

Gobernabilidad del riesgo y sistemas de conocimiento: el fuego en el Parque Nacional Canaima

ISABELLE SÁNCHEZ* pp. 135-139

Esta reseña describe el proyecto de investigación que venimos desarrollando, el cual forma parte de uno más amplio de carácter multidisciplinario e interinstitucional,¹ en el cual participamos, denominado «Factores de riesgo en la reducción de hábitats en el Parque Nacional Canaima: vulnerabilidad y herramientas para el desarrollo sostenible» (al que para simplificar denominaremos «Proyecto Riesgo»). Dicho proyecto se propone realizar, en el transcurso de tres años (2006-2009), un análisis de la evolución histórica y diagnosis de la reducción de hábitats y de la vulnerabilidad de la región en el mediano y corto plazo, considerando los distintos factores de riesgo y distinguiendo tanto la vulnerabilidad de los componentes ecológicos del sistema, como los sociales, culturales económicos, políticos e institucionales a diferentes escalas espacio-temporales. El «Proyecto Riesgo» adoptó el enfoque metodológico desarrollado por ICSU-ISTS-TWAS en «Harnessing Science, Technology and Innovation for Sustainable Development»,² el cual busca articular el conocimiento con la acción, en la perspectiva de alcanzar un desarrollo sustentable y contribuir con la construcción de capacidades a lo largo de las distintas actividades y escalas espaciales.

El Parque Nacional Canaima (PNC), localizado al sudeste del río Orinoco en la frontera con Brasil, es el segundo en extensión a nivel nacional (30.000 km²) y fue decretado Patrimonio de la Humanidad por la Unesco en 1994, debido a la singularidad de su geología (3.000 millones de años) y paisajes escénicos. El PNC es un territorio especialmente rico en biodiversidad, minerales, especies vegetales, de fauna y flora endémicas, pero también es

* Profesora del Área de Ciencia y Tecnología del Centro de Estudios del Desarrollo, Cendes, Universidad Central de Venezuela.

¹ El equipo de investigación está integrado por un grupo de investigadores de distintas instituciones (Universidad Simón Bolívar, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, Universidad Nacional Experimental de Guayana y la Estación Científica Parupa de la CVG) al que se sumaron posteriormente unidades de investigación de la Universidad Central de Venezuela –Cendes, Instituto de Zoología Tropical y la Fundación Jardín Botánico– y The Nature Conservancy, así como miembros de las comunidades Pemón y otras instituciones involucradas en la gestión del Parque, y en cual confluyen diversos profesionales provenientes de distintos campos del conocimiento (ecología, sociología, antropología, matemática, ingeniería forestal, geografía, así como técnicos parabiólogos y cooperativistas capacitados en la región del estudio).

² Véase International Council for Science (ICSU), Initiative on Science and Technology for Sustainability (ISTS) y The Academy of Sciences for the Developing World (TWAS), «Harnessing Science, Technology and Innovation for Sustainable Development», Ad Hoc Advisory Group to the ICSU-ISTS-TWAS Consortium. ICSU, París, 2005, disponible en www.icsu.org/2_resourcecentre.

un ecosistema sumamente frágil con una capa vegetal muy delgada, que comienza a sufrir pérdidas irreparables debido a su limitada capacidad de recuperación. Adicionalmente, esta región tiene un alto valor estratégico por ser un estado fronterizo, por sus recursos minerales, su potencial turístico, así como por poseer la fuente hídrica del mayor complejo hidroeléctrico de Venezuela que surte de energía eléctrica al 70 por ciento del país. Es el parque de Venezuela que alberga el mayor número de habitantes, en su mayoría indígenas de la etnia Pemón (80 por ciento) —con más de tres cuartas partes de su población dentro de su perímetro—, cohabitando con una gama heterogénea de actores con competencias e intereses diferentes y en muchos casos conflictivos en torno al uso y gestión de los recursos del parque.

El sistema socio-ecológico del PNC es complejo tanto por la diversidad de ecosistemas que lo conforman como por las múltiples interrelaciones que se producen entre los subsistemas (físicos, sociales, culturales, geopolíticos, etc.). El «Proyecto Riesgo» busca conocer la dinámica de la interacción humano-ambiental del parque y contar con los insumos necesarios para desarrollar indicadores de vulnerabilidad socio-ecológica y herramientas para la gestión de riesgo, con miras a un desarrollo sostenible.

