

ingresos.” comparado con menos de un quinto en todo el estado de Illinois. Ver Oficina de Contraloría de las Escuelas Públicas de Chicago, *The Illinois State School Report Card Data Book for 1995-96: An Analysis of Student, School, district, and State Characteristics*, Chicago: Chicago Public Schools, 1996.

<sup>35</sup> La movilidad estudiantil en una escuela es el número de estudiantes que se matriculan en la escuela o la abandonan durante el período de un año escolar. El conteo puede tener en cuenta a un estudiante más de una vez.

<sup>36</sup> Debe recordarse que cada CEL ofrece seis cargos a padres de familia elegidos como representantes.

<sup>37</sup> La participación de los padres de familia en las urnas está determinada por el porcentaje de padres de familia aptos para el voto que en realidad acuden a las urnas.

<sup>38</sup> Ver Steven J. Rosenstone y John Mark Hansen, *Movilización, Participación y Democracia*, Nueva York: MacMillan Publishing Company, 1993; y Verba, Scholzman y Brady, *op. cit.*, pág. 233.

<sup>39</sup> Esta encuesta contó con el respaldo del Consorcio para la Investigación Sobre Asuntos Escolares de Chicago y sus resultados aparecen en Susan Ryan, Anthony Bruk, et. al., *Charting Reform: LSCs – Local Leadership at Work*, Chicago: Consortium on Chicago School Research, Diciembre de 1999, pág. 6.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 7.

<sup>41</sup> Institute for Policy Research, Mayo 1999, pág. 28-29.

<sup>42</sup> El concepto que aquí traducimos como “burócratas que tienen contacto directo con la gente” (*street-level bureaucrats*) viene de Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemma of the Individual in the Public Services*, Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980.

<sup>43</sup> Ver Michael Martínez, “Clement’s Council Renews Principal War,” en *Chicago Tribune*, Noviembre 18, 1997.

<sup>44</sup> La ya citada tesis doctoral de Archon Fung (capítulos 13 y 15) ofrece una descripción más detallada de estos casos.

<sup>45</sup> Oficina de Contraloría de las Escuelas Públicas de Chicago, *op. cit.* El ausentismo crónico promedio de Chicago en ese año fue del 4.7%.

<sup>46</sup> Ver, por ejemplo, Lynn Sanders, *op. cit.*; y J. Mansbridge, *Beyond Adversary...*, *op. cit.*

<sup>47</sup> Ver la discusión en la tercera sección de este capítulo.

<sup>48</sup> Bryk, Thum, Easton and Luppescu, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, pág. 44

<sup>50</sup> Sección de Estudios en Criminología, División Administrativa, Policía del Estado de Illinois, *Crime in Illinois – 1998*, Springfield: State of Illinois, Abril, 1999.

<sup>51</sup> Institute for Policy Research, *op. cit.*, pág. 18.

## Capítulo 5

# Planeación para la Conservación del Hábitat \*

Craig W. Thomas \*\*

## 1. Introducción

Los planes para la conservación del hábitat (PCH) se han convertido en el componente más controversial de la Ley Federal sobre Especies en Vía de Extinción (LFEVE). Algunos alegan que los PCH socavan el propósito de la LFEVE, pues ponen en riesgo especies y la conservación del hábitat en aras de la ganancia económica. Otros responden diciendo que los PCH permiten que la LFEVE cumpla sus propósitos pues evitan prolongados conflictos políticos y legales sobre el uso de los recursos naturales. Están los que acusan a los PCH de contar con una base científica muy débil; pero también los que replican argumentando que tales planes incrementan la participación pública en la protección de las especies en vías de extinción. Otros reaccionan llamando la atención al carácter altamente volátil e inseguro de la participación pública.

Estos debates son, en parte, resultado de una gran diversidad que se presenta entre los diferentes PCH. Por tal razón, la planeación para la conservación del hábitat no debe ser vista como un ejemplo

sencillo del modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión, sino como una serie de ejemplos que varían en términos de las seis dimensiones del modelo que fueron expuestas por Fung y Wright en la introducción a este volumen. Para octubre de 2001, existían unos 377 PCH aprobados que estaban en alguna etapa de implementación, que cubrían diez millones de acres.<sup>1</sup> Muchos PCH adicionales estaban en la etapa de preparación. Si se toman juntos todos los planes, junto con los lineamientos, políticas y reglas federales que rigen para la preparación e implementación de los PCH, es posible formular algunas conclusiones sobre la forma como los PCH corresponden a las seis dimensiones del modelo.

Este capítulo comienza con una breve historia de la experiencia de los PCH, y luego evalúa los planes de conservación del hábitat de acuerdo con las seis dimensiones y las seis críticas potenciales al GPPD. Los PCH corresponden al modelo en términos de empoderamiento, pero dejan mucho que desear en lo que concierne a la participación. Sin embargo, hay simplificaciones protuberantes porque los planes varían mucho entre sí. Mediante cambios en la política federal es posible corregir algunas desviaciones del modelo, pero todavía no es claro si los PCH son ahora, o lo serán algún día, ejemplos claros del modelo.

## 2. *¿Qué son los Planes de Conservación del Hábitat?*

Los PCH son un producto bastante peculiar del sistema legal de Estados Unidos. Su existencia se debe solamente a la Ley sobre Especies en Vía de Extinción. Por el hecho de que una ley similar no exista en otros países, no se puede asumir que los PCH no aparezcan en otras partes sólo porque los individuos y las organizaciones carezcan de la motivación fundamental para invertir las cantidades significativas de tiempo y recursos financieros necesarios para completar e implementar un plan de conservación del hábitat.

Estos planes proliferan en Estados Unidos porque, para parafrasear a Vito Corleone en *El Padrino*, el gobierno federal hizo una oferta que algunos individuos y organizaciones no podían desaprovechar. La participación en los planes es voluntaria, pero algunos actores no tienen muchas opciones dadas las alternativas existentes.

La ley sobre especies en vías de extinción ostenta el apodo de "*pit bull* de las leyes sobre el hábitat" porque tiene la dentadura de un perro feroz que sale a relucir, especialmente, en los tribunales federales. Las demandas que se presentan invocando la LFEVE, entre otros efectos, han provocado la prohibición de la explotación de recursos naturales públicos y privados, han determinado los patrones de crecimiento urbano y han reorientado las misiones de las agencias estatales y federales.<sup>2</sup> Estos resultados se dan porque la LFEVE prohíbe ciertas acciones. Por el contrario, la Ley de Política Ambiental Nacional (LPAN) es una ley procedimental, que les exige a las agencias federales hacer evaluaciones de impacto ambiental que estimen las consecuencias de las actividades federales de gran envergadura. Sin embargo, la LPAN no determina si una actividad federal debe llevarse a cabo o no, y no se aplica directamente a los actores no federales. La LFEVE, por su parte, en realidad prohíbe acciones públicas y privadas que pongan en riesgo las especies en vías de extinción.

