municipio de Hatun Cañar se encuentran interesadas en el turismo comunitario, tanto para el desarrollo de las comunidades como de la ciudad, debido a que, de esa manera se fomenta el turismo en general y la difusión de los atractivos del cantón a nivel nacional e internacional, sostenida por intermedio de los vestigios arqueológicos que poseen en el cantón (RC,2009).

Interacciones para el desarrollo del turismo comunitario y el turismo vivencial

En el Perú el turismo comunitario es una de las actividades económicas de mayor crecimiento y actualmente es parte de los objetivos del “plan estratégico nacional de turismo” (PENTUR) que plantea la capacitación y ubicación en los nichos de mercado para reunir las condicio-

nes apropiadas que puedan desarrollarlo de manera sostenible (MCET; 2008: 2).

De acuerdo con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y el Viceministerio de Turismo de dicho país, las experiencias de turismo rural comunitaria han nacido de la iniciativa de emprendedores con el apoyo de organizaciones de cooperación internacional para el desarrollo, pero los resultados no fueron iguales para todos los casos, ya que en algunos casos fueron positivos y en otros negativos, porque se descuidaron principios básicos para el desarrollo del turismo asociados a una mala planificación o a un escaso estudio de la demanda, la falta de conectividad o accesos y una deficiente calidad del servicio (MCET; 2008:2).

En los lineamientos que presentan las autoridades de turismo al país mencionan que, la actividad del turismo se ha calificado por la comunidad internacional como una herramienta de desarrollo y de lucha contra la pobreza para paliar problemas como el deterioro del medio ambiente, la explotación indebida de los recursos naturales y la pérdida de la identidad. Por lo tanto, las estrategias o lineamientos de intervención tienen como objetivo fortalecer las capacidades de planificación y gestión de los gobiernos locales, promoviendo la participación de la comunidad local; ya que, el turismo comunitario debe ayudar a la generación de empleos, mejora de los ingresos de la población, la promoción de la conservación y la reducción de la migración. A nivel del gobierno central sugieren que debe promoverse una acción de coordinación multisectorial con la intervención de otros actores público privados para fomentar el desarrollo de proyectos que fortalezcan las actividades productivas tradicionales y atiendan al medio rural con los servicios básicos necesarios (MCET; 2009:3).

El concepto que se le da en este país está bajo la denominación de “turismo rural comunitario” y es el siguiente:

“El Turismo Rural Comunitario en el Perú es toda actividad turística que se desarrolla en el medio rural, de manera planificada y sostenible, basada en la participación de las poblaciones locales organizadas para beneficio de la comunidad, siendo la cultura rural un componente clave del producto”.

(Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; 2008:4)

Consecuentemente, este tipo de turismo se caracteriza por ser rural, planificado y sostenible, que busca la participación e incorporación de las poblaciones locales para que fortalezcan su patrimonio cultural y utilicen sus recursos de forma sostenible; pues, se pretende que los beneficios sean económicos, ambientales, sociales y culturales. Pero, no es una actividad que reemplace las otras actividades económicas, sino que se la ve como una actividad complementaria que se interrelaciona con las otras actividades. Las autoridades del sector exigen se cumpla con lo siguiente: que tenga componentes culturales y naturales que interesen a los visitantes y que posean una conectividad e infraestructura mínima con servicios de alojamiento, alimentación y otras instalaciones complementarias. Además se valora que existan conocimientos, valores y destrezas tradicionales que mantengan sus procesos culturales y no los desnaturalicen, generando interacciones entre el anfitrión y el visitante, cuyo grado de relación y permiso para que quien visita a la comunidad se inmiscuya en las actividades de la comunidad, dependen de los miembros de ella (MCET; 2008: 5 y 6).

Con la definición y explicaciones dadas, entonces es más fácil entender las razones del por qué el turismo comunitario en Perú se denomina como “turismo vivencial”, debido a que les permite cumplir con los condicionamientos nacionales y les da a los comuneros un sentido de pertenencia y de relacionamiento con el turista.

Según dicen los comuneros, en el turismo vivencial¹⁴⁵ el extranjero no solo visita los lugares y conoce parte de su cultura sino que convive con ellos por unos días, comparte sus labores y se inmiscuye en la vida cotidiana de la comunidad. El turista, en este contexto pasa a ser un visitante que es acogido por la comunidad y por ello debe participar en la diaria convivencia y las actividades que ello implica, ayudando en la construcción con adobe, a servir la mesa, a labrar el campo con ellos. Los comuneros le enseñan sobre sus técnicas, sus herramientas¹⁴⁶ y sus

145 De acuerdo con un boletín del Instituto de Montaña, el turismo vivencial es “aprender de la experiencia de vida de una cultura, no es utilitario, ni folclórico, permite contrastar modos de vidas que enriquecen la diversidad y la tolerancia. Busca fortalecer el capital natural, social, productivo y económico” (IM; 2004: 3)

146 El guía de la comunidad en la caminata muestra a los turistas a la “chaquitaclla inca” que es un palo excavador que lo usan en sus faenas agrícolas para levantar la tierra y cultivar.

comidas, al mismo tiempo los extranjeros deben enseñar algo a cambio a la comunidad y pagar por los servicios de alojamiento, comida y enseñanza brindados. (Guías de Vicos y Soledad del Tambo; 2009).

En la comunidad de Soledad del Tambo para el desarrollo del turismo comunitario se conformó una estructura organizativa por asesoría del Instituto de Montaña y las ONG locales denominada como “Comité de Turismo”, el que cuenta para la toma de decisiones de una directiva elegida entre sus comuneros. Según esta directiva, desde hace 4 años se reciben grupos de 5 a 18 personas por cada paquete de visitantes, que al año se convierte en un flujo de 3 a 5 grupos, los que llegan por intermediación de agencias turísticas locales o de organizaciones no gubernamentales, como: Asociación Kuntur, Ventur Com y Respons Turismo Sostenible (DCT; 2009). Estas organizaciones y agencias no trabajan por sí solas, muchas veces lo hacen en coordinación o conjuntamente.

Dentro del comité participan casi todas las familias de la comunidad, por lo que sus beneficios son compartidos y esa estructura organizativa ha permitido canalizar fondos de seccionales para auspiciar estas actividades. Ha sido importante el apoyo político de las autoridades del gobierno regional de Ancash, del teniente gobernador y de los funcionarios del municipio de Huari, quienes han puesto atención en la gestión de obras de infraestructura e implementación de servicios básicos faltantes, aunque aún no es suficiente, sobre todo, lo que tiene que ver con servicios de saneamiento, comunicación vial e información que son limitados (AD; 2009).

Los ingresos que dejan los turistas, en su mayoría corresponden al pago del servicio de comidas a las familias que los reciben, en segundo lugar el pago por el servicio de transporte de equipaje que se presta por el uso de las acémilas o animales de carga y se complementan con los servicios de guianza y alojamiento en la comunidad (GvE; 2009).

En cuanto al acceso a comunicaciones, hasta hace dos años la llegada de los grupos de turistas era anunciada a las comunidades por la visita de un guía de las agencias responsable del grupo, pero actualmente esto ya no es necesario, porque lo hacen por medio de celular. Las empresas de celulares han ampliado su cobertura hasta las zonas altas, su señal no es muy buena, a veces se cae, se corta o es intermitente, pero al menos permite una comunicación más fluida entre las comunidades y con los operadores de turismo comunitario.

No obstante, los miembros de la directiva expresaron que preferirían tener servicio de telefonía fija que sea más barato, ya que por el momento requieren un fondo para comprar cargas prepago de celular, ya que la falta de recursos les deja sin crédito y eso dificulta la comunicación y coordinación de las actividades turísticas entre las comunidades (DCT; 2009)¹⁴⁷.

En general, consideran que el turismo comunitario es beneficioso para la comunidad, porque les permite tener una actividad económica adicional, pero no reemplaza sus actividades agropecuarias de siembra, cosecha y cría de ganado que son su principal sustento económico.

Esta actividad accesoriamente les permite mantener formas de sustento comunitario, ya que los ingresos provenientes del turismo comunitario son repartidos a todos los miembros de la comunidad, a pesar de que no todas las familias participan en las actividades relacionadas con éste, puesto que la decisión de acoger a los turistas es de toda la comunidad.

Los dirigentes manifiestan que la llegada de los turistas ha permitido que la comunidad modifique ciertos prejuicios con respecto a los extranjeros y sus relaciones con ellos; por ejemplo antes creían mucho en la leyenda sobre el pishtuco que se pensaba era un hombre blanco con barba, extranjero, que degollaba a los indígenas y convertía su grasa en jabón (DCT; 2009). Esa leyenda mantuvo a los comuneros aislados de los visitantes, se escondían y, a su vez, tampoco ningún turista les preguntaba nada, solo pasaban de largo. Pero, gracias al turismo comunitario, han aprendido que los extranjeros son personas buenas y que pueden intercambiar experiencias, inclusive aprender palabras de otros idiomas o jergas del castellano que se utilizan en otros países hispano hablantes, mientras comparten la mesa y se cuentan historias y anécdotas; lo que significa que bajo esta dinámica existe un intercambio cultural entre los visitantes y los comuneros.

Sin embargo, reconocen existen limitaciones para el desarrollo de esta actividad turística, la primera es que no poseen una infraestructura suficiente para alojar a los grandes grupos de turistas, pues los deben

147 A partir de este párrafo en adelante se recoge la información dada por los miembros de la directiva del Comité de Turismo a quienes se les hizo una entrevista conjunta.

acomodar, por el momento en la capilla o en la escuela que son lugares comunales donde solo pueden quedarse un par de días. Aquellos turistas que vienen para un tiempo mayor deben alojarse en las casas de familia y solo aceptan en dichos casos grupos pequeños de tres a cinco turistas.

En tales circunstancias, se han visto en la necesidad de construir un albergue para grupos de turistas más grandes con ayuda económica del gobierno local y asesoría del Instituto de Montaña, Kunpur y Respons. Los comuneros esperan poder concluir la construcción hecha de adobe en algunos meses.

La otra limitación es que no pueden exhibir por ahora los productos artesanales que fabrican como cerámicas y tejidos, porque no poseen un local adecuado en su comunidad para poder comercializarlos, de manera que sienten que requieren de ciertos espacios físicos para poder brindar una atención más adecuada a la demanda turística que poseen.

Por otro lado, en Ecuador el turismo comunitario está regulado y ha sido reconocido legalmente a partir de este año mediante el Acuerdo Ministerial No. 20090024 del Ministerio de Turismo, publicado en el Registro Oficial No. 565 de 7 de abril de 2009; instrumento en el cual la autoridad del sector considera que éste tipo de turismo “busca promover el turismo sustentable, solidario y de calidad para los visitantes; y, constituye una alternativa de trabajo, para mejorar la calidad de vida de las comunidades, nacionalidades y pueblos del Ecuador”¹⁴⁸.

A partir de este reconocimiento como una alternativa de trabajo para las comunidades se elaboró un instructivo que define los estándares mínimos para el registro de los centros de turismo comunitario tales como: instalaciones, señalización, áreas comunes, ambientación, decoración, mobiliario, cultura, condiciones básicas de instalaciones de Habitaciones, servicio de alimentación y bebidas, servicio de guianza, servicio de movilización, servicios complementarios, servicios de información, seguridad e higiene¹⁴⁹.

En el acuerdo ministerial citado, no solo se reconoce la actividad, sino que en el artículo 1 establece su concepto, declarando que:

148 Considerando del Acuerdo Ministerial mencionado.

149 Ministerio de Turismo, www.turismo.gov.ec [20/09/2009]

“se entenderá por actividad turística comunitaria el ejercicio directo y exclusivo de los servicios de alojamiento y bebidas en los términos señalados en el artículo 5 de la Ley de Turismo¹⁵⁰, por parte de las comunidades legalmente acreditadas, organizadas y capacitadas” (Ministerio de Turismo; 2009).

Consecuentemente, no solo se reconoció al turismo comunitario, sino que se lo definió y se ordenó el cumplimiento de ciertos requisitos para que los centros comunitarios puedan funcionar oficialmente, solicitando que estos tengan una organización y capacitación conforme a estándares de calidad establecidos por la autoridad turística y que cumplan con un proceso de acreditación y registro; es decir que se obliga a un proceso de formalización, diferenciándose del Perú, donde es más flexible la actividad y es parte de una estrategia nacional.

En las comunidades ecuatorianas de Caguanapamba y Sisid, al igual que en la comunidad de Soledad del Tambo en Perú, las actividades turísticas son complementarias a sus actividades económicas, la actividad principal se desarrolla en el campo agropecuario.

Para las actividades turísticas se han capacitado a varias familias en turismo comunitario. Las capacitaciones han sido para hombres y mujeres, dependiendo de los roles que asumen hacia el turista, así los hombres se capacitaron como guías turísticos, como meseros y en diferentes medios de transporte; en tanto que las mujeres fueron capacitadas en gastronomía. Por ende, los servicios que se ofrecen van en coordinación de la preparación que han recibido como: alimentación, hospedaje, guianza y transporte, con la diferencia que cada uno de ellos tiene que mostrar la forma de vida y manifestaciones culturales de la comunidad (SQ; 2009)¹⁵¹.

Entre las actividades que ofrecen al turista está la preparación de la pampa mesa que es un rito comunitario del mundo andino que se hace

150 El Art. 5 de la Ley de Turismo establece que son actividades turísticas: alojamiento, servicio de alimentos y bebidas, transporte, intermediación, agenciamiento (transporte por agencias de viaje), entre otras.

151 La información que consta desde este párrafo en adelante referido al turismo comunitario en las comunidades de Sisid y Caguanapamba provienen de la entrevista realizada al líder comunitario que se encarga de la administración del Centro de Turismo Comunitario (CTC) de ambas comunidades.

en los funerales, matrimonios y mingas. Se trata de una gran comilona al medio día, donde cada una de las familias llevan su fiambre¹⁵² entonces se tiende un mantel que va orientado de este a oeste o de norte a sur buscando la orientación de los rayos del sol, para tomar sus energías y recomenzar el trabajo desde el medio día. Es el almuerzo comunitario y se utilizan los productos alimenticios que se cosechan en la comunidad.

Otro servicio son los hospedajes: el hospedaje familiar y el comunitario. Los hospedajes familiares están adecuados para recibir de dos a cuatro personas por casa de familia y el hospedaje comunitario que se encuentra en la casa comunal está adaptado para diez personas. Cuando los grupos son mayores a 10 se reparten los turistas entre el hospedaje comunitario y las familias que poseen cuartos especialmente contruïdos para los turistas. Generalmente, si es que el grupo es pequeño, de 2 a 6 turistas, se los recibe en casas de familia.

La comunidad de Caguanapamba cuenta con 10 guías y unos 5 guías en la comunidad de Sisid que se han acreditado ante el Ministerio de Turismo, es decir cuentan con la licencia adecuada, pero no todos los guías son activos, pues a algunos no se los toman en cuenta porque no hacen una buena labor, no les interesa mucho desarrollarse como guías.

Existen 10 mujeres en las comunidades que han sido capacitadas en gastronomía, pero solo unas 6 mujeres están participando activamente. Además, ellas capacitan a otras mujeres sobre la forma de preparar, servir y adornar los platos. También hay dos meseros de la comunidad de Caguanapamba y cuando se requiere solicitan a otros 2 meseros que están capacitados en la comunidad de Sisid. En la casa comunal se sirven las comidas cuando los grupos de turistas son grandes.