Sobre el territorio del parque se superponen una serie de figuras político-administrativas (ABRAE, Patrimonio de la Humanidad, territorio ancestral del pueblo Pemón, dependencias político-territoriales a distintas escalas, etc.) y es objeto de demandas de usos heterogéneos (actividades de subsistencia del pueblo Pemón, gestión de parque, producción de energía hidroeléctrica, desarrollo turístico, explotación minera, conservación de biodiversidad, etc.). La multiplicidad de intereses en juego y los conflictos que de ello derivan justifican la necesidad de profundizar el análisis de las relaciones entre estos actores, a fin de poder determinar la vulnerabilidad socio-institucional del sistema socio-ecológico del parque. Nuestra participación dentro del «Proyecto Riesgo» se articula en torno a esta última dimensión, donde junto con investigadores del Departamento de Estudio de la Ciencia del Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC), nos corresponde examinar los conflictos de intereses de los distintos actores sociales relacionados con el uso y gestión de los recursos del PNC, así como la percepción social del riesgo y la interacción que se da entre los regímenes de conocimiento de los distintos actores involucrados (incluyendo los propios a los miembros del equipo de investigación). Al término del estudio se espera desarrollar indicadores de vulnerabilidad socio-política y proponer herramientas que faciliten el diálogo de saberes.³

³ Este término alude al reconocimiento e incorporación de otras formas de conocimientos y experiencias al conocimiento científico y experto, orientado a la resolución de conflictos ambientales que enfrentan intereses contrapuestos, en la perspectiva de lograr el desarrollo sustentable en un contexto específico.

En el marco del «Proyecto Riesgo» se inscribe la investigación de doctorado que estamos realizando y en la cual nos proponemos analizar la problemática de la gobernabilidad del riesgo y los sistemas de conocimiento en torno al uso del fuego en el Parque Nacional Canaima. En la Gran Sabana, el fuego es considerado por muchos como uno de los factores más perjudiciales por sus serias consecuencias en la degradación de los suelos, reducción de las áreas boscosas, pérdida de la biodiversidad, afectación del paisaje de gran atractivo turístico y cambios en el balance hídrico, y por poner en riesgo la sostenibilidad de la producción hidroeléctrica. Existe una larga historia de conflictos en torno al uso del fuego, que desde hace más de 25 años enfrenta a las comunidades Pemón con organismos públicos de distintos niveles de gobierno relacionados con la gestión del parque y/o uso de los recursos del mismo. En este conflicto se contraponen visiones encontradas en torno al manejo del fuego, regímenes de conocimiento diferentes (científico, técnico, tradicional indígena), distintas formas de entender y manejar la problemática ambiental, así como percepciones diversas acerca de «lo que está en riesgo». En el seno de la comunidad científica tampoco hay consenso sobre el impacto real del fuego en los procesos de degradación del paisaje.

Partimos de reconocer que, independientemente de las causas que ocasionen la situación de riesgo⁴ (natural y/o antrópica), o de la escala espacial en la que se manifieste (local, regional o global), el riesgo es una construcción social y, por ende, un hecho subjetivo y relativo. El riesgo es el resultado de lo que los actores sociales seleccionan, reconocen y asumen como tal. Los criterios aplicados en esta selección y consiguiente conceptualización son diversos y responden a valores culturales, conocimientos, percepciones, así como a los intereses de cada actor dentro del contexto particular. Por otra parte, a excepción de los riesgos asociados a desastres o catástrofes naturales, el riesgo en muchos casos es el resultado de acciones humanas, impulsadas por diversos motivos e intereses y que pueden suscitar problemas que colocan a otros en situaciones de peligro, pudiendo manifestarse incluso en escalas espaciales y temporales distantes. Es por ello que el riesgo puede ser visto también como expresión de una situación conflictiva. El conflicto es una variable inherente al riesgo, de ahí que los esfuerzos de gestión que se emprendan, deben incluir procesos de negociación y resolución de controversias entre intereses encontrados, orientados a la construcción de opciones consensuadas y la coordinación de acciones para manejarlo, es decir su gobernabilidad.