La LFEVE contempla dos clases de prohibiciones, y la más poderosa de ellas tiene que ver directamente con los PCH. Se trata del Artículo 9 que prohíbe la "toma," la cual vincula a todas las personas y organizaciones bajo la jurisdicción de Estados Unidos. En contraste con eso, los criterios de "riesgo" del Artículo 7 obligan sólo a las agencias federales y no tiene una conexión directa con los PCH.<sup>3</sup> El Artículo 9 prohíbe que cualquier persona u organización bajo la jurisdicción de Estados Unidos haga uso de aquellas especies de peces o vida silvestre que aparezcan en la lista

de especies en vías de extinción, tal como la ha definido el Servicio Federal de Pesca y Vida Silvestre de E.U (SFPVS). El Artículo 3 define ampliamente el concepto de “toma,” en el que incluye acciones como: “hostigar, lesionar, perseguir, cazar, abalear, herir, matar, capturar o coleccionar, o intentar adelantar cualesquiera de tales conductas.”<sup>4</sup>

El SFPVS extendió posteriormente esta definición al emitir una norma que define “lesión” como “(una) modificación o degradación significativa del hábitat que en realidad mata o hiere seriamente la vida silvestre al deteriorar patrones conductuales esenciales, entre los que se incluyen la incubación, alimentación o refugio”.<sup>5</sup> En consecuencia, los defensores del medio ambiente pueden ganar una demanda contra un propietario privado que altere el hábitat de una especie en vías de extinción en su propiedad mediante, por ejemplo, explotación maderera, actividades agrícolas o trabajos de construcción. De igual manera, pueden demandar a alguna agencia local o estatal por acometer tales trabajos o permitir que se realicen. Si una corte federal falla en favor del demandante, puede prohibir esas actividades, o multar e incluso encarcelar a quienes cometan la ofensa. Los propietarios de terrenos se han visto tan amenazados por la prohibición del Artículo 9 que han intentado, hasta ahora sin éxito, desmontar los cargos argumentando que el gobierno federal los está “expropiando” sin justa compensación, y de esta manera está violando la Quinta Enmienda a la Constitución de Estados Unidos.

Antes de 1982, la LFEVE era inapelable con respecto de las especies de vida acuática y silvestre. Como observa Steven Yaffee, la LFEVE se había constituido en una “política prohibitiva”.<sup>6</sup> Solamente las investigaciones científicas y las actividades de conservación eran las únicas “tomas” permitidas de especies animales en vía de extinción. Esta veda casi absoluta planteaba serios problemas económicos, políticos y ecológicos. En lo tocante al aspecto

económico, si se llegaba a saber de la presencia de algún animal en peligro de extinción, la LFEVE creaba un orden efectivo que clausuraba todas las actividades porque cualquiera de ellas podrían causar una “toma.” Aunque el SFPVS carecía del personal suficiente para rastrear todas las actividades, los defensores del medio ambiente se mantenían alerta para demandar a propietarios y urbanizadores por infringir la ley, y a las agencias locales y estatales por permitir que eso ocurriera.

Políticamente, la prohibición de la “toma” era una bomba de tiempo porque la LFEVE no contaba con una válvula de escape que permitiera ciertas actividades económicas limitadas dentro del hábitat de unas determinadas especies calificadas como “en vía de extinción.” Por esta razón, los grupos económicos ejercieron presión para que algunas especies no estuvieran en la lista, lo que necesariamente terminó por politizar el proceso de elaboración de la lista de las especies.<sup>7</sup> Los defensores del medio ambiente fueron también cuidadosos a la hora de escoger sus batallas. Ellos no pedían que toda especie sobre la que existían investigaciones suficientes fueran incluidas en la lista. En lugar de eso, su interés se centró en las especies más llamativas, con lo que limitaron la posibilidad de que los defensores de la propiedad privada hicieran ver el conflicto como un asunto de “ratas vs. gente,” o “bichos vs. empleos.”

Ecológicamente, la prohibición absoluta de la “toma” no fue del todo inteligente. Las especies en vías de extinción son víctimas de los impactos acumulados de muchas actividades, y no solamente de unas pocas actividades que de pronto saltan a la vista. Muchos ecologistas han argumentado que, a la larga, sería más efectivo para la preservación del hábitat que se comprasen las propiedades y se adoptasen restricciones legales para el uso de la tierra, en lugar de andar bloqueando bulldozeros en cada esquina o castigando gente después de que el hábitat ya ha sido alterado, quizás de forma

irreparable. En otras palabras, tendría más sentido desarrollar e implementar un plan para preservar el hábitat antes que perseguir las actividades individuales a medida que devoran el medio ambiente sitio tras sitio, proyecto tras proyecto.

Al final de la década de los setenta, los intereses económicos, políticos y ecológicos encajaron en una idea novedosa que surgió para preservar el hábitat de la mariposa cerca de San Francisco. Las urbanizaciones a lo largo de la Montaña de San Bruno habían sido motivo de querrelas políticas por varios años, que se enmarcaban en los conceptos de espacio abierto y control del crecimiento, pero no en la protección de las especies. El conflicto de San Bruno asumió una forma radicalmente nueva en 1975, cuando el SFPVS incluyó a la mariposa misión azul en la lista de especies en vías de extinción, y un grupo ecologista local amenazó con adelantar acciones legales para detener los planes residenciales y comerciales en ese hábitat. En 1978, el SFPVS propuso incluir en la lista otra especie adicional, la mariposa *callippe silverspot*. Los propietarios y urbanizadores más importantes (Visitación Associates), sintiéndose arrinconados, llegaron a un acuerdo con los ecologistas, y acordaron destinar aproximadamente 2,000 de sus 3,500 acres como hábitat de la mariposa con tal que se les permitiera construir en el área restante. La lógica era simple. El urbanizador podría "tomar" la mariposa y construir en una parte de la montaña porque los ecologistas vieron el plan de conservación del hábitat como un mecanismo para proteger un área lo suficientemente grande como para que la población de las dos especies fuera viable. En otras palabras, el desarrollo económico podía contar con el permiso para destruir una porción del hábitat porque científicos confiables sostenían que el PCH contribuía a preservar el hábitat necesario para garantizar la supervivencia a largo plazo de las dos clases de mariposa.<sup>8</sup>

Este acuerdo desembocó en el primer plan de conservación del hábitat. Sin embargo, el PCH no se pudo implementar hasta que el Congreso reformara la LFEVE para que autorizara al SFPVS a emitir una nueva clase de permiso que permitiera la toma. Cuando el Congreso introdujo las enmiendas correspondientes, en 1982, se propició un nuevo lenguaje que le permitió al SFPVS extender permisos a los actores no federales que presentaban PCH satisfactorios.<sup>9</sup> La toma de especies en vía de extinción para fines económicos ya no fue prohibida en forma absoluta. En lo sucesivo, la "toma" sería posible a tono con el Artículo 10, si se trataba de una actividad que fuera "incidental al desarrollo de una actividad legal, y no conducente al propósito de la misma".<sup>10</sup> Por esto el deseado permiso para implementar un PCH se conoce como el "permiso de toma incidental". Las enmiendas a la LFEVE de 1982 establecieron una base común a los intereses económicos y ecológicos al permitir la toma incidental durante el desarrollo de actividades económicas, y a la vez creó un mecanismo que compelia a los actores privados y las agencias locales y estatales a preservar el hábitat con miras a asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies en vía de extinción. En otras palabras, el Artículo 10 creó un nuevo marco para el debate sobre especies en vía de extinción que pasó de "especies *versus* empleos" a "especies y empleos", y aportó los mecanismos legales para evitar líos políticos.

En la práctica, los PCH tienen que satisfacer varias condiciones básicas para que sus proponentes puedan recibir los permisos de toma incidental. En términos específicos, los solicitantes deben proveer información detallada sobre los posibles impactos de la "toma" propuesta; las medidas que los solicitantes tomarán para supervisar, minimizar y mitigar tales impactos; financiación disponible para acometer tales medidas; procedimientos para manejar circunstancias no previstas; acciones alternativas que podrían no resultar en "toma" y las razones por las cuales los solicitantes no las utilizarían; y cualquier medida adicional que el SFPVS solicite

y que sea necesaria o apropiada para los propósitos del plan.<sup>11</sup> Los solicitantes tienen la libertad para reunir esas condiciones. Las regulaciones de la LFEVE y el SFPVS esencialmente les dan a los actores no federales la alternativa de o bien prescindir de usar algunos recursos naturales, proceder ilegalmente y arriesgarse a recibir las sanciones correspondientes, o bien preparar un PCH que reúna los criterios ya descritos. La posibilidad de hacer esto último, entonces, es una oferta que no se puede desechar tan fácilmente.