Respecto del servicio de guianza, hay tres rutas que se han acordado por los comuneros. La primera es la ruta desde el Tambo hacia la Comunidad de Caguanapamba que dura alrededor de dos horas, la segunda

152 El fiambre tanto en la comunidad de Caguanapamba en Ecuador como en la Comunidad de Soledad del Tambo se define como aquel alimento que llevan hombres y mujeres al campo para realizar sus actividades, cuando realizan caminatas o en ciertas reuniones donde no es posible regresar a casa para preparar. Muchas veces sustituye al almuerzo y por lo general lleva una porción de carne acompañada por frutos secos, maíz tostado (“cancha” en Perú o “tostado” en Ecuador) y/o papa (en el mundo andino existen gran variedad de tipos de papa y otros tubérculos); es el alimento que acompaña a los caminantes (DCT y SQ; 2009).

es desde la Comunidad hacia el páramo que comprende dentro de la misma la visita a las ruinas de paredones, la laguna de Culebrillas y el retorno a la Comunidad, esa dura casi todo el día.

En tanto que, la tercera ruta es una visita que involucra la Comunidad de Caguanapamba y la Comunidad de Sisid, se muestran las formas de vida, los cultivos en terraza y sus huertos con plantas medicinales, luego se sigue por las vías del tren camino hacia la costa y se dirigen al lugar en donde se reúnen los ríos de San Pedro y Cañar; luego se toma el mini bus que termina el recorrido en los Baños del Inca. La última es la más larga de todas las rutas.

Oficialmente, para realizar las actividades y servicios turístico expuestos, los comuneros se encuentran organizados en un Centro de Turismo Comunitario (CTC) denominado “*Kuya llacta*” que significa “tierra de siembra”. En este centro comenzaron a trabajar ambas comunidades de Sisid y Caguanapamba, pero en un momento la comunidad de Sisid tuvo unos desacuerdos y dejó de trabajar un tiempo, aunque están retomando ese trabajo en conjunto, delegando a la comunidad de Caguanapamba el liderazgo en este sentido. Para el director del CTC, el acuerdo con la comunidad de Sisid es importante porque se está impulsado la construcción de una posada comunitaria en medio de ambas comunidades, la cual se está construyendo gracias a los fondos que se han sido donados por la Unión Europea y gestionados por la ONG local mencionada.

El Director del CTC es elegido entre los secretarios de turismo, porque se espera que en la figura del secretario se consolide el liderazgo sobre las actividades turísticas en la comunidad. Nominados los candidatos una asamblea compuesta por los miembros de ambas comunidades elige al director del centro por un año, pero puede ser reelecto si tiene un buen desempeño. Actualmente, es el Secretario de Caguanapamba quien dirige el Centro y cuenta con otras personas para la coordinación administrativa y ejecutiva del mismo. En tanto, el secretario de turismo la Comunidad de Sisid maneja el proyecto de construcción de la posada comunitaria.

El Centro Comunitario es apoyado por la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE) que cuenta entre sus iniciativas de turismo comunitario una en Caguanapamba y Sisid. Esta iniciativa nació por un convenio de cooperación entre el Consorcio

Centro Internacional para el Desarrollo Agrícola (CIDA), PROTOS¹⁵³, el Centro de Desarrollo e Investigación Rural (CEDIR) con la Fundación de Cooperación para el Desarrollo Local de Espacios Naturales (TETRAKS) que trabajaban en desarrollo rural e incluyeron dos estudios de factibilidad turística en la región.

Como consecuencia de esos estudios resultó un proyecto de turismo con gestión local como una actividad productiva alternativa y revalorizadora del patrimonio sociocultural y natural de las comunidades gestoras, cuyo propósito ha sido mejorar la calidad de vida de sus pobladores. Este proyecto conformó la Asociación de Turismo Comunitario “Tuta Manta” de Caguanapamba y Sisid para integrar las visitas turísticas a los atractivos culturales y naturales con el recorrido por los huertos, fincas integrales, por los talleres de bordados y tejidos en fibra de alpaca y escuchar a los grupos tradicionales de música y danza¹⁵⁴.

Hay mucho potencial turístico, razón por la cual han pensado en desarrollar otra ruta que la están probando con grupos experimentales con apoyo del Municipio de Hatum Cañar para la guianza de Achupallas a Ingapirca. Esta ruta forma parte del plan municipal “Recorramos juntos nuestra historia” cuya finalidad es recuperar la cultura y tradiciones, con la revalorización de los lugares arqueológicos de la zona.

La ruta que toma en cuenta a las dos culturas prehispánicas, cañari e inca se denominó “Siguiendo las Huellas de la Luna”¹⁵⁵ y fue organizada por el Municipio en coordinación con las comunidades locales del 15 al 18 de enero del 2009 con el objetivo de probar las capacidades locales para el turismo comunitario. En esta caminata participaron turistas de Quito, Guayaquil, Cañar y Nueva Zelandia y contó con un considerable

153 Es una organización internacional formada en 1976 por estudiantes de Gante y Lovaina para la gestión del agua potable. Tienen células de apoyo en varias regiones a nivel mundial, una de ellas está en Quito. http://www.protos.be/protosh20/mas_sobre_PROTOS/historia [03/02/2010]

154 La información sobre el proyecto de turismo y el apoyo a las comunidades ver en www.turismocomunitario.ec [23/09/2009] y en http://www.feptce.org/index.php?option=com_content&view=article&id=103:comunidad-caguanapamba&catid=38:andes&Itemid=250 [03/02/2010]

155 “Indígenas abren centro de turismo comunitario” el Tiempo de Cuenca publicado en 2008-11-12 en <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/5777-inda-genas-abren-centro-de-turismo-comunitario/> [15/09/2009]

despliegue de personal técnico y logístico, por lo que estuvieron presentes bomberos, socorristas y personal de la policía, conjuntamente con funcionarios del Municipio, un grupo de guías especializados y los caminantes conocidos como los “chasquis”.

Las comunidades de Caguanapamba y San José que participaron en la caminata proveyeron de los servicios de alojamiento, alimentación y guianza. Este recorrido duró 3 días y dos noches, el primer día se recorrió la ruta cañari y por la noche se acampó en el sector conocido como Espíndola; el segundo día se siguió por la ruta conocida como el Inga Ñan (camino inca) hasta la comunidad de San José, pasando por los vestigios arqueológicos de Paredones de construcción cañari que sirvió como “tambo” o sitio de descanso para los incas; y al tercer día se salió de la Comunidad de San José hacia el sitio arqueológico de Ingapirca.

Esta ruta, en consecuencia fue ideada como un circuito que fusione las rutas prehispánicas cañari e inca y al mismo tiempo sirviese para difundir parte de la cosmovisión cañari respecto al origen del mundo. En este recorrido está el río y laguna de culebrillas considerados como sagrados porque se evidencia la presencia de la culebra y las guacamayas que dieron origen a la nueva humanidad luego del diluvio universal y que tiene un gran parecido con la leyenda maya, por lo que creen que los cañaris son descendientes de dicha cultura.

Al estar asociada al Parque Nacional Sangay, esta ruta está dentro de uno de los patrimonios naturales más importantes del país y como se anotó anteriormente, es a su vez, Patrimonio Mundial de la Humanidad unida a una fuerte cosmovisión andina que encierra elementos trascendentales de patrimonio inmaterial, constituyendo parte de la dimensión sagrada que debe conservarse, según el planteamiento de UICN por ser un paisaje cultural que requiere una especial forma de gestión y manejo.

*Las interacciones con las organizaciones internacionales
y otros actores vinculados al Qhapaq Ñan
y la Gran Ruta Inca en las comunidades locales*

En Soledad del Tambo previo a la llegada del Instituto de Montaña para trabajar proyectos de turismo sostenible en esta zona, los comuneros afirman que no tenían mucha conciencia, ni conocimiento sobre la importancia histórica y cultural de los caminos ancestrales, más bien

para ellos eran como cualquier otro camino, cuyo uso cotidiano como única ruta de acceso con otras comunidades y centros poblados hizo que perdiera su vínculo con lo sagrado, creyendo que su existencia era el fruto del abandono del gobierno central (MT; 2009).

Su precario conocimiento sobre el significado hereditario cultural se debió a las historias de sus abuelos y abuelas, quienes les manifestaron que algún día fueron los caminos recorridos por los chasquis, que tenían un sistema de relevos para poder llegar con las noticias del Imperio Inca de un lugar a otro. Los sitios de descanso los denominaban como tambos y para pasar la posta de un chasqui a otro se utilizaba “el sococoto”¹⁵⁶ que era el cambio del sombrero para que el otro continúe el camino hacia el otro punto de relevo (DCT; 2009).

La intervención del Instituto de Montaña, como aliado de UICN, ha venido trabajando a nivel local en esta zona para fortalecer el turismo comunitario desde el año 2004¹⁵⁷. Su labor ha puesto prueba la propuesta de la GRI, por medio del desarrollo de capacidades a nivel de las comunidades locales como en la comunidad de Soledad del Tambo que es parte de la red de comunidades que trabajan en la ruta del Inca Naani en el Perú (MT; 2009).

Según información de los guías locales de la zona, la Asociación Kuntur y el Instituto de Montaña han firmado un convenio de coope-

156 Este nombre ha sido investigado a través de libros y el Internet, pero hay poca información. Se sabe que hay un cerro con ese nombre ubicado en la región de Ancash, en la Provincia de Huaraz (www.ign.gob.pe, septiembre, 2009) y una especie de chirimoya (www.huayopampaperu.com, septiembre 2009), sin embargo si se encuentran datos sobre este sombrero que los cronistas (Inca Garcilazo de la Vega) describen como un sombrero de plumas que se utilizaba para que el chasqui de relevo distinguiera la venida del mensajero, quien tenía también una trompeta de caracol (pututu). Pero no dice cómo se llamaba el sombrero. Su representación se ve en el dibujo de Guamán Poma de Ayala en “Nueva Crónica y Buen Gobierno” (<http://elistas.egrupos.net>, septiembre, 2009).

157 El Instituto de Montaña es una institución privada de carácter internacional sin fines de lucro que desde hace más de 30 años desarrolla programas destinados a conservar ambientes de montaña y promover culturas de montaña en cooperación con comunidades y organizaciones de los Himalayas, los Apalaches y los Andes desde 1995. En Ecuador y Perú, se ejecutan proyectos de desarrollo y estrategias para articular actividades económicas, especialmente ligadas al turismo, con la colaboración y esfuerzo de los actores locales y nacionales de conservación, a través del Programa Andino (Instituto de Montaña, 2005: 9).

ración con el gobierno regional de Ancash para la elaboración de materiales didácticos que son entregados en las escuelas de las comunidades y sirven para la capacitación de los adultos sobre la ruta del Inca Naani.

Así es, como a través de la educación y la capacitación, ahora conocen el valor de la ruta del Inca, no solo como la revalorización de su pasado y su cultura sino como un potencial económico que les brinde la oportunidad de tener una actividad adicional por medio del turismo sostenible y que, inclusive canalice sus demandas sobre una mejor infraestructura básica (DCT; 2009).

En cuanto a la gestión de los caminos no tienen mucha información sobre lo que sucederá una vez que llegue la declaratoria de Patrimonio Mundial del camino denominado a nivel nacional e internacional como “Qhapaq Ñan”. Tampoco saben si serán tomados en cuenta, si habrá participación, pero creen que las autoridades de cultura si deberían llegar a acuerdos sobre su funcionamiento y mantenimiento con las comunidades (DCT;2009).

El tramo elegido para el Inca Naani trabajado por el Instituto de Montaña, UICN y los socios locales representa un tramo mucho más corto que el elegido por el Instituto Nacional de Cultura, ya que el tramo que representa al “Qhapaq Ñan” va desde Marcahuamachuco en la región de Cajamarca hasta Huanucopampa en la región de Huanuco (INPC, Suplemento, 2009:3); en tanto que el tramo del Inca Naani que forma parte del proyecto de la Gran Ruta Inca va desde Pomapunco en la región de Ancash a Huanucopampa en Huanuco, es decir que es menos de la mitad del otro tramo.

La elección del tramo por el Instituto de Montaña fue elegido con los siguientes criterios: la existencia de comunidades asociadas al camino, el interés expresado por las comunidades para participar, que el proyecto no vaya a atender urgencias de las comunidades (infraestructura y saneamiento) y que existan las posibilidades de servicios mínimos para los visitantes (MT;2009).

El proyecto intentó rescatar la memoria de la gente respecto del camino y los impactos de la minera Antamina en sus vidas. En los primeros contactos con la comunidad, los investigadores del Instituto de Montaña se dieron cuenta que los comuneros no tenían mucha idea sobre la importancia del camino respecto del patrimonio cultural del país,

pero recordaban las caminatas de Ricardo Espinoza. En estos encuentros lo que les sorprendió fue la apertura de las comunidades para recibir información y la confianza que les brindaron al equipo de trabajo.

Se eligió como ONG local para el trabajo a Kuntur y la metodología pretendía que ellos trabajen luego solos, pero al final han terminado trabajando conjuntamente con el Instituto de Montaña hasta el momento. Las organizaciones y agencias internacionales que cooperaron en la puesta en marcha del proyecto fueron: la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID- que pusieron fondos a través del Marching Grant Program y Conservación Internacional-Andes que les apoyó con una beca para la sistematización de experiencias y actividades de difusión (Torres, 2005: 5)

El trabajo sobre el Inca Naani comenzó oficialmente a inicios del 2004 cuando se realizaron los primeros talleres de sensibilización y de reconstrucción de la historia con el uso de grupos focales en las comunidades. Luego, se formaron los Comités de Turismo y se decidieron cuáles eran las comunidades con las que se iba a trabajar para una ruta determinada y formar una red entre ellas.

Hasta el momento son 6 comunidades las que participan en el proyecto, aunque en el trayecto habitan alrededor de 16 comunidades, estas son: Soledad del Tambo, San Cristobal del Tambo, Tarapacó, San Lorenzo de Isco y Huanuco Viejo. La población total que habita asociada a este tramo está alrededor de 530 familias, es decir 2.650 personas, aproximadamente. Estas comunidades valoradas según el consumo de la canasta básica de alimentos, se encuentran el 14% en la pobreza y el 76% en la pobreza extrema, que se manifiesta especialmente en los limitados servicios básicos y problemas de salud de la población (Torres; 2005: 6 y 12).

Uno de los objetivos específicos del proyecto fue el de formar facilitadores en los conflictos socio-ambientales con manejo participativo, allí se contó con personal de Kuntur como socios del proyecto para las capacitaciones y como resultado se integraron cuatro Comités Ambientales y luego los Comités de Turismo (MT; 2009).

En estos procesos de capacitación se integró la agencia de Turismo Respons que se encuentra realizando caminatas experimentales por el Inca Naani y que utiliza como personal de acompañamiento a miem-

bros de comunidades más alejadas ubicadas cerca del centro poblado de Huaraz, como la comunidad de Vicos, que tienen experiencia de 10 años en turismo vivencial (VD; 2009). Esta integración entre comunidades directamente asociadas a la ruta y otras que no, podría convertirse en una herramienta de integración de los pueblos dentro del concepto de pueblos andinos y de complementariedad de experiencias, donde las que tienen mayores capacidades locales adquiridas, forman e instruyen a las demás.

El turismo sostenible viene a ser un catalizador de desarrollo, una alternativa de vida, pues no se puede olvidar que estas zonas constituían una vertiente para el mundo de los cocaleros y al quitarles esa alternativa de vida la zona se ha vuelto pobre y menos desarrollada.

Antes algunos campesinos trabajaban en los cultivos de coca y otros tantos en los tejidos donde se envolvían las hojas de coca y sus productos artesanales se vendían a buen precio a los comerciantes de la misma. Ahora ya no se vende como antes, no hay quienes compren sus tejidos y la mano de obra ha decaído en este sentido, por eso es importante brindarles otras alternativas económicas (MT;2009).

Esta zona es particularmente interesante porque se encuentra ubicada dentro del Parque Nacional Huascarán¹⁵⁸ que se encuentra entre la Cordillera Blanca y la Cordillera Negra, donde el turista se encuentra con la presencia de una gran cantidad de lagunas y nevados de una enorme belleza paisajística, por lo que esta zona tiene una alta demanda del turismo de montaña. De hecho, es uno de los sitios predilectos de todos los montañistas a nivel mundial.

