

“El rol de las organizaciones internacionales en la gobernanza ambiental para la conservación del Patrimonio Natural del Qhapac Ñan o Gran Ruta Inca en Ecuador y Perú”.

Deyanira Gómez Salazar

Resumen

En el año 2001 el Instituto de Cultura del Perú presentó ante la UNESCO la iniciativa para que el “Qhapac Ñan”, conocido también como la Gran Ruta Inca (GRI), sea incluido dentro de su lista indicativa como Patrimonio Mundial de la Humanidad. Esta iniciativa fue secundada por Argentina y Chile para marzo de 2002 y posteriormente por Colombia y Ecuador.

Posteriormente, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) presentó en el Congreso Mundial de Áreas Protegidas, realizado en Durban Sudáfrica en el 2003, la propuesta de convertir a la Gran Ruta Inca en un corredor de Conservación de Áreas Protegidas. Esta propuesta fue acogida y apoyada por la Secretaría General de la Comunidad Andina, por cuanto ven en la misma una oportunidad de aplicar la Estrategia Regional de Biodiversidad, convirtiéndola en un instrumento regional y de integración para la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible de los pueblos que conforman la Comunidad Andina.

No obstante, cualquier instrumento de gestión ambiental propuesta por los organismos internacionales deberá consensuarse por todos los actores involucrados: gobiernos, instituciones estatales, comunidades, empresarios y organizaciones no gubernamentales, creando así un sistema de gobernanza ambiental que ha de buscar mecanismos de participación, cuyos compromisos e institucionalización de acuerdos dependerán de la legitimidad y efectividad que los demás actores observen respecto del rol que éstos cumplen dentro del proceso.

El presente estudio investigará los procesos que se desarrollan en y alrededor de la propuesta conservación presentada. Se observará la construcción de los lineamientos, financiamiento, mecanismos de cooperación, formas de participación y aceptación por parte de los demás actores, dando lugar a un sin número de interacciones y relaciones de poder que son analizadas a partir de la gobernanza socio-política y la

gobernanza en niveles como metodologías operativas para el análisis de la gobernanza ambiental en la conservación del patrimonio natural de la GRI o Qhapac Ñan.

Palabras clave: Qhapac Ñan, Gran Ruta Inca, Ecuador, Perú, conservación, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, gobernabilidad, corredor biológico, patrimonio natural, patrimonio cultural, integración regional, manejo territorial.

Introducción

Por medio de un estudio de caso, se pretende dar algunas luces que puedan encaminar ciertas respuestas al cuestionamiento sobre el rol de las organizaciones internacionales como agentes de cambios 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 al momento, de ahí su importancia o relevancia.

Pero, además este caso involucra la construcción de una herramienta de gestión territorial en la región andina en la cual participan diferentes gobiernos, cuyas actuaciones se llevan a cabo por intermedio de autoridades estatales y comunidades locales indígenas y no indígenas asociadas a la red de caminos que constituyen la Gran Ruta Inca, cuya participación es fundamental para la elaboración e implementación de la propuesta de la UICN respecto al manejo y conservación del patrimonio natural existente alrededor del patrimonio cultural material e inmaterial de la misma.

De esta manera, interesan las interacciones que se dan entre los actores en los diferentes procesos que conlleva esta organización internacional para concretar su objetivo, como también los contenidos y efectos que tienen los instrumentos legales y técnicos que se utilizan en su concreción, en la medida que facilitan o no estas relaciones para generar acuerdos, así como, mecanismos de coordinación y de colaboración posterior para su implementación.

1. Objeto de estudio

Han transcurrido ocho años desde que el gobierno del Perú, a través del Instituto Nacional de Cultura (INC) en el año 2001, llevara ante el seno de la UNESCO la

iniciativa para que el Qhapac Ñan¹ o Gran Ruta Inca² sea incluida dentro de la lista indicativa de Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Esta iniciativa fue secundada por los países de Argentina y Chile y, para marzo de 2002 durante la primera reunión periódica sobre el Informe Anual de Patrimonio Mundial se elaboró un documento denominado "Pre-Hispano Andino: las carreteras y las vías de Tahuantinsuyo", en el cual se resumen las propuestas para seguir avanzando en su investigación y puesta en valor. En este documento participan; a más de Argentina, Chile y Perú que promovían la iniciativa; el Ecuador y Colombia.