No obstante, y a diferencia de la oferta de Vito Corleone, el gobierno federal les da a los solicitantes la facultad para determinar el diseño institucional de sus PCH. Por ejemplo, los solicitantes definen el área de planeación, escogen el número de especies a considerar, deciden quiénes van a participar y seleccionan las herramientas políticas para proteger el hábitat. Así, ellos pueden formular un PCH que cubre un acre o un millón; concentrarse en una especie o en una docena; presentar un plan individual o juntamente con múltiples socios; solicitar la colaboración pública o ignorarla; y seleccionar varias herramientas políticas para implementar el plan, tales como cuotas de urbanización para adquirir o restaurar el hábitat, dedicación de porciones de tierra para la preservación del hábitat, controles en el uso de la tierra, y estrategias de mercado tales como fondos para la mitigación del hábitat y comercialización de derechos de urbanización. Los PCH más grandes usualmente establecen áreas de preservación, en las que se permiten muy pocas actividades humanas, que están rodeadas por zonas de contención de uso mucho más restringido. Pero son muchas las formas para adquirir, regular, restaurar, supervisar y administrar esas áreas y hacer valer la ley en ellas. En un sentido amplio, los solicitantes mismos son los que determinan tales aplicaciones, lo cual está sujeto a la aprobación del SFPVS. La discreción de la que disponen faculta a los solicitantes para ser creativos con el fin de adecuar las soluciones a los problemas locales.

En suma, las enmiendas a la LFEVE, de 1982, les dieron a los actores no federales facultades para desarrollar los PCH como forma de sujetarse a la prohibición del Artículo 9. Este mecanismo empezó a rodar como un experimento a gran escala en la planeación para el uso de la tierra. Sin embargo, no se produjo una proliferación inmediata de PCH. El SFPVS expidió solamente 14 permisos para toma incidental en la primera década a partir de las enmiendas de 1982: uno en Texas, otro en Florida y 12 en California. La difusión de los PCH fue lenta durante este período de 1982 a 1992 porque el experimento inicial se dio en California, y porque el SFPVS no dio a conocer los lineamientos de esos planes de conservación del hábitat hasta 1990. Con las nuevas guías y un fuerte respaldo de la administración Clinton, los PCH proliferaron rápidamente a partir de 1992. Para octubre de 2001, 377 PCH habían sido aprobados, y algunos de ellos cubrían áreas mucho más que grandes que las contempladas en planes anteriores.<sup>12</sup>

A la luz de este crecimiento explosivo, un número creciente de observadores se preguntan si los PCH en realidad protegen la especie de forma adecuada, y si el público en general participa apropiadamente en esos procesos de conservación. El Congreso, por su parte, ha discutido varias propuestas de enmienda a la LFEVE, y el Departamento del Interior, así como el SFPVS, han probado nuevas políticas de planeación para la conservación del hábitat. Sin embargo, estas medidas apuntan a la rentabilidad económica de los solicitantes, y no provee garantías ecológicas ni democráticas para el beneficio de una gama amplia de partes interesadas que buscan espacios de participación. En otras palabras, las nuevas políticas van dirigidas a incentivar la creación de nuevos PCH.

Uno de tales incentivos se encuentra en la "Política de Cero Sorpresas", de 1994, que le asegura a los solicitantes que no se requerirán restricciones adicionales para el uso de la tierra, ni compensaciones financieras relacionadas con la toma incidental de es-

pecies cobijadas por esos mecanismos de protección si surgen circunstancias imprevistas que indiquen que se requiere alguna medida adicional de mitigación.<sup>13</sup> En virtud de esta política, el gobierno, y no el portador del permiso correspondiente, asume la responsabilidad de implementar medidas adicionales para la conservación del hábitat que sean necesarias a medida que surja información más detallada sobre el área en cuestión. Esto significa que el público en general, no los solicitantes de los permisos, asumen los riesgos propios de los PCH defectuosos. El riesgo es mayor ante la carencia de programas federales que identifiquen y refuercen tales planes pobres en su diseño. Sin embargo, con la garantía de que no habrá, de parte del gobierno federal, reglamentaciones sorpresivas en el futuro del proceso, los solicitantes están ahora mucho más convencidos de los beneficios que los PCH proveen.

Lo más importante es que los solicitantes siempre quieren conocer los alcances permitidos de su accionar en un área determinada de la planeación. Como partes interesadas, ellos están dispuestos a invertir grandes sumas de dinero y tiempo, incluso años, para desarrollar e implementar un PCH porque el permiso para la toma incidental les permite conocer con certeza sus posibilidades para usar los recursos naturales en el futuro. De faltar ese permiso, el peso de las regulaciones de la LFEVE amenaza con precluir toda actividad. Sin embargo, gracias a las previsiones del permiso correspondiente, los solicitantes saben que pueden adelantar las actividades contempladas en el PCH respectivo. En consecuencia, los PCH operan allí donde las prohibiciones del Artículo 9 se aplican con rigor.<sup>14</sup> Si los funcionarios del SFPVS o la ciudadanía no hicieran valer la prohibición de la "toma", los potenciales solicitantes de permisos no tendrían incentivos legales ni económicos para preparar sus PCH, y mucho menos para implementarlos.

Si bien la "Política de Cero Sorpresas" es expedita desde un punto de vista político y estimula el crecimiento del número de

PCH, no es ecológicamente sólida porque no incentiva a los participantes a reconsiderar las consecuencias de sus propuestas en la aplicación de los diferentes PCH. En este punto se hace necesario pensar en una administración flexible, que se ajuste al carácter fluido del conocimiento y la información ecológicos.<sup>15</sup> A medida que se conocen más cabalmente las especies y sus condiciones de vida, los PCH deberían revisarse y rediseñarse.<sup>16</sup> Después de todo, el propósito de la LFEVE es prevenir la extinción. Si nuevas informaciones dan a entender que un plan de conservación del hábitat no asegura la supervivencia de especies que aparecen en la lista de especies en vías de extinción, ese PCH debería adaptarse a las nuevas circunstancias, o se le debería retirar el permiso respectivo. La administración flexible provee igualmente una oportunidad para que la participación pública y la deliberación continua enriquezcan el proceso después que los permisos para la toma incidental han sido otorgados.

Con el ánimo de darle una salida a este conflicto, los funcionarios federales dieron a conocer recientemente una revisión de los lineamientos contemplados en el *Manual de la Planeación Para la Conservación del Hábitat*.<sup>17</sup> Con base en esas guías revisadas, los PCH que implican un riesgo significativo debido a vacíos en la información que existían cuando los permisos fueron obtenidos, pueden asumir una administración flexible. Aunque estas nuevas guías carecen de la autoridad legal necesaria que les daría el carácter de regulaciones de aplicación obligatoria, con todo ofrecen un mecanismo para que la supervisión y la deliberación presten sus servicios durante la implementación.