158 El Instituto de Montaña desarrolló varios proyectos que se vinculan al Inca Naani. Estos proyectos se realizaron en el campo del turismo con comunidades, estos son: Plan de Uso Turístico y Recreativo del Parque Nacional Huascarán (promoción de prácticas metodológicas y trabajo participativo para el manejo de impactos ambientales, oportunidades de desarrollo y generación de ingresos); el Fortalecimiento de Capacidades Locales para la Conservación (FOCAL) en Yungay y Carhuaz; el Estudio de factibilidad del camino Inka a Machu Picchu como destino ecoturístico (impactos ambientales y sostenibilidad) y; el Apoyo de planificación del uso turístico y recreativo del Parque Nacional Huascarán (Plan de uso turístico y recreativo 2003-2007). Todos estos proyectos se orientaron a establecer metodologías y estrategias de gestión participativa en prevención de impactos y la integración de las zonas de amortiguamiento (Instituto de Montaña, 2005: 10 y 11).

Aunque en el caso de las comunidades que están cerca de Huanuco Pampa la dinámica varía, porque sus actividades económicas se perfilan, más bien, hacia la provisión de servicios de alimentación y transporte a la minera Antamina. De esta forma, la percepción que tienen de las actividades mineras también cambia con respecto a las comunidades que no están directamente relacionadas con esta actividad, donde solo son vistos sus efectos son negativos debido a la contaminación del agua que llega a sus territorios, como ocurre con la comuna de Soledad del Tambo (DCT; 2009)¹⁵⁹.

En Huanuco Pampa la contaminación se invisibiliza, ya que sus necesidades económicas están atadas a los servicios que brindan a la misma. Se anota que, esta minera tiene una buena percepción en Ancash porque realiza obras sociales e invierte en varios proyectos ambientales, culturales, educativos y de salud en otros sitios como ocurre en Chavín de Huántar¹⁶⁰, lugar en el cual se encuentran los vestigios de la civilización más antigua del Perú y cuyo mantenimiento como Patrimonio de la Humanidad cuenta, entre los auspiciantes de su conservación, a la empresa Antamina.

Por último, las comunidades asociadas al Qhapaq Ñan han aprendido a respetar los vestigios arqueológicos de la zona por la intervención de varios profesionales de diferentes organizaciones que trabajan con ellos, más las advertencias de las autoridades patrimoniales, quienes hicieron que desaparezca la huaquería¹⁶¹ practicada para vender lo objetos que se encontraban en la zona (DCT; 2009).

En Ecuador, los líderes de las comunidades de Sisid y Caguanapamba reconocen no conocer mucho sobre el Proyecto Qhapaq Ñan, saben que está en proceso de nominación para Patrimonio Mundial y que el CEDIR, organización que trabaja desde hace algunos años con ellos,

159 Con ayuda de un investigador del Instituto de Montaña se realizó encuestas a las demás Comunidades para verificar información y esta información fue convalidada por la comunidad en Huanuco pampa (agosto, 2009)

160 Este sitio está ubicado en la provincia de Huari, región de Ancash, pero alrededor de una hora de Pomapunco, inicio del tramo del Inca Naani.

161 El huaqueo o huaquería se la entiende como la excavación clandestina en sitios arqueológicos con el propósito de extraer bienes culturales. Es una actividad ilegal y se castiga por la ley (INC, documento de trabajo. <http://inc.perucultural.org.pe/textos/DeHuaquerosLadronesSacriligos.pdf>) [10/01/2010].

ha sido contratada por el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC) para realizar estudios sobre varios componentes alrededor de estos caminos, donde se incluye la caracterización de las comunidades y el impulso de algunas actividades de desarrollo. De manera que están trabajando con el CEDIR en propuestas de emprendimiento para un programa de desarrollo que sería impulsado desde el gobierno central (SQ; 2009).

No obstante, piensan que hasta la fecha no han sido partícipes reales de lo que podría suceder con el Qhapaq Ñan y, si es que se declara como patrimonio mundial, muchos son los temores que tienen respecto a su participación en el manejo y gestión del bien, como manifiesta uno de sus líderes comunitarios:

“Sobre el Qhapaq Ñan, como caminos ancestrales los conocemos desde siempre, porque ahí han estado desde antes que vinieran los incas, porque eso pertenece a lo que es la cultura cañari y así también lo conocieron los españoles. Desconocemos hasta que punto el gobierno planea restablecer estos caminos, porque están trabajando a nivel institucional y no directamente con las comunidades. Lo malo es que convocan a reuniones muy puntuales, dicen que van a socializar esta actividad, de ahí nos comentan lo que están haciendo y luego dicen que la comunidad está participando, para mí eso no es participar, simplemente estamos siendo tratados como objetos y no siendo parte de la toma de decisiones” (SP; 2009).

Entonces, la participación para ellos está en ser parte de la toma de decisiones, que les consulten a quienes van a contratar, sobre que acciones van a realizar y poder hacer sugerencias. Las comunidades quieren ser tomadas en cuenta y observar que sus opiniones también se implementan, algo que no se ha hecho antes.

Sienten que en general la comunidad está para rellenar los vacíos, es decir si falta un caballo, les dicen “ven y participa”. Les disgusta que la autoridad piense que así los hacen participar, porque ellos no lo ven así. Lo que quieren es tomar parte de los acuerdos, generar políticas públicas y eso sí sería participar, convertirse en protagonistas de lo que quieren hacer en el aspecto económico y técnico, que se contraten personas de la comunidad para ser guardaparques, para ser guías, etc. (SP; 2009).

Al mismo tiempo, están concientes que en ciertas áreas profesionales no pueden participar, porque si piden un arqueólogo quizás este profesional no exista en la comunidad y se requiera contratar de afuera.

En el tramo de Achupallas-Culebrillas-Ingapirca, que es parte del Qhapaq Ñan, están varios sitios arqueológicos y sagrados como: Paredones, Labrashca Rumi, Huasipamba, Chacapamba y los comuneros han visto que todos estos sitios han permanecido en el olvido. Por eso aplauden que el gobierno ha tomado una decisión de recuperar estos bienes, pero recalcan que las autoridades deben tomar en cuenta la participación de la comunidad porque no van a poder proteger si no cuentan con su ayuda, pues el territorio a cuidar es extenso (SQ; 2009).

En abril del 2008 la UICN decidió dar otros pasos importantes en la creación de capacidades locales y escogieron a las comunidades del Inca Naani para iniciar un proceso de educación, sensibilización y capacitación con la ayuda del Instituto de Montaña en el Perú.

Para esta nueva meta se preparó un documento básico denominado “*Paisajes y Caminos Ancestrales: aprendiendo de su historia, sus valores naturales y culturales*” cuya publicación salió en julio del 2009 y mediante el cual se pretende llegar a las comunidades locales, para despertar en ellas un proceso de reflexión sobre el alto valor de los paisajes andinos y la profunda relación entre éstos y sus culturas ancestrales, en función de que los caminos antiguos cumplan un papel de conexión entre los habitantes, el paisaje y su evolución (Torres; 2009:1).

De acuerdo con la información que consta en esta publicación, la cosmovisión andina mezcla el valor material de espacios de vida con el valor inmaterial dado por el sentimiento que representa la naturaleza como la madre o “pachamama”. Entonces, la geografía se convierte en un puente de comunicación hacia las deidades representadas por los elementos naturales del agua, el fuego (sol), el aire y la tierra (las montañas) a las cuales dan gracias por las cosechas de los frutos. Con ello se da al paisaje el sello de la identidad y cultura, dada por la complementariedad vertical de la producción agrícola y pecuaria (Torres; 2009, 3).

En el caso de la propuesta de UICN aplicada en el proyecto piloto del Inca Naani, se han evaluado los cambios en los paisajes prehispánicos por medio del rescate de la memoria histórica y sus habitantes han sido informados sobre las perspectivas futuras que tendrán con la llegada de

los turistas que vendrán a propósito de la declaratoria de Patrimonio Mundial de la Humanidad (JR; 2009), por lo que estas comunidades ya estarán preparadas cuando ese momento llegue, debido a la capacitación que han recibido previamente.

Conclusiones: análisis de interacciones de los actores locales y sus expectativas futuras

El análisis en niveles de gobernanza responde a una escala espacial, cuya distinción está dada por el lugar en el cual se ubican las interacciones, en lo internacional, nacional o local, debiéndose marcar las diferencias existentes entre las políticas aplicables en cada uno de esos niveles y el carácter con el cual, prevalecen unas de otras instituciones en dichos niveles (Young; 2002:27). Muchas veces, el desarrollo de un mayor grado de gobernanza local depende de la presencia o ausencia del Estado para intervenir en determinados asuntos.

Las relaciones en las que interviene el gobierno central en Ecuador como en Perú son más bien de tipo jerárquico, de arriba hacia abajo y están determinadas por la normativa y los mandatos del gobierno central, que pueden contribuir a una mayor o menor la intervención, según el grado de centralidad o descentralización que se adopte en la generación y aplicación de políticas, como del poder de decisión con el cual cuentan los gobiernos seccionales.

La reglamentación y la coerción son los instrumentos que determinan el poder del gobernante, como ocurre con los Decretos Ejecutivos que vienen a reglamentar ciertos actos administrativos y abren las puertas para acciones particulares, aún en contradicción de otras normativas. Muchas veces el poder central no es legalista sino reglamentarista, atendiendo a los intereses de gobierno y no necesariamente a lo que interesa a una localidad, como sucede con el caso ilustrado del Decreto Ejecutivo en el Perú que pone en peligro el Qhapaq Ñan en razón de la construcción de carreteras o de obras públicas.

Se dice que una noción de un poder centralizado no es compatible con regímenes federales ni autónomos, ni siquiera con regímenes presidencialistas donde exista separación de poderes (Pierre & Peters; 2000: 38). Por lo cual, habría que pensar y dar seguimiento, si en el caso del Qhapaq Ñan, la ruta a seguir será a través de un poder centralizado

de intervención o descentralizado, porque aún no es posible visualizar, hasta que no se elabore el plan de manejo y gestión respectivo que va a determinar el grado de intervención del gobierno central y de los gobiernos locales. Tampoco se sabe, si habrá la apertura para la participación local y si cabría una puerta para la aplicación de la cogestión territorial, que es lo que marca el discurso tanto de las autoridades como de las organizaciones internacionales.

Desde el punto de vista de las comunidades, la relación con las autoridades de cultura y patrimonio en particular y con el gobierno central en general, en ambos países, es vista como intervencionista, jerárquica, poco participativa y ausente. Mientras que, las relaciones con las autoridades de los gobiernos locales las sienten más cercanas porque éstas se interesan cada día más en entender los procesos participativos de la sociedad civil.

En este caso las comunidades para la gestión de sus territorios valoran el apoyo dado en sus actividades de desarrollo, en especial en el turismo comunitario, pese a que en la atención de los servicios básicos aún hay mucho que hacer, pero asumen que la responsabilidad es compartida entre quienes les gobiernan a nivel local con quienes lo hacen desde el nivel nacional.

Al interior de las comunidades, se configura una forma de autogobernanza que comienza con la organización administrativa de los “consejos de gobierno” y de los “comités especializados” que son mandantes y ejecutores de las decisiones que se toman por todos los miembros de la comunidad tanto en temas relacionados con los bienes comunitarios, en la gestión del territorio y del agua, como en otros asuntos relacionados con su intervención política en la localidad a la cual pertenecen, el acceso a la educación de sus miembros y el desarrollo de ciertas actividades económicas.

En Ecuador, la organización comunitaria se siente más fuerte, más afincada debido a los movimientos indígenas y su participación política al nivel nacional y local desde hace tres décadas. Mientras que, en el Perú su organización interna es aún débil y asistida por la ayuda de las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, como afirman los líderes de la comunidad de Soledad del Tambo, quienes manifestaron que su organización ha ido construyéndose e incrementándose desde hace unos seis años aproximadamente, lo que coincide con la entrada

del apoyo de organizaciones internacionales en dichos territorios (DCT; 2009).

Esta diferencia pudiera dar lugar a que en el caso del Perú en las comunidades se adopten las decisiones intervencionistas del gobierno central y su manejo territorial con mayor facilidad, sin mayor reclamo, porque así la autoridad lo manda. En comparación, en el Ecuador la intervención se hace más difícil y debe darse una negociación, ya que el conocimiento de sus derechos y su influencia política movilizadora es muy importante en la organización comunitaria de la zona del Cañar, donde se encuentran ubicadas las comunidades de Sisid y Caguanapamba.

En Ecuador, en lo referente al turismo comunitario, las comunidades están apoyadas por una organización nacional indígena como la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador (FEPTCE) que se encarga de buscar el financiamiento para la sostenibilidad de los proyectos, como también de su capacitación y se aseguran que tengan un cierto flujo de turismo proveniente del extranjero que justifique sus esfuerzos. Entonces, cuentan con una asociación nacional que efectúa el rol de relacionamiento hacia el nivel internacional con agencias operadoras de turismo y redes de turismo hacia fuera mediante el uso del Internet, ya que poseen las herramientas tecnológicas, para tales efectos. Así, el sistema de interacciones es más complejo de lo que se podría pensar en este nivel.

Por otro lado, las comunidades locales en el Perú son más vulnerables a ser afectadas por las decisiones acertadas o equivocadas de los gobernantes respecto al destino de sus territorios y la gestión de los caminos ancestrales.

Las comunidades ecuatorianas al ser menos vulnerables exigirán su participación en la toma de decisiones; pues de acuerdo al líder de la comunidad de Sisid, ahora las cosas no son como antes, porque la gente pregunta, quiere conocer y reclama su participación en las decisiones que afecten a la comunidad y sus tierras. Los comuneros están atentos a todo aquello que tiene que ver con los bienes que son herencia de su identidad cultural y se apoyan en organizaciones nacionales y especializadas en el tema como la FEPTCE y otras organizaciones de base (SP; 2009).

Sin embargo, no podría tampoco subestimarse a la organización a nivel nacional indígena en el Perú, que cada día va tomando mayor y

mayor fuerza, guiada precisamente por el rescate de su identidad a propósito de los bienes culturales existentes en dicho país. De hecho uno de sus líderes, Javier Lajo, estudioso de la sabiduría inca y de sus caminos, como vocero de las Confederaciones Nacionales y Pueblos Indígenas peruanos, ha encabezado reuniones para la reivindicación de los derechos indígenas y gestión de los territorios que son parte de su legado.

Lajo, a su vez, ha señalado que a nivel andino los pueblos están organizándose en torno a la conservación de los caminos ancestrales como el Qhapaq Ñan o “camino de sabiduría” y su importancia en la conectividad, hermandad e identidad de los pueblos andinos, los “Qhapaq Kuna” (JL;2008). Por ello, lo óptimo sería que su voz se tome en cuenta, tanto de las comunidades del Ecuador como del Perú y de los demás países participantes para conseguir un manejo cogestionado, sobre todo, con sentido de pertenencia y de beneficios locales como nacionales, regionales y mundiales.

En este sentido, el patrimonio inmaterial que es la dimensión escondida del patrimonio material y del patrimonio natural, puede ser al final la más importante de todas, pues en ésta se afianza la identidad de los pueblos, la necesidad del reencuentro que pudiese darse en tiempos contemporáneos con el restablecimiento de sus caminos ancestrales, sirviendo de motor del turismo cultural, pero al mismo tiempo de reconocimiento e integración de pueblos e intercambio intercultural.

Cada localidad posee sus propias particularidades, sus necesidades y su propia historia por lo que los grados de desarrollo varían, al igual que sus conocimientos y su interrelación con otros actores gracias a los nuevos avances en las legislaciones nacionales de los países estudiados, especialmente avances constitucionales¹⁶².