El Qhapac Ñan es en realidad un sistema vial articulado por los Incas, que involucran caminos construidos por ellos y otros caminos que fueron hechos por los pueblos que iban conquistando, formando una red de caminos que involucran 15.000 Km. de carreteras que constituyeron el eje principal por el cual se sostenía la hegemonía del Imperio Inca y que hoy constituirían, de efectivizarse su declaratoria, como el patrimonio natural y cultural más grande del mundo.

En el año 2003, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) presentó la propuesta de crear un Corredor de Conservación de Áreas Protegidas asociadas a la ruta en la que se aplicaría la Estrategia Regional de Biodiversidad de la Comunidad Andina prevista en la Decisión 523/ 07-2002, por lo cual dicha propuesta ha sido apoyada por los organismos comunitarios y de forma especial por la Secretaría General.

Dicha propuesta fue el producto de un estudio de pre-factibilidad realizado por Putney y otros, el mismo que fue ejecutado en Ancash- Perú y Potosí-Bolivia (Putney, A. [et al.], 2003), con lo cual se incluye a este camino dentro de las políticas regionales andinas cuyo objetivo sería que “se ponga en valor a la Gran Ruta Inca como una plataforma regional para la conservación y el uso sostenible de los paisajes y la biodiversidad andina” (Recharte, 2007: 6); es decir, que la aplicación de la ERB sirva

¹ Rivara, María Luisa en los comentarios al libro de Lajo, Javier 2003 *Qhapac Ñan :La Ruta de la Sabiduría* explica que “qhapac ñan” significa “ruta o camino de los Justos, de los Cabales, o nobles o santos” dado del idioma Puquina que es el ancestro del Quechua y Aymara; así “khapac” significa ‘santo, noble’. Tomado de Aguiló, Federico, 2000 *El idioma del pueblo Puquina*, colección Amauta, Quito.

“KKHAPAKK” en el *Diccionario quechua-castellano* de Lira, Jorge A. significa adj. ‘Sagrado, dedicado o relacionado con la divinidad o su oculto’.

También se utiliza en algunos textos teóricos y técnicos la expresión “Capac Ñan”.

² Es la asignación que se le dio al camino por parte de Ricardo Espinosa, el caminante y que ha sido adoptado tanto por UICN como por la Comunidad Andina.

como un instrumento regional y de integración para la conservación de la biodiversidad y desarrollo sostenible de los pueblos que conforman la Comunidad Andina.

En ese mismo año las autoridades estatales de cultura y patrimonio de los estados involucrados, solicitaron que el Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO sea el organismo encargado de coordinar el proyecto entre los países andinos.

Pero el desafío no es solo regional sino global, ya que desde el 2003 hasta el 2006 se realizaron 7 reuniones técnicas y en la última reunión de expertos jurídicos en París se discutieron las consecuencias, requisitos y repercusiones jurídicas para efectivizar la designación del Qhapac Ñan como Patrimonio Mundial, constituyendo el mayor reto “la concepción y construcción de un instrumento jurídico para garantizar la construcción y gestión del Qhapaq Ñan en el plano internacional” (UNESCO, 2006).

En este desafío, la UICN está cumpliendo con un rol cuyo alcance e influencia está por analizarse en este trabajo. El interés nace, debido a que ésta ha sido la organización internacional que ha presentado una propuesta de manejo de los territorios que conforman la GRI desde lo ambiental, puesto que son 8 las áreas protegidas que pasan por sobre este sistema de rutas que bien podrían conformar un corredor biológico que, bien puede, ser una gran oportunidad para ensayar un nuevo modelo de conservación sostenible de los recursos, que incluye lo sagrado o la cosmovisión de los pueblos indígenas a través de la historia, hermanando así el patrimonio natural con el patrimonio cultural físico e inmaterial.

2. Problemáticas

A lo largo del tiempo transcurrido para la declaratoria de la Gran Ruta Inca como Patrimonio Mundial de la Humanidad, las debilidades en la cooperación interinstitucional dentro de los diferentes niveles regional y nacional con organizaciones internacionales (UNESCO y UICN) han derivado en la aplicación de distintas metodologías de investigación y levantamiento de datos; así como varios planteamientos para su conservación. Consecuentemente, en un lento avance de los procesos y sistematización de resultados sobre los puntos de interconexión de los caminos.