### **3. ¿Los PCH corresponden al modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión?**

En la sección anterior se describió en términos generales la planeación para la conservación del hábitat en Estados Unidos. La

presente sección busca evaluar la experiencia en los PCH siguiendo las seis dimensiones del modelo de GPPD. Dado que los PCH varían considerablemente en muchos sentidos, algunos planes se ajustan mejor al modelo que otros. Otro de los tópicos en esta sección es, entonces, una consideración de los lineamientos, políticas y regulaciones federales que determinan los PCH en relación con el modelo de GPPD.

### 3.1. *Deliberación*

¿Qué tan genuinamente deliberativos son los procesos de toma de decisiones de los PCH? Para que sean deliberativos, los participantes tienen que escuchar y sopesar con atención cada una de las posiciones de sus interlocutores antes de llegar a una decisión final. Quienes toman parte en estos procesos deben deliberar en forma tal que sus metas y estrategias preferidas se esclarezcan mediante la deliberación colectiva, en lugar de simplemente decidir mediante el voto o publicitar sus preferencias previamente concebidas. Es de importancia, además, considerar la extensión en el tiempo de las deliberaciones, el número de los actores involucrados y los intereses que tales actores representan tanto en la fase de planeación como en la de implementación.

Estas dimensiones de la deliberación varían ostensiblemente durante la fase de planeación. Al respecto, la mejor evidencia existente la aportó un equipo de investigadores que estudió la participación pública en 55 PCH de gran extensión, esto es, que cubrían más de 1,000 acres.<sup>18</sup> Los investigadores encuestaron a las personas que el SFPVS había contactado recientemente en relación con 45 PCH de la muestra, e hicieron estudios de caso a profundidad de 14 PCH. Este equipo de investigadores descubrió que el grado de participación pública variaba considerablemente, de tal forma que los casos examinados comprendían desde grupos abiertos y

cooperativos hasta grupos que seguían procesos a puerta cerrada en los que la única oportunidad para participar más allá de las instancias del solicitante y el SFPVS se daba durante el período de avisos y comentarios contemplados por la LFEVE y la LPAN. Este segundo proceso cerrado evidencia un enfoque reducido de la deliberación porque, en realidad, hay muy poca deliberación, por decir lo mejor, en esos períodos de avisos y comentarios, los cuales se dan después que un PCH está prácticamente terminado, y cuando el SFPVS está ya listo para otorgar el permiso de toma incidental. Además, la LPAN no exige que las agencias federales incorporen comentarios del público en sus documentos de planeación, lo que significa que el SFPVS no necesita pedirles a los solicitantes considerar los méritos de tales comentarios durante esos períodos, ni mucho menos deliberar con quienes los ofrecen.

Aunque los autores de ese estudio no usan el lenguaje de la deliberación, sus conclusiones, no obstante, indican que la deliberación en realidad ocurre. “En aquellos casos en los que la participación del público condujo a cambios sustanciales en los PCH, tal participación, por lo general, se dio en las más tempranas etapas del proceso, y a menudo incluía un comité en el que participaban miembros del público”.<sup>19</sup> Sin embargo, tales cambios fueron escasos. La encuesta del equipo investigador al personal del SFPVS, “indicó que la participación pública resultó en cambios considerables en sólo 3 de 45 PCH que respondieron a la encuesta, esto es, el 7%”, mientras que más del 75% de la muestra reportó que la participación del público había incidido “sólo en cambios mínimos o moderados”.<sup>20</sup> Estos descubrimientos indican con claridad que la participación del público debería ser un requisito en las primeras etapas del proceso de planeación, a fin de ampliar la cobertura de la deliberación. Infortunadamente, los nuevos lineamientos de PCH se limitan a recomendar la participación pública para los planes de conservación de grandes áreas. Las nuevas reglas no hacen obliga-

toria la participación para ningún PCH, ni establecen criterios en relación con la naturaleza de los actores que pueden participar.<sup>21</sup>

El número de participantes e intereses representados varía en gran medida en los diferentes PCH porque son los solicitantes quienes definen el alcance de la participación. Algunos PCH resultan de la acción de un solo solicitante. La empresa maderera The Simpson Timber Company, por ejemplo, presentó un PCH en 1992 el cual cubría un área de 380,000 acres de bosques privados en tres condados de California. En casos como éste, en los cuales el solicitante es un solo sujeto, la deliberación se limita a la Compañía y el SFPVS. El caso contrario, el PCH del Valle Coachella del lagarto *Fringe-Toed*, tuvo lugar en 1985 e involucró una gama amplia de actores interesados, entre los cuales estaban representantes del gobierno local, agencias estatales y federales, una tribu indígena y un grupo ecologista sin ánimo de lucro. Se presume que la deliberación es más prevalente en un comité multiorganizacional que en una empresa. A decir verdad, la información sobre el PCH del Valle Coachella da a entender que la deliberación fue amplia, y que incluyó a actores que formalmente no eran miembros del comité directivo.<sup>22</sup>

No es sorprendente que la deliberación ocurra en algunos PCH, puesto que esos planes surgen de los callejones sin salida de las formas tradicionales de la regulación del medio ambiente, que les imposibilitan a los actores coronar sus empresas. Los urbanizadores, por ejemplo, prefieren construir urbanizaciones enteras, pero eso es ilegal si lesiona alguna especie en vía de extinción, y podrían enfrentar las demandas legales de los defensores del medio ambiente por violar la prohibición de la "toma" del Artículo 9. Tales provisiones legales les dan un incentivo para trabajar con el gobierno local la planeación zonal de residencias en el contexto de un PCH, de tal manera que la planeación urbanística se da al amparo del permiso de toma incidental. Toda esta planeación implica un proceso de deliberación entre actores públicos y privados junto

con ecologistas profesionales o académicos, con el fin de determinar el porcentaje y la localización del hábitat a ser conservado, así como las estrategias de conservación.

Además de lo anterior y a fin de evitar demandas legales futuras, los solicitantes, en ocasiones, piden la participación del público en las primeras fases del proceso de planeación para que los PCH que sean terminados no sufran los contratiempos propios de los litigios durante su implementación. Los solicitantes pueden decidir si abren el espacio a esa participación o no, pues el alcance de la misma no obedece directamente a leyes, regulaciones o lineamientos federales. Las guías para los PCH establecen que los funcionarios del SFPVS deben estimular la participación, pero no se requiere que los solicitantes procedan de esa manera. Además, el SFPVS "considera que los PCH son procesos voluntarios y manejados por los solicitantes quienes deciden cómo estimular la participación de partes interesadas que sean externas al plan".<sup>23</sup> Por lo tanto, no hay garantías para que la deliberación se de entre más de un solicitante particular y el SFPVS. Allí donde sí se da la deliberación entre múltiples actores, son otros los factores que intervienen, particularmente los atinentes a la propiedad privada de la tierra y las competencias del Estado para intervenir. Cada vez que múltiples propietarios, agencias y jurisdicciones políticas comparten un mismo hábitat, la conservación de las especies se convierte en un problema de acción colectiva en la que los actores comparten información y desarrollan estrategias comunes de solución.<sup>24</sup> Por lo tanto, es más probable que una participación amplia en PCH ocurra en áreas caracterizadas por complejos patrones de propiedad.<sup>25</sup>

### 3.2. Acción

¿Qué tan efectivamente se trasladan al terreno de la acción las decisiones que se toman en los procesos de planeación? No hay mucha evidencia para responder esta pregunta puesto que no exis-

ten estudios sistemáticos de la implementación de PCH a lo largo de casos múltiples. Hemos de descansar en uno de los casos conocidos, el que se enfoca en el PCH del Valle Coachella, para partir de información empírica.<sup>26</sup>