162 Art. 57 de los derechos de las comunas, comunidades y pueblos ancestrales de la Constitución Política del Ecuador vigente desde el 2008 y en el capítulo VI de la Constitución Política del Perú (1993 con reformas a octubre de 2005) se establece el régimen agrario de las comunidades campesinas y nativas. En ambas constituciones se reconoce sus derechos de propiedad sobre los territorios, sus derechos de gestión y dominio, su autonomía para su administración y el derecho de consulta en el caso de que se implementen planes, proyectos u otras formas de manejo territorial sobre sus territorios. En este caso respecto del Patrimonio Mundial y las áreas protegidas.

En los gobiernos locales normalmente se dan procesos de cogestión de decisión participativa de los diferentes actores, lo que permite el empoderamiento de las decisiones y un sentido de pertenencia a los planes y programas que se acuerdan en este nivel de gobierno, dando como resultado un esquema de gobernanza menos complejo y con fuerzas de poder más o menos equitativas

Un importante factor de identidad y de sentido de pertenencia es la tierra y que ha sido objeto de reivindicaciones sociales, con el respectivo reconocimiento de derechos ancestrales sobre las mismas. Las comunidades locales operan bajo sistemas de propiedad común y utilizan la tierra para apoyar un estilo de vida, de subsistencia. Las reclamaciones de los pueblos indígenas reflejan sus esfuerzos por reafirmar los derechos de propiedad común sobre los sitios sagrados, las rutas migratorias y los pastizales necesarios para mantener sus economías locales y evitar la extracción de recursos naturales a gran escala (Young; 2002: 89-91).

Por lo anterior, cabe mencionar que a veces existe conflictos entre la utilidad pública de los bienes y la propiedad común de los pueblos ancestrales, siendo este un tema que deberá resolverse a la hora de aplicar un plan de gestión y manejo, tanto en el proyecto Qhapaq Ñan como para la aplicación de la Gran Ruta Inca, en especial si esta última es acogida por las autoridades de ambiente del gobierno central.

Se ha mencionado como en el caso del Parque Nacional Sangay en Ecuador, los comuneros se encuentran relegados de su conservación y de su administración, sienten que a pesar de que la autoridad central ha demostrado no poseer los suficientes recursos humanos para el cuidado de este sitio, no ha tomado en cuenta a las poblaciones asociadas al parque; aún cuando, parte de su extensión es propiedad común de las mismas. Ellos han manifestado su deseo por ser guardaparques, pero no se les ha brindado dicha posibilidad, como tampoco les han brindado opciones para sustituir actividades como la cría de ganado dentro del parque que perjudica la conservación del páramo y de su biodiversidad; pues por el momento es una importante actividad económica para el sostenimiento de las comunas.

Los líderes comunitarios mencionaron que no ha habido una apertura por parte del Ministerio del Ambiente para sentarse a resolver con los comuneros problemas que afectan al parque como la quema de pastizales, la contaminación por desechos que dejan los turistas y la cría de

ganado. Al tiempo, señalaron que no ha habido la posibilidad de construir albergues al interior que puedan mejorar el manejo del turismo de naturaleza conectándolo con el turismo comunitario y así trabajar conjuntamente en su conservación.

Esta falta de diálogo y de inclusión de los pueblos indígenas sucede también en el Perú en las zonas que ya han sido declaradas como Patrimonio Mundial de la Humanidad como en Cusco y Machu Pichu con la correspondiente ruta ancestral que une estos dos sitios. Se conoce que las comunidades indígenas, que viven asociadas a estos sitios y rutas antiguas, no son tomadas en cuenta, más bien sus habitantes han sido utilizados por los operadores turísticos como empleados y son sobre explotados, ya que los utilizan como cargadores y les pagan poco. Las relaciones que se establecen entre los comuneros y los turistas son de tipo vertical, no hay intercambio cultural y más bien las comunidades son desplazadas por la infraestructura turística y los flujos migratorios de otros lugares que van a asentarse cerca de los sitios turísticos¹⁶³.

En cuanto a las relaciones de las organizaciones internacionales con las comunidades en el Perú, por la experiencia y cercanía del Instituto de Montaña, aliado de la UICN en dicho país, se puede decir que se establecieron relaciones fácilmente con los equipos de funcionarios enviados para trabajar conjuntamente con Kunpur, una ONG local. Esta apertura ha permitido que el trabajo se adelante, en cuanto a la creación de capacidades para el turismo comunitario sostenible asociado a la Gran Ruta Inca, como un proyecto que pueda aplicar la Estrategia Regional de Biodiversidad en un futuro cercano. Las comunidades decidieron el establecimiento de las relaciones en una posición de igualdad mediante la aceptación de ayuda técnica y educativa respecto del manejo del turismo sostenible y del ambiente natural.

En Ecuador, las relaciones no se han establecido aún con las comunidades asociadas a las rutas ancestrales por parte de la UICN, porque han carecido de un aliado que trabaje con fuerza a nivel local. Consecuentemente, planean entrar a las comunidades con la ayuda de los gobiernos

163 Esta condición pudo ser comprobada en la salida de campo efectuada en julio y agosto del 2008, cuando se visitó estos lugares para la elección del tema y elaboración del Plan de Tesis.

locales y posiblemente con alguna ONG local, como lo hicieron en el Perú.

En el nivel local se pueden encontrar tres de variedades de interacciones sociales que demuestran las complejidades, dinámicas y diversidades del sistema de gobernanza, no solo por la concurrencia de actores público y privados que pueden existir, sino por la forma en cómo se establecen sus relaciones (Kooiman; 2006: 21 y 22). Así, al interior de las comunidades que poseen características que las hace autogobernables¹⁶⁴, existen las denominadas interferencias que son las que se efectúan dentro de la comunidad, especialmente en la toma de decisiones, porque son aquellas que se forman en los procesos sociales primarios más o menos formalizados para mantener la unión de sus miembros y decidir sobre ciertos aspectos comunes económicos, educativos, de disposición de sus recursos naturales, entre otros.

No obstante, también se verifican en las comunidades los interjuegos que son las típicas interacciones horizontales que normalmente obedecen a la falta de formalidad y se establecen con aquellos actores que ofrecen apoyo y ayuda a la comunidad, sin que signifique dominación o subordinación a ellas, ya que se fundamentan en la igualdad. A ellos se suman las intervenciones que se dan por parte de las autoridades de gobierno central y local que son de tipo más formal, porque se definen por procedimientos cuidadosamente establecidos para su aplicación cuya ejecución se fundamenta en la ley o cualquier otro instrumento normativo que les permita intervenir.

Las intervenciones de las autoridades locales respetan las normas de autogobierno de las comunidades, debido a que se encuentran bajo un régimen especial en las normativas nacionales que les dan un cierto espacio para que su autogobierno sea reconocido legalmente. Por lo que, tanto los gobiernos seccionales como las entidades del gobierno central deben entrar en procesos de negociación con éstos actores, lo contrario usualmente trae conflictos, en especial, cuando se pretenden imponer las decisiones de forma jerárquica, por eso aunque las relaciones sean más formales, no quiere decir que sean aceptadas como verticales, pues

164 En la Codificación de la Ley de Comunas del Ecuador (2004) no solo contempla la forma de organización y de toma de decisiones, sino también la posibilidad de ser partes de organizaciones nacionales más grandes como las federaciones.

desde la comunidad son vistas todas las relaciones son vistas desde similares planos de interacción.

Con lo anterior se demuestra que no hay un modo de gobierno puro, pueden coexistir formas de autogobierno, con cogobierno y gobierno jerárquico, aunque las más comunes sean las interacciones que se producen a los extremos, es decir las interferencias y las intervenciones.

A pesar de que el deseo de las sociedades modernas y de las organizaciones no gubernamentales se orienten a la “cogestión” (otra forma de referirse al cogobierno) aún es muy difícil de alcanzar, porque a la hora de la hora los intereses de ciertos actores quieren ser impuestos de cualquier manera, inclusive las propias OI y ONG se valen de los gobiernos locales y nacionales para practicar ciertas formas de intervención basadas en supuestos de planificación, ayuda o apoyo condicionado a cumplir con ciertas expectativas y resultados.

Otro punto que se puede destacar, es que las decisiones que se toman en las localidades cruzan las escalas desde los pequeños sistemas de gobernanza a la escala global de las relaciones. Por ejemplo, cuando las prácticas sociales de sustentabilidad que operan en las primeras se replican y causan consecuencias significativas y acumulativas en las escalas más grandes, transnacionales y regionales en temas como la conservación de la diversidad biológica (Young; 2002:85).

Precisamente, son esos efectos que quiere lograr la propuesta de la UICN y sus aliados con respecto a la Gran Ruta Inca, por lo que saben su mayor potencial se encuentra en las relaciones horizontales alcanzadas con las comunidades y en las intervenciones que podrían conseguir con el apoyo de las autoridades nacionales. De manera que, al lograr la aceptación al interior de las comunidades la metodología aplicada tendrá un fuerte contenido de pertenencia y autonomía, lo cual impulsará su implementación por decisión política nacional. Entonces para ganar legitimidad, requieren de ambos tipos de interacciones que permita a su propuesta ser eficientemente aplicada y reconocida.

Gráfico No. 8
Interacciones de las comunidades¹⁶⁵



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

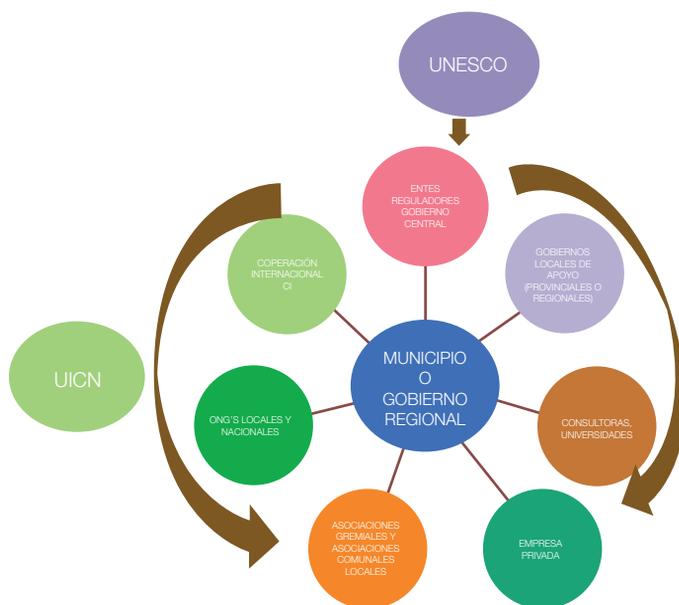
Complementariamente, los gobiernos locales han variado su forma de actuación desde hace un par de décadas por lo que establecen mayores relaciones como interjuegos, que como intervenciones, dando lugar así a un espacio de diálogo interesante entre los diferentes actores, valorando la participación en la planificación de planes, programas y proyectos en sus circunscripciones territoriales; sin que ello quiera decir un cambio de modelo burocrático jerárquico a un modelo de cogobernanza; más bien es un híbrido entre ambos.

La diversidad de las comunidades es un factor importante a tomarse en cuenta y donde el elemento identitario puede hacer la diferencia, ya

¹⁶⁵ En el gráfico No. 8 se observa el modo de autogobierno con el que las comunidades actúan y desde esta perspectiva sus interacciones se ejecutan desde planos horizontales de relación en diferentes frentes y la forma en cómo han de actuar con cada actor proviene de una decisión interna de las comunidades. Pero esto ocurre cuando el nivel de organización es fuerte dentro de la comunidad, lo cual es más común en Ecuador, porque en Perú mayores son las debilidades que las fortalezas. Por lo que en la práctica coexisten diferentes formas de interacción y modos de gobernanza.

que el Qhapaq Ñan y la Gran Ruta Inca presentan retos para establecer verdaderos procesos de consulta con quienes habitan asociados a las rutas prehispánicas, para que éstas se conviertan en herramientas que reafirmen la identidad de los pueblos, aseguren su participación en su conservación y se potencie el turismo comunitario o vivencial. En tal virtud, para lograr que el proceso resulte deberán integrarse los tres tipos de patrimonio en un plan de gestión y manejo integral del Qhapaq Ñan y de sus paisajes culturales aprovechando las capacidades instaladas.

Gráfico No. 9
Interacciones de los gobiernos locales¹⁶⁶



Elaborado por: Deyanira Gómez Salazar

166 En el gráfico No. 9 se observan las relaciones que en el nivel local se evidencian en los últimos años, donde las autoridades o gobiernos seccionales se han convertido en colaboradoras, abriendo procesos de participación y dando paso hacia la cogobernanza, sin dejar de observar lo que los entes reguladores del gobierno central demandan en cumplimiento de compromisos internacionales. Detrás de éstas relaciones están las organizaciones internacionales, por un lado apoyadas en el gobierno central y por el otro en las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional.

A pesar que las autoridades patrimoniales consideran como lo más importante a la conservación del patrimonio material, mientras que para la UICN y sus aliados es el patrimonio natural, no se puede ignorar en ambos procesos que lo que sostiene la conservación de los caminos es la dimensión escondida que representa el patrimonio inmaterial que le da el verdadero sentido a los caminos y hacen que éstos permanezcan vivos en el tiempo y espacio.

Sin embargo, como manifiestan las autoridades patrimoniales, en no todos los lugares es posible aplicar una metodología de conservación que considere a la cosmovisión andina como elemento para su manejo, porque no todos son pueblos originarios andinos, algunos asentamientos provienen de la costa como sucede en el tramo binacional de Ecuador con Perú; así que la dinámica que se aplique en cada sitio dependerá de la diversidad de las comunidades, de su propia identidad.

En todo caso, la dimensión del patrimonio inmaterial en ambos procesos se lo toma como una variable complementaria, a la hora de aplicar los planes de manejo y gestión; pero podría ser la variable que se visualice con mayor preponderancia, por cuanto está atada a la identidad misma de los pueblos y constituye un canal directo entre el patrimonio cultural material y el patrimonio natural. Al incrementar su importancia, también podría acrecentarse el sentido de pertenencia y de integración de la población local con el patrimonio, porque se da sentido a la conservación de sus tradiciones y costumbres como parte del Patrimonio Mundial de la Humanidad. La defensa de sus asentamientos, su participación social y económica dentro del manejo de estas rutas se convierten en elementos transcendentales; más allá de la exotización, ya que debe tomarse en cuenta, todo el paraguas de la diversidad rural, los campesinos y los pueblos ancestrales andinos evitando su desplazamiento.

CONCLUSIONES FINALES

La gobernanza jerárquica como un modelo vertical de estructuras integradas a través del Estado es el modelo democrático de gobierno idealizado, sobre todo, por el sector público burocrático.

No obstante, el nacimiento de instituciones transnacionales y de organizaciones internacionales que tienden a empujar a una misma dirección de globalización, en lo extenso, reducen el campo de la soberanía del estado-nación y su autonomía (Pierre & Peters, 2000:15 y 16). Por lo que, ese modelo jerárquico estatal esta siendo sumido bajo un control supranacional dado por los compromisos y acuerdos internacionales desde lo comercial hasta la seguridad internacional donde se comparten, a su vez, bienes comunes como los recursos naturales¹⁶⁷ y en este

167 El biólogo Garret Hardin fue uno de los primeros en exponer la necesidad de controlar el gasto de los bienes comunes, “la tragedia de los comunes”, debido a que la civilización estaría en un serio peligro, porque los individuos egoístas estarían sobre consumiendo los recursos comunes en detrimento de todos. Esta teoría ha sido ampliamente discutida y Goldman nos hace un recuento de como esta “tragedia” ha dado lugar a que se observen varias tendencias mundiales sobre ¿cómo se deberían manejar los recursos comunes?, surgiendo la biopolítica mundial, donde aparecen los ecologistas, los expertos en desarrollo y los grandes gerentes de estos recursos (quizás aquí se podría colocar a las organizaciones internacionales), quienes pretenden hacer trabajar los recursos comunes en bien de todos, dando soluciones globales y locales que llevan a acuerdos, debates y privatizaciones de bienes en función de la humanidad y el desarrollo sustentable (Goldman;1998: 20-75), lo que hace pensar que de una forma u otra estamos en medio de un dilema

caso, el patrimonio cultural común, dando lugar a un nuevo modelo jerárquico de gobernanza global legitimado por los regímenes internacionales y la existencia de bloques regionales de integración que regulan diferentes temas desde la esfera del derecho internacional y del derecho comunitario, respectivamente.