Uno de los problemas que enfrenta la gestión y gobernanza para la conservación es la diversidad de autoridades presentes en los ámbitos nacionales y locales, lo que

ocasiona distorsiones y contradicciones en el cumplimiento de las normativas y políticas (UICN, Rivas comp., 2006), situación que no es indiferente para este caso.

Por ejemplo, en Ecuador y en Perú, países que se escogen como muestra para la presente investigación, la estructura estatal es diversa. En el Ecuador existe una estructura estatal que ha dado mayor preponderancia a la gestión áreas protegidas, por lo que cuenta con un Ministerio de Ambiente que funciona hace 12 años administrando el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, mientras que por el lado del patrimonio cuenta con un reciente Ministerio de Coordinación del Patrimonio cultural y natural de carácter transversal, a más del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, cuya institucionalidad ha sido cuestionada.

En tanto, en el Perú es otra la dinámica porque ha sido la gestión de ruinas y sitios arqueológicos el área que ha sido más desarrollada. El Instituto Nacional de Cultura es una de las instituciones más fuertes en el país, debido a que son grandes los ingresos que recibe del turismo cuyo mayor atractivo son los sitios arqueológicos. Pero, el Ministerio de Ambiente apenas ha sido creado en el 2008 , por lo que sistema de áreas protegidas, hasta hace poco tiempo, fue administrada por una entidad secundaria como lo es la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, organismo que es parte del Instituto Nacional de los Recursos Naturales (INRENA) dependiente del Ministerio de Agricultura³.

Las diferencias estructurales de las instituciones estatales de ambos países descrita anteriormente, solo advierte un posible conflicto de intereses entre Estados, que por lo general responden a una escala de intereses estatales. El turismo en este caso podría ser una fuente de desacuerdos dependiendo de la importancia que cada país quiera darle a la conservación de la naturaleza versus los réditos económicos que esta actividad puede dar. Para muestra de la falta de regulaciones sobre el turismo en ambos países está el Parque Nacional Galápagos en Ecuador y Machu Pichu en Perú, que sienta Patrimonio de la Humanidad, han pasado a la lista de riesgo del patrimonio por parte de la UNESCO, que es una especie de sanción moral a cada uno de estos países, pudiendo perder la categoría obtenida.

³ Parte de la información es tomada del Rivas, Alex, 2006 *Gobernanza de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas en los Andes Tropicales. Diagnóstico regional y análisis comparativo*. La otra parte es producto de la recopilación de noticias recientes y un trabajo de campo preliminar.

Cabe mencionar que en cada país se están planteando formas de manejo del Qhapac Ñan en lo cultural como en lo natural, aunque todavía no existe un acuerdo entre las instituciones del Estado de los Países por donde atraviesa la Ruta, en especial sobre la forma en la cual han de aplicarse los conceptos para la conservación del patrimonio, como aquella referente a los “paisajes culturales”, cuyo significado aún no ha sido asimilado por las autoridades de patrimonio y cultura de Ecuador y Perú, manteniendo serias divergencias. A pesar de que la categoría de “paisaje cultural” es una categoría de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial y es parte de la propuesta de UICN para la conservación de la GRI.

Inclusive, el reconocimiento de los caminos ha sido motivo de largas discusiones y acuerdos, debido a que muchos de ellos se encuentran en mal estado o sus restos no permiten dar fe, a ciencia cierta de que es efectivamente el camino inca, lo que exige verificaciones por parte de los equipos y coordinación, en especial al tratar los puntos de conexión entre fronteras, sin contar que las metodologías y la forma de conducir los equipos multidisciplinarios para el reconocimiento de caminos es diferente en cada país, por lo que el Centro de Patrimonio de la UNESCO ha debido integrarlas en una serie de formatos comunes.

Por otra parte, en sitios de la ruta que operan turísticamente hace algunos años se han encontrado falencias en la gestión de lugares arqueológicos Incas, como sucede en el Cusco, cuyo boom generó una migración interna que luego ocasionó conflictos socio-ambientales locales, que han demandado la participación de varios actores a este nivel con el fin de generar soluciones, frente a problemas tales como, la gestión del riesgo por asentamientos humanos ubicados en lugares no propicios como laderas. Constituyéndose en un caso de gobernanza ambiental local que podría tomarse en cuenta a la hora de analizar la viabilidad de las propuestas para la conservación de la GRI.