No obstante, hay varias razones económicas y legales para creer que los PCH son en realidad implementados. Los solicitantes preparan sus planes de conservación porque quieren obtener los permisos de toma incidental para usar los recursos naturales para fines económicos o públicos. Ese permiso los aleja de la sombra tutelar del peso regulador de la LFEVE. El SFPVS puede revocar un permiso si sus solicitantes no implementan el PCH respectivo, puesto que la implementación es una condición para obtener un permiso. Los ecologistas se mantienen igualmente pendientes de los procesos para poder presentar sus demandas invocando las fuertes provisiones de la LFEVE, en caso de presentarse alguna violación. Además de los incentivos legales que llevan a que los solicitantes implementen sus planes de conservación, el SFPVS, antes de expedir un permiso, evalúa el respectivo PCH para determinar si tiene la posibilidad de ser implementado. Las regulaciones federales y de la LFEVE estipulan que los PCH tienen que identificar fuentes de financiación que permitan que puedan implementarse algunas provisiones específicas en el plan que buscan mitigar los impactos de la toma incidental.<sup>27</sup> El SFPVS pueden también exigir un acuerdo de implementación en el que los participantes especifiquen los responsables de la ejecución de aspectos específicos de un PCH. En síntesis, la factibilidad financiera es una condición para que se otorguen los permisos de toma incidental, la implementación es una condición para retener el permiso, y el SFPVS puede exigir la firma de un acuerdo de implementación para establecer luego un seguimiento y determinar responsabilidades.

No se puede asumir, sin embargo, que los PCH son plenamente implementados. Los PCH con múltiples socios tienden a ser

documentos de gran envergadura porque estipulan toda una gama diversa de acciones permitidas o requeridas a través de diversas propiedades y jurisdicciones. Tales planes contienen numerosas cláusulas, y en el curso de su implementación, cualquiera de ellas puede ser ignorada, o puede descubrirse que es inviable. En el Valle Coachella, por ejemplo, los participantes hicieron de buena fe un esfuerzo por pasar el plan al terreno de la acción. Sin embargo, después de trece años de que se obtuviera el permiso del SFPVS, el plan original no ha podido aplicarse totalmente. No obstante, en aspectos tales como aplicación de la norma, los responsables de la implementación del PCH han excedido los requisitos de la planeación.<sup>28</sup>

Hay, entonces, fuertes incentivos legales y económicos para que los portadores de los permisos implementen sus PCH. Infortunadamente, no es posible establecer si todo PCH ha sido, o será algún día, implementado en su totalidad. Si se sacan conclusiones generales del único estudio de implementación disponible, se debería asumir que la ejecución total no es segura, ni siquiera después de una década de participación continua de partes interesadas dedicadas al proceso.

### *3.3. Supervisión*

La supervisión es un componente de importancia capital en el modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión porque provee la información necesaria para estimar si estos experimentos funcionan. Esta información, a su vez, permite medir si deben revisarse y discernir los mecanismos para rediseñarlos en un proceso deliberativo permanente. En la bibliografía ecológica este proceso de experimentación, supervisión y rediseño se conoce como "administración flexible"<sup>29</sup>. De faltar mecanismos de supervisión, la acción no estará acompañada por el aprendizaje ni la

rendición de cuentas. Es así como Fung y Wright se preguntan en la introducción a este volumen: "¿Hasta qué punto estos grupos de deliberación son capaces de estar al tanto de la implementación de sus decisiones y pedirles cuentas a las partes competentes?" A este interrogante yo le agregaría uno anterior: "¿Hasta qué punto tienen estos grupos la voluntad para supervisar la implementación?" Los grupos deliberativos pueden ser técnica, financiera y organizativamente capaces de supervisar la implementación, pero eso no significa que todos los participantes necesariamente quieran supervisar, aprender de las lecciones y rediseñar sus experimentos. Este es particularmente el caso con los PCH, pues la simple posibilidad de rediseñar los planes origina una incertidumbre regulatoria en los solicitantes y portadores de permisos, muchos de los cuales ya tienen en juego inversiones financieras significativas.

A decir verdad, la supervisión se ha convertido en un notable revés para que los PCH se ajusten al modelo. Un equipo de científicos que evaluó los planes aporta la mejor evidencia para sustentar tal aseveración.<sup>30</sup> Mientras que 22 de los 43 PCH que tomaron de muestra contenían "una descripción clara de un programa de supervisión," solamente 7 contenían programas de supervisión "suficientemente (desarrollados) para medir el éxito o el fracaso del plan". Desde un ángulo más positivo, los investigadores descubrieron que la supervisión se relaciona de cerca con la administración flexible: "En particular, el 88% de los planes con cláusulas de administración flexible contaban con planes claros de supervisión, mientras que menos del 30% de los planes restantes tenían tal claridad en sus planes de supervisión".<sup>31</sup>

Estos datos permiten sacar dos conclusiones. En primer lugar, son relativamente muy pocos los PCH que se han concebido en términos de administración flexible (es decir, experimentación, aprendizaje y rediseño). Por lo tanto, esos planes no incluyen

programas de supervisión suficiente para evaluar la efectividad de los PCH durante sus fases de implementación. Puesto que la administración flexible necesariamente involucra la supervisión, aquellos PCH que han sido concebidos en tales términos tienen como rasgo típico un programa claro de monitoreo. En segundo lugar, no se sabe si los programas de supervisión que eran lo suficientemente claros para los investigadores fueron en realidad llevados a la práctica. Tampoco se sabe si los PCH con programas de supervisión insuficientes fueron de todas maneras llevados a cabo con programas modificados que les permitieran evaluar su efectividad.

No obstante, sin importar si existen programas de supervisión adecuados para la implementación de un PCH, es de suma importancia saber si los participantes quieren aprender de las lecciones obtenidas y están dispuestos a revisar los planes y volver a deliberar. Algunos actores pueden estar abiertos a tales reconsideraciones, mientras que otros no. Durante la implementación del PCH del Valle Coachella, la supervisión por parte de los participantes indicó que el hábitat de importancia crucial había sido pasado por alto en el diseño original de la reserva natural.<sup>32</sup> Esto se debió, ante todo, a la información limitada y los costos estimados de que se disponían en el momento en que se completó la planeación, y no a intrigas políticas. Sin embargo, muchos de los actores que desarrollaron o implementaron el PCH preferían no reabrir ni rediseñar el plan original. En lugar de eso, ellos querían proteger el hábitat que no apareció en el plan inicial mediante otros procesos institucionales, tales como una nueva división zonal local, adquisición de tierras para conservación, y un nuevo PCH que ellos ya estaban desarrollando para especies múltiples.<sup>33</sup>

La experiencia del Valle Coachella ofrece una serie de lecciones interesantes acerca de la implementación de un PCH. La planeación para la conservación del hábitat es un proceso desafiante y costoso que implica mucho tiempo, especialmente cuan-

do requiere la deliberación entre varios actores. Como consecuencia, hay una gran resistencia a reabrir un PCH una vez que el SFPVS ya ha otorgado un permiso, y en esto no se está poniendo en tela de juicio la sinceridad del solicitante relacionada con la implementación del plan. En el Valle Coachella, los participantes se esforzaron de buena fe en aplicar la planeación, descubrieron que el plan no era adecuado y buscaron resolver sus vacíos apelando a otros mecanismos. Todo eso indica que no se puede esperar que un PCH sea revisado voluntariamente con base en un sistema de supervisión, pues los participantes perciben el proceso de planeación como una empresa incómoda y molesta. En lugar de un proceso de revisión, la amenaza persistente por parte del SFPVS de retirar un permiso de toma incidental, se constituye en un incentivo para que los portadores de permisos ajusten las debilidades de sus PCH mediante otros procesos de planeación. Si bien esa amenaza es un factor de motivación, el SFPVS nunca la ha aplicado debido, en parte, a que la implementación del PCH no se monitorea sistemáticamente, y en parte a que los funcionarios del SFPVS prefieren trabajar conjuntamente con los titulares de permisos con el ánimo de que éstos se ajusten a la normatividad una vez se descubren los problemas.<sup>34</sup>