En cada uno de los niveles de gobierno han aparecido nuevos actores que cada día poseen más y más influencia en la generación de políticas públicas, en la elaboración de normativas y de compromisos estatales con la sociedad, como son las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de base y otros grupos organizados de la sociedad civil. Dichos actores no gubernamentales realizan alianzas con las organizaciones internacionales empujando desde arriba hacia abajo a la generación de nuevas agendas internacionales y planes de gobierno nacionales.

Para el caso 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; legitimando así, su poder interventor y regulador sobre los países que son firmantes de la Convención de Patrimonio Cultural y Natural de 1972, especialmente en aquellos países que poseen bienes patrimoniales declarados como parte del Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Los Estados son los que a partir de su decisión soberana por conseguir el reconocimiento internacional de sus patrimonios ceden parte de la tutela de sus bienes al cuidado internacional y su supervigilancia; lo que desde luego, les trae muchos beneficios, especialmente económicos por la atracción que el turismo cultural genera.

Desde el nivel internacional la Unesco, que al mismo tiempo es parte de la Organización de Naciones Unidas, con todo su peso político y de estructura burocrática organizada, apoyada en otras organizaciones internacionales asesoras en temas específicos como Icomos y UICN, tiene la capacidad de emitir directrices operativas derivadas vinculantes para los países, desde que inicia un proceso de nominación de un bien como

mundial donde hay grandes intereses y cada actor quiere protagonismo para resolver la situación. El Qhapaq Ñan o la GRI podría ser parte de este dilema y juego de protagonismos, que pueden ser buenos, pero también podrían ser perjudiciales, todo depende de cómo terminen manejándose.

patrimonio mundial hasta su posterior vigilancia para su conservación a través del tiempo.

Consecuentemente, en este sentido los países involucrados en la nominación del Qhapaq Ñan deben seguir estos lineamientos y aunque dentro del proceso poseen ciertos espacios en los cuales pueden establecer por sí mismos ciertas decisiones, respecto de sus capacidades estatales para definir los tramos que serán sometidos a este reconocimiento internacional.

En tanto, en la esfera regional los mecanismos para la conservación del Qhapaq Ñan deben ser acordados entre las autoridades estatales, pero deben circunscribirse dentro de los parámetros internacionales definidos por las directrices internacionales.

De esta forma, las interacciones siguen el juego entre el poder soberano de decisión, las tensiones que ocurren por la interdependencia a nivel regional entre los países y el poder de influencia en lo global que tiene la organización internacional encargada de la regulación de esta materia a nivel internacional.

Así, los Estados, a pesar de que poseen aún el dominio sobre sus bienes patrimoniales, en cuanto a ser quienes en lo nacional son los que ejercen sobre ellos autoridad y control, a nivel internacional se encuentran supeditados a compromisos regionales y regulaciones internacionales, que dan lugar a formas de gobernanza regional y global, donde la voluntad política es fundamental para el cumplimiento de los compromisos. Adicionalmente, existen otros actores que pueden conminarlos a cumplirlos (comunidades, ONG, movimientos políticos, actores de opinión pública, etc.) y por lo tanto el gobierno, ya no es el único ente preocupado en su conservación, ya que ha pasado de ser un bien nacional a ser un bien común de la humanidad.

Por lo explicado se deduce que en la comunidad internacional coexisten formas de gobernanza jerárquica y de cogobernanza al mismo tiempo, ya que los gobiernos involucrados en este caso son responsables de cogobernar y establecer los instrumentos jurídicos y políticas públicas regionales necesarias para cuidar su patrimonio común.

De acuerdo con Pierre y Peters, la nueva gobernanza implica la aparición de diferentes modelos alternativos, definidos por medio de arreglos políticos e institucionales en la búsqueda de un interés colectivo. Esto

no necesariamente quiere decir que el poder del Estado se encuentre disminuido, sino que ha entrado a ser partícipe de nuevos modelos de gobernanza que han emergido desde el siglo XX (Pierre & Peters; 2000: 94) y este caso ejemplifica perfectamente esta afirmación.

Ahora bien, en el proceso del Qhapaq Ñan, como se mencionó se destaca el doble rol de la Unesco, primero como órgano regulador del proceso y segundo como coordinador del mismo, a través de distintos organismos que forman parte de su estructura burocrática: el Comité de Patrimonio Mundial y el Centro de Patrimonio Mundial, los cuales están conformados en el un caso por delegados de los Estados y en el segundo caso, por funcionarios técnicos que se encuentran distribuidos por regiones y por países, permitiendo que esta organización tenga un funcionamiento desconcentrado y descentralizado de lo global a lo nacional.

En este doble rol las interacciones de la organización internacional mencionada varían, siendo de arriba abajo, como intervenciones cuando se coloca como autoridad. Mientras que, cuando asume el rol de coordinación para el trabajo común entre los países las relaciones son horizontales, interjuegos en los que hace más bien de facilitador y de guía respecto a las reglas que hay que seguir; análisis que se hace a partir de la gobernanza interactiva de Jan Kooiman (2006).

Por otro lado, encontramos a la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (UICN), una organización internacional que, en cuanto a antigüedad y estructura burocrática es similar a la Unesco, y además es un organismo asesor de la misma, por lo cual podría haber sido partícipe de la nominación del Qhapaq Ñan como un ente que, junto con Icomos, definiendo la categoría de nominación y probablemente, desde esta posición podría haberse configurado una nominación mixta de itinerario cultural y paisaje cultural.

Pero, dado que lo anterior no ha ocurrido, porque los países no han podido recibir las indicaciones sobre los alcances de un paisaje cultural para su determinación a través de directrices operativas, y que, a estas alturas de la nominación sería muy complicado se definan los compromisos por parte de las autoridades nacionales para conservar este bien dentro de una categoría mixta, solo pudieron definirse las capacidades de conservación como un itinerario cultural, que es la categoría finalmente acordada el pasado mes de julio de 2009 en la reunión técnica

del Qhapaq Ñan en Lima. De esta manera, todo lo demás sería adicional en cuanto a la conservación del patrimonio natural y depende de la decisión de las autoridades de gobierno; con lo cual la UICN no tuvo la oportunidad de jugar su rol de ser un ente asesor de la Unesco y ha tenido que jugar al margen de este proceso.

Entonces, esta organización internacional ha actuado desde otra posición, más bien de relacionamiento discrecional con los países y a través de alianzas a nivel regional con la Secretaría General de la Comunidad Andina y el Instituto de Montaña, impulsando un proyecto distinto, denominado como Gran Ruta Inca. Proyecto que pretende establecer una especie de corredor biológico entre las áreas protegidas asociadas a estos caminos prehispánicos. Al mismo tiempo, estos tres aliados se plantean dos objetivos: uno regional que es la aplicación de la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB) por el cual obtiene el apoyo de la Comunidad Andina y segundo, el planteamiento de una nueva forma de conservación donde la cosmovisión andina, como una dimensión sagrada, es el elemento que engloba al desarrollo sustentable.

Ampliando el segundo objetivo, éste va atado a un proyecto global de conservación de áreas naturales que poseen presencia de pueblos ancestrales, debido a que se observa¹⁶⁸ que esta relación es considerable a nivel mundial y se estima que existen alrededor de 5.000 a 6.000 grupos indígenas y pueblos ancestrales vinculados a estas áreas en 70 países aproximadamente, lo que suma un total de 250 millones de personas, representando al menos el cinco por ciento de la población mundial (Cohen, 1999).

La mayoría de las personas que viven en áreas protegidas están en lugares remotos, donde existen sitios que se mantienen en estado originario o prístino poseedores de una enorme riqueza en biodiversidad, por lo cual el uso eficiente de los mismos es importante para su supervivencia de la humanidad. A ello se agrega que, los grupos ancestrales han incrementado su significación como actores reclamando sus derechos

168 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).

de propietarios de las tierras y gestores del manejo de paisajes relativamente intervenidos por el ser humano (Beltrán; 2000: 21).

En dicha línea la Gran Ruta Inca viene a ser una especie de proyecto piloto tanto para la UICN como para la Comunidad Andina, sobre la cual pueden probar la aplicación de un instrumento regional y una metodología internacional de conservación. Una propuesta que incluye proyectos de desarrollo sustentable para la preservación de la biodiversidad de los países andinos y la implementación de políticas, que relacionen las áreas protegidas establecidas con los territorios indígenas y de otros pueblos ancestrales¹⁶⁹.

Esta forma de conservación ha sido denominada por ciertos sectores de la academia como “etno-conservación”, un modelo socio-cultural de adaptación al entorno, que además, divide al territorio en diferentes formas culturales y clasifica la conservación de los paisajes en base a criterios tecno-ecológicos y culturales (Arruda; 1997: 353). Aunque otros autores como Darcy Ribero más bien mencionan que deberían referirse a la diversidad de los pueblos rurales en oposición a las fuerzas homogeneizadoras de la urbe¹⁷⁰ y por lo tanto no solo deben tomarse en cuenta a los pueblos indígenas.

La crítica frente a estos planteamientos, puede ser bastante útil a la hora de replantear los fundamentos teórico-técnicos y plantear las políticas de cogestión de los recursos y la propiedad de las tierras de los pueblos que habitan asociados a las rutas. Por ende, este tipo de pro-

169 En octubre de 1996 la UICN en el Congreso Mundial de Conservación realizado en Montreal adopta la Resolución No. 1.53 sobre “Pueblos indígenas, Pueblos Tradicionales y Áreas Protegidas” que sigue asimismo a las recomendaciones del Congreso Mundial de Parques realizado en Caracas, Venezuela en 1992 en el cual se hace un llamamiento para elaborar políticas en la salvaguardia de los pueblos indígenas y sus prácticas tradicionales, así como la conservación de los paisajes que se encuentran en las tierras de su posesión. Se definen 5 principios relacionados con: la asociación del hombre con la naturaleza de los pueblos indígenas; la cogestión entre las instituciones del estatales, las agencias de manejo y los pueblos ancestrales; la aplicación del buen gobierno (participación, transparencia y rendición de cuentas); el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos ancestrales sobre las tierras y la distribución equitativa de recursos; y, la responsabilidad internacional de relacionar las áreas protegidas con los pueblos ancestrales y el cuidado de los recursos naturales comunes. (Phillips & Beltrán en Beltrán; 2000: vii-xi).

170 Autor citado en Barreto Filho (2009: 114).

cesos no pueden excluir de sus consideraciones a otros grupos rurales como los campesinos, ni plantear los planes de manejo y gestión en función de la exotización de las culturas para promocionar proyectos, ni dirigir financiamientos internacionales por ser un tema de moda, como tantos otros.

En ambos procesos debería establecerse un equilibrio para que no solo puedan beneficiarse a los pueblos ancestrales sino también a otro tipo de asentamientos rurales, igualmente vulnerables. Al mismo tiempo, se podrían plantear regulaciones para la migración de otros asentamientos cuando son atraídos por las expectativas levantadas en torno a declaraciones de áreas protegidas o sitios de valor patrimonial mundial.

En el nivel nacional, como ya se ha dicho el poder de influencia de las organizaciones internacionales sigue la misma dinámica que deriva del nivel internacional, pero para volver aplicable los compromisos internacionales predomina la voluntad política del Estado.

Muchas veces, los gobiernos utilizan el discurso de las organizaciones para penetrar mejor en el entendimiento de las autoridades y comunidades locales, donde dichas organizaciones juegan otro tipo de rol, porque vienen a ser una especie de actores financiadores de proyectos o de transferencia de tecnologías mediante la creación de capacidades locales en alianza con organizaciones no gubernamentales, donde sus actuaciones son relativamente bien vistas en sus interacciones locales.

Lo que se debe resaltar es el compromiso de las autoridades patrimoniales de cada país involucrado para implementar los acuerdos a nivel nacional y generar procesos de participación con otras entidades estatales de otros sectores, con la finalidad de producir los documentos necesarios para la nominación en los cuales se reflejen las posibilidades reales o capacidades del país para la conservación del bien patrimonial.

En el nivel nacional, también participan otros actores como: universidades, instituciones especializadas y organizaciones no gubernamentales que participan en calidad de consultoras a través de la investigación y formulación de proyectos, lo que al final convierte al proceso en este nivel en un complejo sistema de interjuegos.

Al nivel local, las dinámicas se verifican alrededor de la realización de proyectos de desarrollo sustentable y de turismo comunitario, tanto en el proceso referido con el Qhapaq Ñan como con la Gran Ruta Inca.

Sin embargo, aún no se ha dado un proceso de participación con las comunidades locales respecto de cómo se va a manejar y administrar el Qhapaq Ñan. Pero, cuando llegue ese momento se encontrarán con actores organizados, fortalecidos y capacitados. Estas circunstancias podrían ser aprovechadas, siempre y cuando, se abran espacio de participación para las comunidades asentadas, caso contrario, se encontrarán con resistencias como podría ocurrir en el Cañar, donde existe un fuerte posicionamiento político de los comuneros. Por ello, los líderes comunitarios temen que los procesos de consulta sean únicamente informativos y que al final en la práctica, se los convierta en elementos de relleno.

Con respecto a la Unesco, las comunidades la observan como distante y piensan que sus interlocutores directos serán las entidades nacionales. En tanto, con la UICN el contacto es más directo por medio de funcionarios que han visitado sus comunidades, como es el caso de Alan Putney, quien visitó en dos ocasiones el tramo del Inca Naani y se mantiene a través de sus aliados, el Instituto de Montaña y organizaciones no gubernamentales locales, intensificándose las relaciones en el Perú, ya que en Ecuador son relativamente nuevas.

Sea cual sea la fórmula de conservación que se aplique, dependerá del grado de relacionamiento de las organizaciones internacionales para que sus interacciones sean observadas como interjuegos o más bien como intervenciones.

Indudablemente, el impulso de cada proceso depende de la acción que cada actor genera en un nivel intencional de metas, intereses y propósitos (Kooiman; 2006: 14). Cuando dichas intenciones son confusas, las consecuencias se traducen en el retraso de los procesos, lo que en cierta forma ocurrió con ambos procesos, tanto con el Qhapaq Ñan como con la GRI, porque han sido usuales los momentos de desaceleración y de indefinición.

Las organizaciones internacionales pueden jugar desde distintas posiciones y cumplir diferentes tipos de roles, pero en cualquier lugar que se ubiquen y cualquier rol que jueguen su poder de influencia es el denominador común que les permite ser actores dentro de los procesos de elaboración de políticas públicas e instrumentos jurídicos en diferentes niveles de gobierno.

En conclusión, me atrevería a decir, que después de los Estados, es la actuación de las organizaciones internacionales la más influyente y con poder en los tres niveles de gobierno, con una importante actividad focalizada en las comunidades locales, estableciendo el puente del impacto local hacia el impacto global.