El estudio del fuego como factor de riesgo en el PNC reviste importancia, no tanto por su incidencia en la reducción de sus hábitats, sino porque los conflictos recurrentes en

⁴ Muchas de las nociones de riesgo fueron recogidas en la literatura contenida en la página de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red), en la siguiente dirección: www.desenredando.org.

torno a sus usos, vulneran también su gobernabilidad. En el caso de la Gran Sabana, la pluralidad de actores sociales e institucionales relacionados con la problemática del fuego —con intereses y expectativas diversos y contradictorios—, atravesada por complejas interacciones entre los distintos niveles de gobierno, compromete cualquier intento de gestión del parque y de sus recursos y plantea la necesidad de abordar esta problemática desde la perspectiva de la gobernabilidad del riesgo propuesta por el Consejo Internacional para la Gobernabilidad del Riesgo⁵ (IRGC por su denominación en inglés). La aplicación de este enfoque es relevante en situaciones en las que, debido a la naturaleza del riesgo y los conflictos de intereses y perspectivas que suscita, se requiere de la colaboración y coordinación entre una variedad de actores (gubernamentales, administrativos, comunidades de ciencia, empresarios, comunidades locales y de la sociedad civil en general) para la toma de decisiones y la búsqueda de soluciones. Si bien esta propuesta surgió en el contexto de los países desarrollados como una manera de manejar los grandes riesgos tecnológicos, también es aplicable a los sistémicos, entendidos como aquellas situaciones que se encuentran en la intersección entre diversos acontecimientos (económicos, sociales, naturales, etc.) que se derivan de una serie de decisiones y acciones políticas de distinta naturaleza, que involucran a varias escalas espaciales.

El enfoque de gobernabilidad del riesgo que adoptamos incluye tanto el reconocimiento de la naturaleza multidimensional y conflictiva del riesgo, como los factores contextuales, los cuales se refieren a los aspectos institucionales y de cultura política. Desde esta perspectiva nos interesa, entonces, comprender el contexto de riesgo, lo cual implica conocer las capacidades institucionales y organizativas, los marcos legales de regulación, los imperativos organizacionales, los sistemas de valores, la interacción que se dan entre instituciones y organizaciones, las formas de participación, las capacidades de negociación y manejo de conflictos, etc. Nos proponemos también identificar tanto la dinámica que se genera, como los factores que favorecen y/o obstaculizan la integración de las distintas formas de conocimiento (tradicional, local, empírico, técnico, etc.) con los conocimientos científicos, en la definición de agendas de investigación y en los procesos de toma de decisiones. Nos interesa analizar de manera particular las dinámicas de las interacciones que se dan entre las distintas escalas, aspecto relevante en el caso del PNC, donde muchos de los problemas socio-ambientales que tienen una expresión local dentro de los límites del parque tienen sus factores causales en políticas institucionales provenientes de un nivel regional y/o nacional. Las figuras políticas administrativas que se superponen son manejadas en escalas geográficas diferentes, con competencias diversas y

⁵Véase Ortwin Renn, «Risk Governance. Towards an Integrative Approach», White Paper, International Risk Governance Council, Ginebra, 2005. Todos los documentos producidos por IRGC pueden consultarse en la página www.irgc.org.

en muchos casos divergentes, en ausencia de los mecanismos e instituciones necesarios para solucionarlos.

Cualquier tentativa de manejo de conflictos en torno al uso del fuego en el Parque Nacional Canaima pasa por considerar necesariamente la dinámica que se da entre las diferentes formas de conocimiento y percepciones de los actores involucrados. Es por ello que en nuestro estudio intentamos desarrollar una mejor comprensión del concepto de gobernabilidad del riesgo dentro de la perspectiva de la ciencia para la sustentabilidad, con la intención de articular de un modo sistemático las dimensiones de riesgo, conocimiento y desarrollo sustentable.

Algunas de las interrogantes que buscamos responder con la investigación son: ¿cuáles son las condiciones y capacidades para la gobernabilidad del fuego en el PNC?; ¿cómo opera la dinámica de las interacciones entre los distintos niveles de gobierno y niveles territoriales (gobernabilidad vertical y horizontal)?; ¿cómo es incorporado el riesgo en las organizaciones relacionados con la gestión del parque y sus recursos?; ¿cómo se relacionan los sistemas de conocimiento con la problemática de la gobernabilidad del fuego?; ¿cómo entran los diversos tipos de conocimientos y experticia en la arena política?, etc.