En forma similar, no se puede esperar que el SFPVS, que es el único participante permanente en los PCH, supervise la implementación dado que su División de Especies en Vía de Extinción no cuenta con la financiación correspondiente a la carga de trabajo que se la ha asignado. Al faltar recursos adicionales, el personal del SFPVS no se encuentra en la capacidad para *monitorear* sistemáticamente la implementación de los PCH. El trabajo acumulado que las tareas más urgentes de la LFEVE ha descargado sobre la agencia (tareas como elaborar listas de especies en vías de extinción, levantar mapas de hábitats críticos, desarrollar planes de recuperación y revisar versiones iniciales de PCH) hace que no pueda esperarse que el personal del SFPVS supervise la implementación

de cada PCH. Además, ni el SFPVS ni el Departamento del Interior han desarrollado una biblioteca pública de PCH, ni mucho menos un programa de supervisión transparente que les permita a los actores centrales y a la ciudadanía saber si los PCH están siendo ejecutados, y los alcances de sus implementaciones. Habida cuenta de la falta de una supervisión centralizada de PCH en el gobierno federal, cualquiera puede preguntarse si los altos oficiales federales están acaso interesados en aprender de los experimentos de planeación.

Desde una perspectiva más positiva, recientemente el SFPVS emitió unas guías de administración flexible.<sup>35</sup> Estos lineamientos establecen que “una estrategia de administración flexible es esencial para los PCH que, debido a vacíos en datos o información importantes, plantean un riesgo significativo para las especies en el momento en que se otorga el permiso respectivo”.<sup>36</sup> Sin embargo, estas guías también aclaran que una estrategia de administración flexible no es necesaria para todos los PCH. En consecuencia, no hay claridad para determinar aquellos PCH que la requieren, ni las razones que constituyen un vacío “importante” en la información. Las líneas de orientación también especifican cuatro componentes que deben incluirse en las estrategias de la administración flexible: (1) identificación de incertidumbres y cuestiones que deben resolverse; (2) estrategias alternativas de implementación; (3) un programa de supervisión que pueda detectar la información necesaria para evaluar esas estrategias; y (4) circuitos de retroalimentación que conecten la implementación y la supervisión a los cambios apropiados en la administración.<sup>37</sup> Estas guías nuevas son compatibles con la “Política de Cero Sorpresas” porque los PCH que contienen una estrategia de administración flexible “deben establecer claramente la gama de ajustes posibles a sus programas operativos de conservación en virtud de nueva información significativa, riesgo o incertidumbre”.<sup>38</sup> En otras palabras, la estrategia de administración flexible llega a ser parte constitutiva del PCH y se con-

vierte en una condición para que el permiso respectivo pueda ser emitido. De esta manera, cualquier ajuste dentro de los cánones establecidos no puede significar una sorpresa regulatoria. Sin ser retroactivos, esos lineamientos dan a entender que los programas de supervisión tienen todas las posibilidades de convertirse en el futuro en una parte más significativa de los PCH.

Sin importar el grado en el que los programas de supervisión entran a formar parte de los PCH en el contexto de las estrategias de administración flexible, el *monitoreo* externo es igualmente necesario para garantizar que los participantes están cumpliendo sus compromisos legales, y que los PCH son tan efectivos como lucen sobre el papel. A estas alturas de la experiencia concreta, la implementación de los PCH no ha contado con una supervisión externa sistemática. Como ya se observó arriba, la autoridad regulatoria primaria, esto es, el SFPVS, no rastrea sistemáticamente la implementación de los PCH, y sólo se conoce de un estudio de caso de implementación de un plan de conservación que fue llevado a cabo por académicos. En síntesis, la supervisión por parte de los participantes nunca será suficiente. Los PCH también deben ser monitoreados por evaluadores externos, quienes están en una posición mejor para pedirle a los participantes cuentas de su desempeño en el logro de las metas de regulación pública de la protección de las especies.

### 3.4. Coordinación centralizada y poder

En el modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión las unidades locales, tales como los comités de planeación de los PCH, no operan de manera autónoma. Por el contrario, tales unidades coordinan sus acciones con otras unidades locales y con las estructuras del Estado, y aprenden de las mismas. La pregunta clave en esta dimensión es: ¿Hasta qué punto estos ex-

perimentos incorporan medidas de combinación múltiple que coordinen las acciones de las unidades locales, diseminen la información y las innovaciones entre ellas, y sigan mecanismos centralizados que garanticen el aprendizaje y la rendición de cuentas?

Para responder esa pregunta es necesario recordar que algunos PCH son presentados por una persona o una empresa particular –por ejemplo, por un propietario de tierras o una compañía privada. En tales casos, los solicitantes piensan que poseen o manejan un área suficiente de hábitat como para determinar el destino de ésta y, por extensión, el destino de especies relevantes que la habitan. Puesto que ellos no perciben que tienen ante sí un problema de acción colectiva, el único actor con el que coordinan sus acciones es el SFPVS, que evalúa sus planes. El término “plan para la conservación del hábitat” no es un nombre apropiado porque un PCH no necesita cubrir todo el hábitat de las especies. Ni la LFEVE ni las regulaciones del SFPVS exige que se de una acción coordinada. En lugar de eso, el tiempo específico y el lugar de la coordinación se determina por el deseo que los solicitantes tienen para reunir tierra, agua, información, dinero y otros recursos como medios colectivos para protegerse ante la amenaza legal que siempre les plantea la LFEVE.<sup>39</sup> Por lo tanto, la coordinación horizontal varía de acuerdo con el grado en que el hábitat comprende diferentes predios y jurisdicciones.

En el Valle Coachella, por ejemplo, pudieron haber surgido muchos PCH en lugar de un solo plan coordinado. Sin embargo, en lugar de desarrollar PCH separados, nueve ciudades y un condado, junto con urbanizadores, agencias federales y estatales y otros participantes, diseñaron conjuntamente un PCH para el lagarto *fringe-toed* que gestó una reserva principal, dos reservas más pequeñas, y un área para cuyo disfrute se requería del pago de una cuota. En esta última sección, los urbanizadores pudieron transformar el hábitat mediante el pago de una cuota de mitigación equi-

valente a US\$600 por acre, la cual debía cancelarse a uno de los diez gobiernos locales, quienes a su vez hacían llegar los fondos a una organización sin ánimo de lucro, la *Natural Conservancy*, que recogió los fondos para adquirir las tierras designadas como reserva natural. En este caso, los gobiernos locales y los urbanizadores crearon unos mecanismos novedosos para solucionar los problemas comunes a los que se enfrentaban en tierras que eran de propiedad o administración privadas.