BIBLIOGRAFÍA

- Amend, S y Amend, T.
1992 “Habitantes en los Parques Nacionales: una contradicción insoluble?”
En *Espacios sin habitantes? Parques Nacionales de América del Sur*,
Amend & Amend (Eds.), 457-472 Gland, Caracas: UICN y Editorial
Nueva Sociedad. Páginas.
- Arcos, Carlos y Palomenque, Edison
1997 *El mito del debate, las ONG en Ecuador*. Quito: Abya –Yala.
- Abbott, Keneth y Snidal, Duncan
2001 “Why States Act Through Formal International Organizations” en *The
Politics of Global Governance: International in an Interdependent World*.
Paul F. Diehl (ed) Segunda edición, 9-41. Londres: Lynne Rienner Pu-
blishers.
- 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. Lima: BID.
- Barreto Filho, Henyo
2009 “Traditional People: introduction to the Political Ecology Critique of
a Notion” en *Amazon Peaseant Societies in a Changing Environment*. C.
Adams et al (Eds), 95-129. Springer Science + Business Media B.V.
- Barros-Valejo, Javier et al
2003 *Mesa Redonda: Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*.
Documentos de Debate No. 60. México: Gestión de Transformaciones
Sociales MOST.
- Bar Cendón, Antonio
2001 “El Libro Blanco: la Gobernanza europea y la reforma de la Unión” en
Gestión y análisis de políticas públicas No. 22, Universidad de la Rioja:
3-18

- 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.
- Beyer, Cornelia
2007 *Non-Governmental Organizations as Motors of Change*. Government and Opposition. Vol. 42, No. 4. Páginas 513-535.
- Camou, Antonio
2001 “Estudio preliminar” en Antonio Camou (ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO –IISUNAM.
- Cantero, Pedro y Fernandez, Lucía (2007) “ Cuando el sapo llora: la acción de agentes externos como factor para el desarrollo del turismo comunitario en las comunidades de Caguanapamba y Sisid (Cañar)” en *Turismo Comunitario en Ecuador: desarrollo y sostenibilidad social* Esteban Ruiz Ballesteros y Doris Solis Carrión (coordinadores) Abya-Yala, Universidad de Cuenca. www.books.google.com [visitada en 27 de septiembre de 2009]
- Diehl, Paul
2001 Introduction to *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*. Paul Diehl (Ed.), 3-9. Londres: Lynne Rienner Publishers. Segunda edición. Londres.
- Espinoza, Ricardo
2006 *La Gran Ruta Inca- El Capaq Ñan*, Lima: Petroperú.
- Fontaine, Guillaume
2009 *Les politiques publiques comme produit de la gouvernance*. Documento de trabajo No. 021. Mayo 2009. Quito: Observatorio Socio Ambiental. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Gallardoni, Giulio M.
1997 “The limits of International Organization: systematic failure in the Management of International relations” en *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, 375-414 Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Galindo, Carlos
2003 *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico del Cañar. Diagnóstico y Planificación Participativo*. Ministerio de Turismo y el Ilustre Municipio del Cañar. Cañar.
- García, Javier
2008 *Normalización en información geográfica* . Revista Internacional de Ciencias de la Tierra. Enero 2008. http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id_articulo=1451 [visitado en 20 de septiembre de 2009]
- García-Pelayo y Gross, Ramón
1964 *Pequeño Larousse Ilustrado*. Paris: Ediciones Larousse.
- Goldman, Michael
1998 “Inventing the Commons: Theories and Practices of the Commons’ Professional en *Privatizing Nature*, Michael Goldman ed. Londres:

- Gómez, Deyanira
 2008 *La conservación del patrimonio natural y su tutela jurídica*. Documento de Trabajo, Quito: ESAM. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Graham, John [et al.]
 2003 *Governance principles for protected areas in 21st. Century; a discussion paper, phase 2*. Ottawa: Institute of Governance Parks Canada and Canadian International Development.
- Gutiérrez, César
 2006 Presentación *The Great Inca Route - La Gran Ruta Inca* por Ricardo Espinoza, 9-10. Segunda edición. Lima: Petroperú.
- Hveem, Helg
 2003 “The regional project in global governance” en *Theories of new regionalism: a Palgrave reader*, Fredrik Söderbaum y Timothy M. Shaw eds. International. Political Economy Series. Palgrave Macmillan: 81-98.
- Hyslop, John
 1992 *Qhapaqñan. El sistema vial incaico*. Instituto Andino de Estudios Arqueológicos-INDEA. Lima: Petroperú. Traducción de Eduardo Arias. Universidad de Tucumán.
- IM
 2004 Instituto de Montaña. *Boletín a dos años*. Lima: Instituto de Montaña.
- INC
 2009a *Qhapaq Ñan a la Lista del Patrimonio Mundial de Unesco. Memoria del proceso de nominación*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INC
 2009b *Plan cuatrienal 2006-2010*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INC
 2009c *Lineamientos Generales para la Conservación del Qhapaq Ñan, propuesta preliminar realizada por Perú*. Reunión de Comités Nacionales del proceso de nominación del Camino Principal Andino/ Qhapaq Ñan a la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INC
 2007a *Inicio del Programa*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INC
 2007b *Difusión del Programa*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INC
 2007c *Hacia una red de Museos*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INC
 2007c *Avance arqueológico*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INC
 2007a *Defensa del Patrimonio*. Lima: Instituto Nacional de Cultura.
- INPC
 2009a *Señalética propuesta para la representación cartográfica de elementos antropológicos (Primera versión)*. Documento de trabajo. Lima: Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.

INPC

- 2008 *Qhapaq Ñan. Camino Principal Andino*. Documento de trabajo. Quito: Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.

IP8

- 2003 *Gobernancia de Riesgos Ambientales Urbanos: Cusco – Perú*. Cusco: IP8 e Instituto Bartolomé de las Casas.

IUCN

- 2008 *A compendium on standards for inscriptions of Natural Properties on the World Heritage List*. Gland, Switzerland: UICN Programme on Protected Areas (World Comisión on Protected Áreas - WCPA), UNESCO, World Heritage Convention.

Jeffery, Michael

- 2004 “An International Legal Regime for Protected Areas” en *International Environmental Governance: An International Regime for Protected Areas* John Scanlon y Françoise Burhenne-Guilmin (Eds.), 9-37 Gland, Switzerland and Cambridge, United Kindom: IUCN.

Kleymeyer, Carlos David comp.

- 1996 *Imashi! , Imashi! Adivinanzas poéticas de los campesinos indígenas del mundo andino*. Ecuador, Perú. Tercera edición. Quito: Abya-Yala.

Kooiman, Jan

- 2006 *Governing as Governance*, Londres: Sage Publications.

Kooiman, Jan

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

Kooiman, Jan

- 2000 *Debating Governance*. Oxford University Press. Oxford.

Kooiman, Jan ed.

- 1994 *Modern Governance: new government-society interactions*. Sage Publications. Londres.

Lajo, Javier

- 2005 *Qhapaq Ñan: la ruta Inka de sabiduría*. Centro de Estudios Nueva Economía y Sociedad –CENES. Amaro Runa Ediciones, 2ª ed. 2005. Lima

La Torre, Fabriciano y Caja, Consuelo

- 2004 *Reconocimiento y registro del entorno territorial del Qhapaq Ñan (Volumen II). El Qhapaq Ñan en la ruta del Chinchaysuyu entre Xauxa y Pachacamac*. Proyecto Qhapaq Ñan. Dirección de Estudios sobre el Paisaje Cultural. Campaña 2004. Lima: Instituto Nacional de Cultura.

Lourés Seoane, María Luisa

- 2001 *Del concepto de monumento histórico al de patrimonio cultural*. Costa Rica: Revista de Ciencias Sociales, Vol. IV número 94, 141-150.

Lumbreras, Guillermo

- 2006 Presentación *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. Perú: BID.

- Mori, Sakoto
2004 “Institutionalization of NGO participation in policy functions for global environmental governance”, en Hass P. Kanie (Ed.), *Emerging Forces in Environmental Governance*, 157-175 Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press.
- Moran, E. F.
1990 *A ecologia humana das populações da Amazônia*. Brasil: Petrópolis
- Milani, Carlos y Solinís, Germán eds.
2003 *Démocratie et gouvernance mondiale* Collection Démocratie et pouvoir. Khartala: UNESCO
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MCET
2008 *Plan Estratégico Nacional de Turismo (PENTUR)*. Lima: MCET.
- Murra, John
1975 *Formaciones económicas y políticas en el mundo andino*. Lima: IEP Ediciones.
- Murra John
2002 *El mundo andino. Población, medio ambiente y economía*. Lima: IEP y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Murra, John
2007 *La organización económica del Estado Inca*. Segunda edición. México: Siglo XXI Editores. Traducción Daniel R. Wagner.
- Nuñez, Estuardo
2002 “El camino rescatado del olvido - Prólogo” en Ricardo Espinoza, *The Great Inca Route - La Gran Ruta Inca*. Primera edición, 11-13. Lima: Petroperú.
- Pattberg, Philip
2007 *Private Institutions and Global Governance: the new politics of environmental sustainability*. Cheltenham, Reino Unido, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Pazmiño, Aracely y Almeida, Augusta
2008 “Cierre del proyecto” en *Los paisajes de la Gran Ruta Inca: aprender caminando*. Boletín No. 4. Septiembre 2008. Quito: UICN.
- Pierre, Jon y Peters Guy
2000 *Governance, Politics and the State*. Hampshire y Londres, Impreso en China: Palgrave Macmillan.
- Pineda, Juan
2009 *Gobernanza y Participación Social*. Documento de trabajo No. 019. Mayo 2009. Quito: Observatorio Socio Ambiental. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Prats, Lorenç
1997 *Antropología y patrimonio*. Barcelona: Ariel Antropología.
- 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)*, Gland, Switzerland: UICN.

- 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.* Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Sánchez, Alejandra
 2008 *Normas sobre metadatos (ISO 19115, ISO 19115-2, ISO 19139, ISO 15836).* Revista Internacional de Ciencias de la Tierra. Enero 2008. http://www.mappinginteractivo.com/plantilla-ante.asp?id_articulo=1455 [visitada en 20 de septiembre de 2009]
- Scalon, John y Burhenne-Guilmin, Françoise
 2004 Executive Summary en *International environmental governance: an international regime for protected areas* John Scalon y Françoise Burhenne-Guilmin (Eds.) Gland, Switzerland, Cambridge, United Kingdom: UICN.
- Schram Stokke, Olav
 1997 “Regimes as Governance Systems” en *Global Governance: drawing insights from environmental experience*; Oran Young (Ed.), 27-63. Londres: The MIT Press.
- Solinís, Germán
 2003 “Introducción” en Barros-Valejo, Javier et al. *Mesa Redonda: Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México.* Gestión de Transformaciones Sociales MOST. Documentos de debate No. 60. México: MOST.
- Torres, Miriam
 2005 *Sistematización: a dos años del proyecto Inka Naani.* Huaraz, Perú: Instituto de Montaña.
- 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* Huaraz, Perú: UICN, Instituto de Montaña, Secretaría General de la Comunidad Andina.
- UNESCO
 2009 *¿Qué es la Unesco?* Paris: Ediciones Unesco.
- Young, Oran
 1994 *International Governance: protecting the environment in a stateless society.* Ithaca y Londres. Cornell University Press.

- Young, Oran
1997 "Rights, rules and resources in World Affairs" en *Global Governance: drawing insights from environmental experience*, Oran Young (Ed), 2-23. Londres: The MIT Press.
- Young, Oran
1999 *Governance in World Affairs*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Young, Oran
2002 *The Institutional Dimensions of Environmental Change: fit, interplay and scale*. A volumen prepared under the auspices of the research programme on the Institutional Dimensions of Global Environmental Change (IDGEC) a core Project of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. Cambridge, Massachusetts y Londres.
- Acuerdo Ministerial No. 190 de 16 de junio de 1975. Declara la Reserva Nacional Sangay
- Acuerdo Ministerial No. 322 de 26 de julio de 1979 se declara el Parque Nacional Sangay.
- Acuerdo Ministerial No. 026 de 20 de mayo de 1992. Amplía los límites del Parque Nacional Sangay
- Acuerdo Ministerial No. 4308 suscrito por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes del Ecuador el 10 de octubre de 2001 declara Patrimonio Cultural de la Nación al Qhapaq Ñan.
- Acuerdo Ministerial No. 20090024 del Ministerio de Turismo del Ecuador, publicado en el Registro Oficial No. 565 de 7 de abril de 2009. Instructivo para el Registro de Centros Turísticos Comunitarios.
- Constitución Política de la República de el Ecuador. Asamblea Nacional. 2008
- Constitución Política de la República del Perú. Congreso Nacional. 1993. Reformada a octubre de 2005.
- Codificación de la Ley de Protección y Conservación del Camino del Inca. Codificación 2005-018. Publicada en el Registro Oficial No. 153 de 25 de noviembre de 2005. Congreso Nacional. Ecuador.
- Codificación de la Ley de Comunas de 17 de marzo de 2004. Congreso Nacional.
- Decreto Supremo No. 031-2001-ED de 9 de mayo de 2001. Declara de preferente interés nacional la red de caminos existentes del Imperio Inca en el Perú.
- Decreto Supremo 035-2001 ED del 17 de mayo destina el treinta por ciento de los ingresos que recauda la Dirección departamental del Cusco son destinadas a la investigación, conservación y puesta en valor de los caminos incas.
- Decreto Supremo No. 009-2009-ED de 19 de agosto del 2009. Se modifican los plazos para expedición de certificados de inexistencia de restos arqueológicos (CIRA).
- Decreto Ejecutivo No. 117-A publicado en el Registro Oficial No. 33 de 5 de marzo de 2007
- Decreto Ejecutivo 1094 de 18 de mayo de 2008. Se reorganiza el Instituto Nacional de Patrimonio Cultural.
- Propuesta de Ley 3464/ 2009-PE pretendía modificar la Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación del Perú y quitar competencias al INC para declarar patrimonio cultural entre otras resoluciones.
- Ley 29164. Promueve la inversión privada en sitios aledaños a sitios históricos bajo la modalidad de concesión.- Fue derogada.

Ley de Turismo Ecuador de 17 de diciembre de 2002. R.O. 733 de 27 de diciembre de 2002. Congreso Nacional.

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

Entrevistas

Bolaños, Mónica (MB, 2009) antropóloga del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y responsable del punto focal en Ecuador dentro del proceso de nominación del Qhapaq Ñan. Junio y septiembre. Quito. Ecuador.

Cárdenas, Ezequiel (EC, 2009) abogado, chasqui y Vicealcalde del Municipio del Cañar. Enero y agosto. Cañar. Ecuador

Cuavoy, Gorky (GC; 2009) funcionario del Instituto Nacional de Cultura y parte del equipo focal en Perú dentro del proceso de nominación del Qhapaq Ñan. Agosto, Lima. Perú.

Dexter, Vicente (VD; 2009) Guía de turismo vivencial de la Comunidad de Vicos en agosto. Soledad del Tambo, Ancash. Perú

Díaz, Alfredo (AD; 2009) Guía local de la Asociación Kuntur que trabaja con Respons Turismo Sostenible. Julio. Camino del Inca Naani.

Directiva del Comité de Turismo (DCT; 2009). Julio. Soledad del Tambo, Anchash. Perú.

Guido van Es (GvE; 2009) Director de Respons Centro de Turismo Sostenible. Huaraz. Ancash. Perú.

Guías de las comunidades de Vicos y Soledad del Tambo (2009) En agosto. Soledad del Tambo, Ancash. Perú.

Palchisaca, Segundo (SP, 2009) Presidente del Consejo de Gobierno de la comuna de Sisid. Agosto, Cañar. Ecuador

Quintuña, Santiago (ST, 2009) Vicepresidente del Consejo de Gobierno de la comuna de Caguanapamba y administrador del Centro de Turismo Comunitario Kulla-LLacta. Agosto, Cañar. Ecuador.

Torres, Miriam (MT, 2009) antropóloga, investigadora del Instituto de Montaña y autora de varios documentos relacionados con el Inca Naani y la Gran Ruta Inca para UICN-Sur y Comunidad Andina. Agosto. Huaraz, Perú.