A las problemáticas anteriores se agrega, que actualmente la GRI atraviesa ciudades y pueblos en los que los caminos han sido cubiertos o destruidos, algunos se encuentra invadidos ilegalmente y otros podrían ser objeto de expropiación. En las áreas rurales del alto andino existen muchas comunidades indígenas y campesina en situación de extrema pobreza (UICN, Putney et al, 2003: s/n). Algunas comunidades están mejor organizadas que otras, pudiéndose encontrar aquellas que cuentan con organizaciones que manejan el turismo comunitario y promueven tours a lo largo de la ruta. Otras en

cambio, se dedican a la agricultura, dando lugar a una serie de aplicaciones que derivan en la agrobiodiversidad, aunque al mismo tiempo, también se utilicen técnicas que no son sustentables para el manejo de la tierra como la costumbre de la quema y rasa que degrada el suelo, provoca infertilidad de los campos y serios impactos al paisaje natural y cultural.

Las comunidades son actores importantes con los cuales se manejarán diversas interacciones, más cuando las legislaciones actuales tienden a la co-gestión sobre el manejo de los recursos, tanto naturales como culturales.

Lo anteriormente descrito grosso modo, devela la desarticulación existente entre las realidades institucional, social, política y jurídica en los diferentes niveles de decisión dada por la variedad en las estructuras institucionales en Ecuador y Perú, respondiendo a dos racionalidades que posicionan a ciertos sectores por sobre otros, de forma que soportan una jerarquización diferenciada de intereses político-económicos que representa ciertos conflictos y retrasos en la conformación de la Ruta para la declaratoria como Patrimonio Mundial de la Humanidad, y que subsistirán a la hora de gestionarla y conservarla.

El escenario actual demanda el establecimiento de una estrategia común de conservación que incluya la elaboración de instrumentos jurídicos y políticas públicas regionales e internacionales, donde el papel de las organizaciones internacionales y no gubernamentales involucradas podría ser importante.

Está claro que cualquier instrumento de gestión ambiental propuesta por estos organismos en la GRI deberá consensuarse por todos los actores involucrados: gobiernos, instituciones estatales, comunidades, empresarios y organizaciones no gubernamentales. De esta manera, se da lugar a interacciones entre quienes generan la propuesta y aquellos que podrían apoyarla o no, dando lugar así a un sistema de gobernanza ambiental que ha de buscar mecanismos de participación adecuados para generar acuerdos, cuya institucionalización y cumplimiento de compromisos, dependerán de la legitimidad y efectividad que se perciba dentro del proceso por parte de los actores que intervienen.

1. Hipótesis

Preocupa el largo proceso que se está generando para la declaratoria de Patrimonio de la Humanidad, pero también la superposición de otras iniciativas que serían de posterior aplicación, toda vez que el camino haya sido reconocido en su totalidad, como es la iniciativa de realizar un corredor biológico a lo largo del camino. Así el presente estudio pretende investigar ¿cuál es el rol de las internacionales en la configuración e implementación de un instrumento para la conservación de patrimonio natural que permita la aplicación de la Estrategia Andina de Biodiversidad en la Gran Ruta Inca?

La capacidad, influencia y formas de cooperación que la UICN logre a niveles internacionales, nacionales y locales podrán enlazar la legitimidad y eficiencia de la propuesta a partir de las interacciones que se generan con los demás actores y, en atención a nuevos procesos y arreglos que se creen en torno a la misma.

Cabe mencionar que, la presente investigación no pretende juzgar si la actuación de la UICN como organización internacional es buena o mala dentro de la declaratoria y gestión del Patrimonio Natural de la Gran Ruta Inca, sino más bien ¿cómo lo realiza y en qué medida contribuye en la construcción de la gobernanza ambiental dentro del contexto de la integración subregional andina?

Este análisis involucra los niveles de acción e interacciones de estas organizaciones; es decir, sus alcances como institución a nivel global, su influencia a nivel regional y las reglas en las que juega que pueden trascender en diferencias culturales y/o en reformar las prácticas con las cuales usualmente se manejan las cosas al interior de la región, de los países, de las localidades y de las comunidades asociadas a la GRI o Qhapac Ñan, provocando aprobación, conformidad o rechazo según las dinámicas, complejidades y dinámicas que se encuentren en el camino las cuales estarán guiadas por intereses de cada una de las partes.