Tal coordinación, sin embargo, no se da en todas partes. Por ejemplo, en Texas la coordinación fue difícil en el caso de una especie de pájaro cantador de cabeza dorada. En lugar de existir un solo PCH para este tipo de pájaro, hay cerca de 70 planes, casi un quinto de todos los PCH existentes. La mayoría de los planes para la conservación del hábitat del pájaro provienen de un solicitante individual (típicamente un propietario o urbanizador), la mayoría están en el condado de Travis (que incluye a Austin), y muchos cubren superficies de menos de cinco acres. La única excepción es el PCH de Balcones Canyonlands, que cubre un área de 633,000 acres y nueve especies, entre las que está el pájaro en cuestión. Como resultado, queda por responder una pregunta empírica importante: ¿Por qué los gobiernos locales y los urbanizadores en el Valle Coachella pudieron coordinar un PCH para el lagarto *fringe-toed* pero no han sido capaces de articular uno para el pájaro cantador de cabeza dorada en el condado de Travis? Este problema se explica porque los electores en el condado de Travis no respaldaron un referéndum que buscaba aprobar un bono de US\$50 millones para pagar el PCH, lo que llevó a que algunos terratenientes y urbanizadores desarrollaran sus propios planes de conservación. Sin embargo, existen razones más profundas que explican el problema.

Una explicación posible es la del tamaño y la complejidad: el PCH completo de Balcones Canyonlands abarca nueve veces los acres y especies del plan concerniente al Valle Coachella, lo que

lleva a pensar en un nivel superior en la escala de coordinación de resultados. En efecto, los actores del Valle Coachella se enfrentan ahora a tareas más difíciles de desarrollo de planes de conservación para especies y hábitats múltiples que el PCH original para el lagarto *fringe-toed* no contempla.

Otra explicación posible tiene que ver con una lenta socialización del conocimiento empírico. El PCH definitivo del Valle Coachella fue el segundo plan para la conservación del hábitat. Al igual que el primer PCH del Monte San Bruno, las innovaciones se desarrollaron localmente en California. Uno de los principales arquitectos del PCH del Valle Coachella, Paul Selzer, un abogado que había sido contratado inicialmente por uno de los urbanizadores, ha desarrollado desde entonces toda una carrera consistente en dar a conocer las innovaciones del PCH en las áreas circunvecinas, incluyendo el PCH del condado de Clark para la tortuga del desierto, cerca a Las Vegas. Otra de las arquitectas de los primeros PCH fue la bióloga del SFPVS, Gail Kobetich, quien trabajó en la Región del Pacífico de la agencia, la cual incluye a California, pero no a Texas. Dado que Kobetich, Selzer y otros trabajaron en California, donde se encontraba el conocimiento especializado inicial, incluyendo las habilidades para la deliberación, se puede entender en parte por qué 12 de los primeros 14 PCH surgieron en ese estado.

Los planes para la conservación del hábitat no se diseminaron ampliamente hasta que el SFPVS emitió unas guías, en 1990, que suministraron los formatos que aquellos faltos de experiencia podían seguir. La administración del presidente Clinton, además, ofreció incentivos adicionales para incrementar el interés de solicitantes potenciales. Sin embargo, el papel de las estructuras centrales durante la administración Clinton fue el de dar a conocer las políticas, y no el de supervisar ni desencadenar procesos de toma de responsabilidades. Los lineamientos de los PCH han sido útiles para que los actores relevantes en todo el país conoz-

can los experimentos de California y los reproduzcan en otros estados sin necesidad de contratar expertos ni esperar a que actores experimentados aparezcan en la escena. El Secretario del Interior, Bruce Babbitt, y su equipo jurídico se han desplazado por todo el país diseminando las ideas y animando a los actores locales a llevar a cabo sus PCH aprovechando los incentivos administrados centralmente, tales como la "Política de Cero Sorpresas".

### 3.5. Escuelas de Democracia

¿Los PCH incrementan las capacidades y disposiciones deliberativas de los participantes y, por lo tanto, operan como escuelas de democracia? Esta es una pregunta intrigante que no se ha estudiado sistemáticamente. El estudio de la participación pública a la que se hizo referencia arriba aporta una evidencia indirecta,<sup>40</sup> pero no hay una base directa sobre la cual argumentar si los PCH mejoran las habilidades deliberativas de los participantes. Sin embargo, el estudio de la participación es revelador porque los datos y los casos indican que la participación varía considerablemente, y que algunos participantes consideran que los procesos de planeación promueven la negociación estratégica, y no la deliberativa. Una cita de uno de los participantes en el PCH de Balcones Canyonlands ilustra este punto:

El proceso de participación pública no está diseñada, en realidad, para que la gente desarrolle un interés propio que sea nuevo o que esté reorientado. Ese proceso... le permite a la gente, con posiciones ya preformuladas, continuar defendiendo sus prejuicios... Se trata de un proceso diseñado para dejar que la gente exprese sus posturas preconcebidas y preestablecidas, y no para revisar sus posiciones sobre la base de una nueva información. Yo no creo que sea un proceso dinámico o realmente interactivo; se trata más bien de un proceso estático.<sup>41</sup>

El PCH de Balcones Canyonland adoleció de desconfianza, lo que le impidió incorporar la participación pública, especialmente de los propietarios de tierras, en las primeras etapas del proceso.<sup>42</sup> Esto permite explicar las razones por las cuales muchos propietarios optaron por preparar sus propios PCH para el pájaro de cabeza dorada, cada uno por separado, en lugar de participar en un plan para especies múltiples que incluyó a dicho pájaro y en el que la participación de los mencionados propietarios no tuvo acogida desde el comienzo.

Como se explicó en la sección anterior, el alcance de la deliberación crece en la medida en que la participación pública tome lugar en las primeras etapas del proceso, antes de que se llegue al punto de asumir decisiones trascendentales. Los períodos de anuncios y comentarios proveen un espacio relativamente estrecho para promulgar las decisiones al público. La administración flexible (con supervisión incluida) puede también contribuir a mejorar el papel de los PCH como escuelas de democracia toda vez que extiende la deliberación más allá de la fase de planeación hasta la implementación. Para los PCH, en consecuencia, la clave para desarrollar esta dimensión es enfocar la atención en otras dimensiones del modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión, específicamente, las de la deliberación y el *monitoreo*.

### 3.6. Resultados

¿Los resultados del PCH son más loables que los arrojados por los previos sistemas institucionales? La respuesta a esta pregunta depende de la persona o sector que la plantee y de los criterios que se consideren como los más importantes. En relación con la planeación, los científicos, especialmente los biólogos conservacionistas que estudian los mecanismos causales de la extinción, ofrecen una respuesta desanimadora. Como grupo, han

criticado los patrones científicos y los datos subyacentes a los PCH.<sup>43</sup> Como individuos, también han criticado la falta de coherencia entre los lineamientos científicos y los detalles de la planeación.

Un ejemplo claro de la última crítica se dio en el programa de Planeación para la Conservación de Comunidades Naturales (PCCN), que comprendía varias especies y contó con el apoyo del estado de California en relación con el hábitat de los manglares y arbustos de las costas del sur de California. En tanto programa, la PCCN es esencialmente un derivado de los PCH. El SFPVS expide permisos de toma incidental a los planes subregionales de la PCCN en las 6,000 millas cuadradas que el plan comprende en la región. En 1993, el Panel de Revisión Científica de la PCCN se disolvió por los conflictos entre los lineamientos científicos y los detalles del plan. Como bien lo dijeron dos biólogos conservacionistas que trabajan en el panel: "La implementación local de esas guías y el cumplimiento de la agenda de investigación han sido muy problemáticas, pero sin embargo en esas variables se aprecia un escaso intento consciente y formal por integrar la ciencia en los procesos de toma decisiones".<sup>44</sup> Esta aseveración debe conducir a que se pregunte si los PCH benefician las especies en cuestión, y hasta qué punto, puesto que los biólogos tienen mucho que decir en relación con el diseño apropiado de sistemas de conservación de hábitats.<sup>45</sup> Sin embargo, no se puede ser muy optimistas porque los científicos nunca se darán por satisfechos con los procesos de planeación de los PCH, por tratarse de dinámicas inherentemente políticas, y no científicas.