Recharte, Jorge (JR, 2009) Director del Instituto de Montaña. Agosto. Lima, Perú.

Van es; Guido (GvE; 2009) dueño de la operadora de turismo sustentable Respons. Agosto. Huaraz, Perú.

Zapata, Florencia. (FZ; 2009) Funcionaria del Instituto de Montaña. Agosto. Lima. Perú.

LISTA DE ABREVIACIONES

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAAM	Comité Andino de Autoridades Ambientales
CAN	Comunidad Andina de Naciones o Comunidad Andina (CA)
CDA	Comisión de Derecho Ambiental de la UICN
CEC	Comisión de Educación y Comunicación de la UICN
CGE	Comisión de Gestión de Ecosistemas de la UICN
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú
CIH	Centro Internacional de Humanidades
CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
CLIRSEN	Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos.
CMAP	Comisión Mundial de Áreas Protegidas
CODENPE	Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CPAES	Comisión de Política Ambiental, Económica y Social de la Unión Mundial por la Naturaleza
CSE	Comisión de Supervivencia de Especies de la UICN

IGM	Instituto Geográfico Militar
INC	Instituto Nacional de Cultura
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
ISO	International Organization for Standardization en español Organización Internacional para la Estandarización.
ERB	Estrategia Regional de Biodiversidad
ETAPA	Empresa Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
FDCC	Federación Departamental de Campesinos del Cusco
FDTC	Federación Departamental de Trabajadores del Cusco
FENTASE	Federación Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector de la Educación
FEPTCE	Federación Plurinacional de Turismo Comunitario del Ecuador
FONCONDES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GRI	Gran Ruta Inca
IATA	International Air Transportation Association cuya traducción al español es Asociación Internacional de Transportes por Aire.
ICAH	Instituto Colombiano de Arqueología e Historia
ICOMOS	International Council on Monuments and Sites, en español su traducción es Consejo Internacional de Monumentos y Sitios.
IIEP	Instituto Internacional para la Educación y Planificación
IM	Instituto de Montaña
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IUPN	International Union for the Protection of Nature
IUCN	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources or World Union for Natural Conservancy
MCET	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

- MOST Management of Social Transformation Programme – cuya traducción al español es Programa de Manejo para la Transformación Social.
- OMC Organización Mundial de Comercio
- ONG Organización no Gubernamental
- PENTUR Plan Estratégico Nacional de Turismo
- PIDD Programa Internacional de Democracia y Desarrollo
- PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- SGCA Secretaría General de la Comunidad Andina
- SNAP Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- VUE Valor Único y Excepcional
- UICN Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, también se la conoce como Unión Mundial por la Naturaleza.
- UICN-Sur Oficina Regional de la UICN para América del Sur
- UNEP United Nations Environment Programme (PNUD en español)
- UNESCO Siglas en inglés de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura, cuya abreviatura es comúnmente usada tanto en inglés como en español como Unesco.
- UNSAAC Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco
- WCPA World Commission for Protected Areas (CMAP en español de UICN)
- WCMC World Conservation Monitoring Centre of UNEP

GLOSARIO

Área protegida: La UICN la ha definido como “un área de tierra o mar especialmente dedicada para la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y natural, asociada a recursos culturales y manejada por un instrumento legal u otra forma efectiva” (Scanlon & Burhenne-Guilmin; 2004)

Itinerario cultural: Se ha definido 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, que persiguió un propósito peculiar y específico. Incluyen no solo los caminos físicos de comunicación que facilitaron su flujo, sino las propiedades y valores culturales, materiales e inmateriales, asociados de manera única a propósitos específicos y funcionalidad histórica” (15ta Asamblea General y Simposio Científico de ICOMOS en Xi’an, China en octubre 2005).

Gran Ruta Inca: Es el término asignado por Ricardo Espinoza al sistema de caminos prehispánicos recorridos en 1999 conjuntamente con un equipo de profesionales y que fue adoptado por la UICN para el proyecto de una red de áreas protegidas asociadas a estas rutas.

Paisaje cultural: es parte del patrimonio cultural y es definido como “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” (Art. 1 de la Convención de Patrimonio Natural y Cultural de 1972). Una definición complementaria dice que son “los paisajes ilustran 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” (Directriz Operativa No. 47 del Comité de Patrimonio Mundial).

Paisaje protegido marino – terrestre: De acuerdo con la UICN éste es “un área protegida manejada principalmente para la conservación del paisaje terrestre o marino, y la recreación. Es un área de tierra, con costa y océano de ser el caso, donde la interacción entre la gente y la naturaleza a través del tiempo ha producido un área de carácter distintivo, de significancia estética, ecológica y/o valor cultural, y frecuentemente con alta diversidad biológica. Salvaguardar la integridad de esta interacción tradicional es vital para la protección, mantenimiento, y evolución de esta área”. (UICN, 2006. Categoría V de Área Protegida)

Paisaje andino: Es un término que se está manejando a nivel de la Comunidad Andina, a propósito del proyecto de la Gran Ruta Inca y se refiere a la forma propia de concebir y ordenar el paisaje y su territorio por parte de los pueblos andinos (Recharte; 2006: 6)

Patrimonio cultural: No hay una definición oficial de patrimonio cultural, pero si existe una clasificación comprendida dentro de la Convención de Patrimonio Cultural y Natural que determina este patrimonio bajo tres formas: a) monumentos como obras arquitectónicas, b) esculturas o pinturas monumentales; y c) los conjuntos como grupos de construcciones reunidas o aisladas que pueden ser integradas; y, los lugares que son obras conjuntas del hombre y la naturaleza (Art. 1. Convención de Patrimonio Cultural y Natural de 1972)

Patrimonio natural: El patrimonio natural según su concepción oficial dentro del régimen de patrimonio sigue arrastrando una definición proveniente de lo arquitectónico, así se reconocen tres tipos de este patrimonio: a) monumentos naturales contruidos por formaciones físicas y biológicas; b) formaciones geológicas y áreas que constituyen el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas; y c) lugares naturales

de extraordinaria belleza (Art. 2. Convención de Patrimonio Cultural y Natural de 1972)

Patrimonio inmaterial: la definición oficial dada a este concepto es que este patrimonio está compuesto por “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural”; y que “este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana” (Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial en el 2003)

Pueblos ancestrales Este es un concepto que se encuentra en la Constitución del Ecuador aprobada en el 2008, en el Art. 57 “de los derechos de las comunas, comunidades y pueblos ancestrales”. Este término engloba tanto a los pueblos indígenas como a los pueblos afrodescendientes. Se asume en esta investigación a “pueblos ancestrales” como la traducción de *traditional people*, término en inglés que en los documentos de la UICN y de otros autores citados en este trabajo. Otros sinónimos pueden ser “pueblos nativos”, como en la Constitución del Perú, reformada al 2005 (Capítulo VI) o pueblos autóctonos, todos estos cumplen con la misma función articuladora. A nivel internacional en el Convenio 169 de la OIT se habla de “pueblos indígenas y tribales”; en las Naciones Unidas hasta el momento se ha tratado de la “Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas” (61/295 de 13 de septiembre de 2007) en el cual se dice que son pueblos diferentes, pero causa confusión si en ellos se incluyen o no a los pueblos afrodescendientes o pueblos que son de otro origen que como los chinos. Por ello parece ser que la fórmula más adecuada sería la de pueblos ancestrales o nativos que denota una condición anterior de origen y no de discriminación étnica que es otro argumento que se utiliza para cuando se refieren a solo un tipo de pueblos y dejan por fuera otros. Aunque en el presente caso, también se cuestio-

na qué pasa con las comunidades campesinas, por lo que como se anotó autores como Darcy Ribero prefieren hablar de “pueblos rurales”¹⁷¹ .

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). Camino del señor . Camino principal andino (II Reunión Técnica de los países del Qhapaq Ñan)

Valor Universal Excepcional: Valor Universal Excepcional significa una importancia cultural y/o natural tan extraordinaria que trasciende las fronteras nacionales y cobra importancia para las generaciones presentes y venideras de toda la humanidad. Por lo tanto, la protección permanente de este patrimonio es de capital importancia para el conjunto de la comunidad internacional. El Comité define los criterios de inscripción de los bienes en la Lista del Patrimonio Mundial (Directriz Operacional No. 49 de junio de 2009 del Comité de Patrimonio Mundial).

171 Autor citado en Barreto Filho (2009: 114)

ANEXOS

Anexo 1

Mapa 1

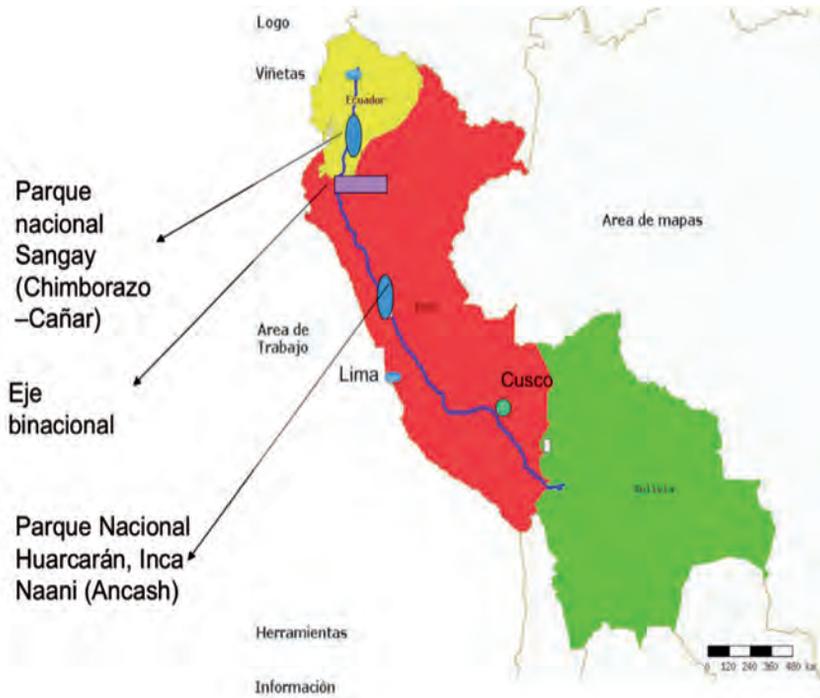
Sistema de Caminos del Qhapaq Ñan – Nominación al Patrimonio Mundial.



Fuente: UNESCO

Anexo 2

Mapa 2
Gran Ruta Inca y puntos de selección del estudio de campo



Fuente UICN- Comunidad Andina. Modificado por: Deyanira Gómez Salazar

Anexo 3

ACTA DE COMPROMISO

Montevideo, marzo de 2002

"Los caminos andinos prehispánicos y las rutas del Tahuantisuyu".

En el marco de la 1ª Reunión de Informes Periódicos del Patrimonio Mundial, región Sudamérica, realizada en la ciudad de Montevideo (marzo 2002), los representantes de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, sostuvieron un encuentro con el fin de dar a conocer y compartir los avances en la identificación, categorización y preparación de planes y programas orientados a realizar inventarios, proyectos de investigación, conservación y puesta en valor del patrimonio regional constituido por aquellos espacios conocidos como caminos andinos prehispánicos y los sitios que formaron parte de la red vial del Tahuantisuyu, así como el patrimonio natural y cultural presente en su entorno.

Coincidieron en que esta es una oportunidad para establecer herramientas comunes que faciliten la colaboración en programas de investigación; definir nuevas áreas temáticas de investigación regional como el comercio, la comunicación y el intercambio en tiempos prehispánicos, así como en la promoción y la integración regional de los países involucrados, permitiendo ello un desarrollo cultural y económico a mediano plazo. Esta lectura integral de tan rico y diverso patrimonio de la región permitirá identificar rutas y productos culturales con una visión integral y novedosa y además integrar conceptualmente a la misma muchos sitios inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial en la región, así como aquellos de las listas indicativas.

Para ello se propone:

- 1.- Establecer una red de puntos focales definidos en cada país, que, contando con la asistencia de UNESCO y especialistas en las distintas disciplinas involucradas facilite el establecimiento de criterios comunes para la investigación y definición de sitios, hitos, espacios y otros, así como fomentar el enfoque multidisciplinario, e interinstitucional.

Yaculo








- 2.- Establecer los mecanismos comunicacionales adecuados para compartir en forma periódica los avances de los trabajos de manera de asegurar, dentro de las particularidades de cada país, una visión integral de dicho patrimonio para orientar la elaboración y presentación de los expedientes técnicos requeridos para la inscripción del bien en la Lista del Patrimonio Mundial.
- 3.- Organizar un programa general de seguimiento al proceso a cinco años, que permita servir de marco a la presentación de proyectos de investigación, formación y difusión en forma conjunta, sin que ello limite la presentación de aquellos expedientes que pudieran prepararse adecuadamente antes de este tiempo..
- 4.- Organizar a corto plazo un primer encuentro regional para debatir conceptos y fijar un cronograma de acciones; analizar los soportes científicos e históricos, así como las particularidades de las distintas zonas, y concertar un nombre común para el programa. Se toma nota de la propuesta de la delegación peruana quienes informan de una reunión en proceso de preparación que podrá realizarse este mismo año, así como la propuesta del Director del Centro del Patrimonio Mundial, UNESCO, para una reunión ampliada en el 2003.
- 5.- Invitar a Colombia a participar en esta propuesta regional, a fin de profundizar, cuando sea posible, la investigación sobre los límites norte de este complejo vial prehispánico.
- 6.- Solicitar al Centro del Patrimonio Mundial el apoyo y asistencia para la consolidación de esta propuesta, proponiendo que su seguimiento esté a cargo del Asesor de los sitios del Patrimonio Mundial para América Latina y el Caribe.

Alley

Finnan

- *D. Pozzi Escob*
 Denise Pozzi Escob
 I.N.C. Paris

- *Andrés Buzo*
 Andrés Buzo
 Banco Central, Ecuador

- *Diana Alcalá* - I.N.C. ARGENTINA
 Diana Alcalá - I.N.C. ARGENTINA
 Y P.A.S. LATINOAM.

M. Sáenz
 M. Sáenz
 Ministerio de Ambiente Ecuador
 Unidad Gerencia

ANA M. GALAGUIC
 ANA M. GALAGUIC
 INSTITUCIÓN DE PARQUES
 NATIONALES

V. S. Bolívar
 V. S. Bolívar
 COLOMBIA

GUILLERMO PÉREZ BARRA
 GUILLERMO PÉREZ BARRA
 DIRECTOR PERU - BOLIVIA

Susana Simonetti
 Susana Simonetti
 Chile

2.- Establecer los mecanismos comunicacionales adecuados para compartir en forma periódica los avances de los trabajos de manera de asegurar, dentro de las particularidades de cada país, una visión integral de dicho patrimonio para orientar la elaboración y presentación de los expedientes técnicos requeridos para la inscripción del bien en la Lista del Patrimonio Mundial.

3.- Organizar un programa general de seguimiento al proceso a cinco años, que permita servir de marco a la presentación de proyectos de investigación, formación y difusión en forma conjunta, sin que ello limite la presentación de aquellos expedientes que pudieran prepararse adecuadamente antes de este tiempo..

4.- Organizar a corto plazo un primer encuentro regional para debatir conceptos y fijar un cronograma de acciones; analizar los soportes científicos e históricos, así como las particularidades de las distintas zonas, y concertar un nombre común para el programa. Se toma nota de la propuesta de la delegación peruana quienes informan de una reunión en proceso de preparación que podría realizarse este mismo año, así como la propuesta del Director del Centro del Patrimonio Mundial, UNESCO, para una reunión ampliada en el 2003.

5.- Invitar a Colombia a participar en esta propuesta regional, a fin de profundizar, cuando sea posible, la investigación sobre los límites norte de este complejo vial prehispánico.

6.- Solicitar al Centro del Patrimonio Mundial el apoyo y asistencia para la consolidación de esta propuesta, proponiendo que su seguimiento esté a cargo del Asesor de los sitios del Patrimonio Mundial para América Latina y el Caribe.

Alley

Finnan

- *D. Pozzi Escot*
Denise Pozzi Escot
I.W.C. Paris

- *Andrés Buro*
Andrés Buro
Banco Central, Ecuador

- *Diana Rocandi*
DIANA ROCANDI - INST. NAC. ANTROPOLÓGICA
7 PMS. LATINOAM.

M. Quiroz
M. QUIROZ
Ministerio de Ambiente Ecuador
UNEP/GEF/WWF

Ana N. B. J. J. J.
ANA N. B. J. J. J.
MINISTERIO DE PARQUES
NATURALES

Alley
Alley
C. Bolivia
Bogotá

Gonzalo Poma
GONZALO POMA
DIRECTOR REGIONAL - BOGOTÁ

Susana Simonetti
Susana Simonetti
Chile

Anexo 4

Tabla No 1
Compromisos Internacionales y Reuniones Técnicas

FECHA/ CIUDAD	TIPO DE REUNION O INSTRUMENTO	DESCRIPCION
Marzo 2002 / Montevideo	Acta de compromiso	1era reunión de informes periódicos del Patrimonio Mundial – Región Sudamérica – representantes de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Avances en la identificación categorización y programas destinados a realizar inventarios, proyectos de investigación, conservación y puesta en valor del patrimonio regional de los espacios conocidos como "caminos andinos prehispánicos". Se ponen de acuerdo en elaborar herramientas comunes (metodología de investigación) y establecer puntos focales definidos en cada país con la asistencia de UNESCO y especialista para establecer criterios comunes. Se invita a Colombia a participar y se solicita al Centro de Patrimonio Mundial el apoyo y asistencia, proponiendo el seguimiento a cargo del Asesor de los sitios de Patrimonio Mundial para América Latina y el Caribe Programa de seguimiento de cinco años.
febrero 2003 / Jujuy- Argentina	Encuentro regional	Chile, Bolivia, Ecuador y Argentina presentan sus avances de investigación de los principales sitios.
1 y 2 de abril 2003/ Lima	Primera Reunión Técnica Regional Qhapaq Ñan- Camino Inca	Se expone el trabajo elaborado por especialistas representantes de los países participantes. Comienzo de un proceso de cooperación regional con el objetivo de presentar una única nominación para su inscripción.

23 Mayo 2003/ Cusco	Declaración Conjunta de los Presidentes del Grupo de Río Comprometidos en el Proyecto "Qhapaq Ñan-Camino Principal Andino"	<p>XVII Reunión del Grupo de Río, Los Presidentes se comprometen a posibilitar la inscripción del Qhapaq Ñan dentro del Proyecto del Camino Principal Andino.</p> <p>Se reconoce que es un bien cultural que representa la integración y comunicación ancestral de los pueblos permitiendo el intercambio cultural, idiomático, político económico y social.</p> <p>Apoyan a la Cooperación Técnica Regional titulada "Plan de Acción Regional para el Desarrollo del Sistema Vial Inca, presentada por el Perú ante el BID.</p>
2003 / Santa Cruz	Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado	<p>Pronunciamento a nivel continental respaldando a la nominación del Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial de la Humanidad</p>
24 y 25 de octubre 2003 / Cusco	Segunda reunión Técnica Qhapaq Ñan	<p>Se reúnen especialistas y funcionarios de entidades involucradas y se acuerda:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El nombre "Qhapaq Ñan" como terminología adecuada para el proceso de nominación. - Identificación de tramos culturales y naturales excepcionales. Se integran las singularidades y diferencias del camino. - Se recomienda que sea el gran itinerario cultural andino que atraviesa la diversidad de "Paisajes Culturales". - El marco conceptual y la categoría que vincula los valores universales excepcionales es la de "paisaje cultural". También se permitirá la utilización de la categoría de bien mixto para los tramos que proponen conjuntamente bienes culturales y áreas naturales de valor excepcional. - Se utilizan los 6 criterios culturales que indica la Convención de Patrimonio Mundial. - Las poblaciones locales, constituyen un elemento esencial de sistema cultural andino y deben ser actores claves del proceso de nominación - Especial atención a las comunidades originarias, componentes del patrimonio inmaterial: lenguas, tradiciones, danzas, rituales, cultura oral, la gastronomía, actividad productiva, la organización social y la organización simbólica – según la Convención del Patrimonio Inmaterial.

<p>2003</p>	<p>preparación de tres documentos previos para el estado del arte del PAR</p>	<p>Contrato por el BID: Gestión del capital natural, Desarrollo local y empoderamiento de pueblos indígenas y comunidades, y Turismo Sostenible. Se entregaron a la coordinación del proyecto- insumo técnico.</p>
<p>16 de marzo 2004 / Perú.</p>	<p>Acuerdos entre UNESCO, BID y Gobierno del Perú con el respaldo de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador.</p>	<p>Proyecto de cooperación técnica no reembolsable procedente del BID denominado "Plan de Acción para el desarrollo del Qhapac Nan" con los siguientes objetivos: 1) Elaborar un Plan de Acción Regional para el Desarrollo del Qhapac Nan, incluyendo delimitación territorial con sus áreas de influencia y dependencia. Se busca sentar las bases regionales y fortalecer iniciativa actuales y futuras, cuyo eje articulador sea una visión de desarrollo sostenible que conduzca al mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones andinas. 2) Colaborar con los 6 países comprometidos. Los componentes del Plan de Acción son: a) Valoración y recuperación del patrimonio arqueológico y cultural asociado. b) la conservación del capital natural conexo y su enlace con corredores biológicos. c) El desarrollo local y comunitario, el empoderamiento de los pueblos indígenas y de las comunidades locales. d) el turismo sostenible. Mecanismos: a) La concertación como mecanismo de construcción colectiva, integración y validación regional. b) La divulgación y la difusión como compromiso de contrapartida de los países involucradas. c) de gestión en Perú específicamente: se establece un comité de Gestión integrado por: Un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno del punto focal escogido por el INC, la representante de la UNESCO y el Coordinador del Proyecto.</p>

4 -7 abril /2004 La Paz -Bolivia	Tercera Reunión de expertos convocada por el Centro de Patrimonio Mundial	Se discute sobre la armonización de procesos para el registro e inventario. Realizar metodologías participativas para generar alianzas estratégicas que definan responsabilidades entre los actores implicados, acompañadas de estrategias de comunicación que faciliten la comprensión y apropiación del proceso de candidatura (proceso de cooperación integral para asegurar estándares de conservación, desarrollo de acuerdo con objetivos de integración regional). QÑ modelo de ordenamiento territorial, conectividad e integración entre pueblos y ambientes naturales. Entender el bien en términos dinámicos y evolutivos. Sistema de registro de Paisajes culturales e inventarios de Patrimonio Cultural Histórico.
2004	Preparación de un documento sobre la valoración del patrimonio arqueológico y cultural asociado	En cada país se preparó un documento con la aceptación explícita del punto focal, Argentina no participa por no tener definido su punto focal
2004	Síntesis de los documentos nacionales en un solo documento	El especialista peruano se encarga del análisis y síntesis en un documento integrado que se somete a validación y aprobación de todos los países.
	El proceso de construcción participativa a darse llevó a la reflexión sobre la hoja de ruta prevista en los acuerdos del BID, UNESCO y Gobierno de Perú.	El gobierno decide invitar bajo su costo a los "puntos focales" de los 6 países para una reunión de intercambio de información y opiniones para plantear una propuesta alternativa para la formulación del PAR
6-10 noviembre/2004 Chile	UNESCO con el Consejo de Monumentos Nacionales de Chile organiza la cuarta reunión técnica.	Ante la reunión convoca por el INC de Perú, UNESCO se adelanta y organiza una reunión con 4 especialistas internacionales para analizar y proponer opciones que fueran consideradas durante la reunión a realizarse Discusión sobre los marcos jurídicos nacionales Presentación sobre metodologías participativas en el proceso de nominación.

fines del 2004	Designación del punto focal por cada país	Este era un requisito previo y condición sin que no para iniciar las acciones concretas previstas.
Enero/ 2005 - Lima	Cuarta reunión convocada por el INC	Asisten los puntos focales de los 6 países y los especialistas internacionales. Se aprueba una alternativa para la formulación del PAR basada en un modelo participativo en el que se prepararán alternativas nacionales para articulación y formulación del Plan Regional. Se decidió que Perú sea el responsable de lo contenidos en cada uno de las cinco fases para completar el proceso y ajustarse a los plazos de ejecución del proyecto BID.
10-13 abril/ 2005 Quito-Ecuador	Primera Reunión del Comité Científico	Definición de la declaración del significado del bien, justificación del valor excepcional del QN a través de una significación arqueológica, histórica, etnográfica y antropológica (luego componentes) que sirviera de común denominador en los países con la inserción de aspectos como: la cosmovisión andina, la organización productiva, política, religiosa y ontológica del camino, naturaleza histórica e importancia etnohistórica con conceptos de integridad y autenticidad del Itinerario Cultural del QN.
agosto y octubre de 2005 Primera fase del PAR	Talleres nacionales	Formulación de una propuesta nacional consensuada. Contenidos de la Guía de levantamiento de información
Segunda fase	Esquema unificado de propuestas nacionales hacia el Plan de Acción Regional	Perú elabora el esquema en base a las propuestas nacionales y el texto obtuvo el consentimiento de los puntos focales
Tercera fase	Contratación de un especialista	En base a los documentos producidos se elabora una propuesta sobre el esquema unificado aprobada por el punto focal respectivo.

<p>12-14 diciembre/2005 Buenos Aires- Argentina</p>	<p>Quinta reunión de expertos convocada por el Centro de Patrimonio Mundial y la Secretaría de Cultura de Argentina</p>	<p>Identificar los tramos binacionales y nacionales elegidos con un marco conceptual común: el QN una red vial que integra territorios y pueblos diversos dentro de una dimensión continental. Larga tradición cultural vigente desde hace varios milenios y hacia el futuro. Proyecto de Integración regional con intercambio de experiencias, muestra de diversas soluciones tecnológicas (obras de arte, drenaje, caminos elevados, puentes) y muestras excepciones de infraestructura y servicios. Recorre diversidad de ecosistemas bajo una visión de complementariedad. Muestra de intercambio de productos y conocimientos tradicionales que generaron una diversidad genérica de plantas nativas cultivadas. Ficha de registro de Paisajes Culturales.</p>
<p>16 al 19 de fe- brero/ 2006 Lima Cuarta fase</p>	<p>Formulación de una versión preliminar del Plan de Acción Regional</p>	<p>Participan los 6 especialistas, los cuatro consultores internacionales, uno por cada temática del plan. Documento base preparado por el "punto focal" de Perú como producto de las fases anteriores, se preparó una versión preliminar del PAR para aprobarse por los puntos focales de los países.</p>
<p>20 al 22 de fe- brero del 2006 / Lima Quinta Fase</p>	<p>Taller regional que aprobó el Plan de Acción Regional y se acuerda que los países ajusten sus planes nacionales para fortalecer sus convergencias con el PAR / se establece reciprocidad, participación e interdependencia. Lo regional se plantea desde lo nacional y lo nacional se ajusta a lo regional.</p>	<p>Participan los 6 puntos focales acompañados por un funcionario adicional representando a uno de los sectores temáticos del Plan También participaron los especialistas de la fase anterior.</p>

abril 2006/ París- Francia	Séxta reunión de expertos celebrada en UNESCO-París	Se consideró al Qñ como “el bien cultural más grande de Latinoamérica y si proceso de nominación como especial por su dimensión continental”. No ha habido antes un proceso en el que participen tantos países juntos, por lo que se convierte en un referente que impulsa la cooperación internacional. Qñ invita a una reflexión desde lo transcultural para definir las claves de singularidad y excepcionalidad de lo que significa un bien para la cultura mundial.
Noviembre 2006 / Pasto Colombia	Séptima reunión de expertos	Comienzan a pensar en que cada país debe adoptar una hoja de ruta para efectivizar los acuerdos del Plan de Acción Regional y realizar las actividades necesarias para el registro de los tramos elegidos.
2007-2009	Trabajo de investigación de los tramos escogidos en cada uno de los países involucrados	Actividades de identificación, y registro. Consolidación de los equipos de trabajo.
2008 / San Salvador	Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado	Los Presidentes de los países ratifican su respaldo a la nominación del Qhapaq Ñan como Patrimonio Mundial de la Humanidad
20 al 24 de julio- Lima 2009	Reunión de los equipos del Qhapaq Ñan convocada por UNESCO y el INC de Perú	Deciden que la categoría es de “itinerario cultural”, que habrá un órgano regional técnico de coordinación: “Secretaría Técnica”, que se usarán la segunda parte de los fondos del BID para la elaboración del expediente de nominación y el plan de gestión y manejo, coordinará administrativamente y liderará en ciertos aspectos técnicos el Perú
15 de septiembre - París - 2009	Reunión de los equipos del Qhapaq Ñan convocada por UNESCO	Se decide sobre cómo se integrará la Secretaría Técnica y se exponen los acuerdos internos que en cada país se ha logrado de forma interministerial para implementar los acuerdos y presentar las propuestas de planes de manejo y gestión, que puedan llevar a elaborar los documentos necesarios para la calificación de la nominación.

Fuente: “Plan de acción regional” – Delegación de la Unesco en Perú (BID: 2006)

Elaborado por Deyanira Gómez Salazar

Anexo 5

Tabla No 2
Presupuestos por países en el Plan Regional de Acción 2006-2010

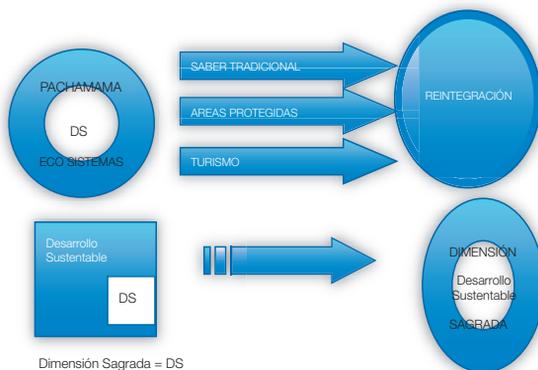
País	Recursos Externos	Contraparte	Total
Argentina*	2.191.783,00	1.675.700,00	3.867.483,00
Bolivia	2.144.865,00	528.000,00	2.672.865,00
Colombia	1.974.308,00	798.232,00	2.772.540,00
Chile	1.524.629,00	447.494,00	1.972.123,00
Ecuador	6.000.532,00	2.368.630,00	8.369.161,00
Perú	7.010.333,00	2.995.440,00	10.005.773,00
Total	20.846.450,00	8.813.496,00	29.659.945,00

*Argentina calculó su presupuesto del 2006 al 2011

Fuente: Plan de Acción Regional (BID; 2006)

Anexo 6

Gráfico No. 1
Marco Conceptual de conservación para las áreas protegidas



Dimensión Sagrada = DS

Fuente: Putney et. al (2003)

Anexo 7

Tabla No. 3
Presupuesto de la red de áreas protegidas de la GRI

Descripción	Costo
Coordinación GRI	500.000
Reconocimiento y registro de caminos	800.000
Coordinación de la Protección y Desarrollo de la GRI	2.625.000
Establecimiento de un fondo GRI	5.360.000
Proyecto nacional Ecuador	1.960.000
Proyecto nacional Perú	2.350.000
Proyecto nacional Bolivia	2.460.000
Proyecto nacional Chile	1.750.000
Proyecto nacional Argentina	2.980.000
Total	20.785.000

Fuente: Putney et. al (2003)