La naturaleza política de los PCH contribuye, igualmente, a que algunos grupos interesados en el medio ambiente critiquen sus resultados. La Federación Nacional de la Vida Silvestre (*National Wildlife Federation*), por ejemplo, financió el ya citado estudio sobre la participación pública debido a sus preocupa-

ciones en torno a una participación limitada.<sup>46</sup> Otra organización, los Defensores de la Vida Silvestre (*Defenders of Wildlife*), publicó así mismo un estudio crítico de los PCH, con atención especial en la participación pública, pero también con un enfoque en la falta de un mandato legal explícito que obligara a los PCH a orientarse hacia la recuperación de las especies.<sup>47</sup> La ya mencionada *Nature Conservancy*, por otra parte, provee con regularidad apoyo financiero y técnico a los PCH en todo el país.

Esta variante entre los grupos ecologistas puede explicarse de dos maneras. Primero, algunos grupos han empujado con éxito litigios jurídicos al cobijo de la LFEVE, por lo que se preocupan de que los PCH pongan en juego sus ventajas comparativas en los tribunales. Por el contrario, la *Nature Conservancy* nunca entra en litigios. En lugar de eso, esta organización lleva a cabo actividades de conservación en el terreno mismo a través de transacciones de bienes raíces y asesoría técnica para el diseño de planes de conservación. De esta manera, la perspectiva que una organización ecológica pueda tener de los resultados de los PCH podría depender de su propensión a la lucha jurídica, ya que los planes para la conservación son una alternativa a los pleitos legales y la burocracia jerarquizada. Segundo, los ecologistas locales tienen, a menudo, muchos intereses sociales y económicos en juego en las comunidades en las que los PCH se desarrollan. Para ellos, los PCH permiten la protección del medio ambiente, el bienestar social y económico y la participación local. En consecuencia, los ecologistas locales son más abiertos a una gama más amplia de resultados y estrategias que los grupos nacionales, particularmente aquellos que tradicionalmente apelan a los pleitos judiciales.

Debe observarse también que los resultados obtenidos bajo la alternativa tradicional a los PCH, esto es, la prohibición estricta a la "toma", no fueron positivos. Para citar tan sólo una prueba basta con revisar el pequeño número de especies de peces y vida silves-

tre que han salido de la lista porque su población se ha recuperado. En Estados Unidos existen solamente seis de tales especies, en comparación con siete que salieron de la lista porque se cree que ya se extinguieron, y 379 que todavía aparecían en la lista de especies en vía de extinción en octubre de 2001.<sup>48</sup> Sin embargo, no se sabe todavía si los PCH contribuyen más a la conservación de las especies que la tradicional prohibición estricta a la "toma". Lógicamente, uno puede esperar que la ausencia de "toma" es preferible a algo de "toma", pero la prohibición estricta no previene la "toma", mientras que los PCH toman la iniciativa de canalizar la "toma" por vías que (es de esperarse) conserven la integridad del hábitat. Este debate sigue siendo principalmente retórico ya que la evidencia es muy pobre como para convencer a las mentes neutrales.

En síntesis, la batalla jurídica es necesaria para proveerles a los solicitantes incentivos fundamentales para que desarrollen PCH, pero eso no significa que los litigios por sí solos arrojen resultados socialmente preferibles. No es claro, entonces, si los PCH representan una mejora en la protección de las especies, en relación con la implementación tradicional de mando y control representado en la LFEVE. Los PCH les ofrecen a los ciudadanos mejores oportunidades para participar en procesos deliberativos, pero hay mucha variación en los alcances de la deliberación y la participación. La flexibilidad ha sido otro factor que le permite a los PCH ser altamente innovadores. Por esto, cada PCH tiene el potencial de ser un experimento singular e innovador de Gobierno Participativo con Poder de Decisión.

#### ***4. Crítica al modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión desde la experiencia de la Planeación para la Conservación del Hábitat.***

Esta sección evalúa los PCH a partir de las seis críticas que se le pueden hacer al GPPD. La primera de ellas se pregunta si los

planes para la conservación del hábitat no podrían acaso terminar siendo foros para la dominación y no para la deliberación.

#### ***4.1. La transformación de la deliberación en dominación***

Uno de los rasgos más llamativos en los PCH se desprende de la LFEVE misma, cuyo discurso jurídico tiende a allanar el terreno para que los actores se desenvuelvan en términos de dependencia mutua, lo cual evita que su independencia los convierta en potencialmente dominantes. En su preocupación por obtener los permisos correspondientes, los solicitantes necesitan tal grado de certidumbre que se las ingenian para trabajar conjuntamente unos con otros a fin de reducir la incertidumbre y mantener a raya cualquier posibilidad de enfrentar demandas legales relacionadas con el uso de los recursos naturales. Esta dependencia mutua incrementa en ellos la disponibilidad para compartir informaciones y recursos, y desestimula su potencial para que el uno ejerza dominio sobre el otro en sus interacciones deliberativas. Cualquiera diría que las amenazas implícitas o explícitas a adelantar acciones legales puede socavar este rasgo moral del PCH, pero esas amenazas son parte de las corrientes que llevan a los actores a una mesa común de trabajo.

En el Valle Coachella, por ejemplo, unos cuantos biólogos consiguieron, con sus amenazas de pleitos judiciales, que los urbanizadores se sentaran con ellos a la mesa, aunque no contaban con obvios recursos políticos, financieros ni legales para presionar al SFPVS a que aplicara con rigor la LFEVE, ni mucho menos para llevar a feliz término una demanda legal.<sup>49</sup> La sola amenaza de hacer valer la ley, que podía haber frenado los trabajos urbanísticos en el valle, bastó para convencer a los urbanizadores a acudir a un esfuerzo de trabajo mancomunado. De esta manera la LFEVE igualó las condiciones en un juego en el que los urbanizadores, con sus millones de dólares en juego, parecían tener la sartén por el mango.

Infortunadamente, esta dinámica sólo opera *al interior* del campo de la deliberación, el cual puede ser relativamente pequeño y elitista. En la mayoría de los PCH, los participantes no son ciudadanos del común. Muchos de ellos son individuos con un alto nivel de educación y disponen de un considerable caudal de información.<sup>50</sup> Muy pocos ciudadanos comunes y corrientes pueden entender los engranajes de la LFEVE, o disponer del tiempo para participar en los lentos procesos de planeación e implementación. Así las cosas, uno podría argumentar diciendo que esta arena de deliberación excluye a sectores importantes de la sociedad. Esta preocupación puede mitigarse allí donde se logra constituir una representación amplia, pero un solicitante individual que presenta su PCH impide tal alivio, especialmente si se tiene en cuenta que no hay ninguna participación pública antes de los períodos de anuncios y comentarios prescritos por la LFEVE y la LPAN. En estos casos, los PCH pueden verse como mecanismos de valor estratégico para que solicitantes recientemente facultados para el accionar público puedan perseguir sus metas, y no como experimentos del modelo de Gobierno Participativo con Poder de Decisión. En efecto, los PCH les dan a los solicitantes nuevos poderes, pero sería muy difícil asegurar que los solicitantes en forma individual puedan deliberar siguiendo lineamientos democráticos, si es que deliberan con alguien en absoluto. Puesto que el uso que los proponentes de los planes hacen de los recursos naturales perpetúa las condiciones negativas para la sociedad, los PCH deberían verse como medios para que los económicamente privilegiados extiendan su dominación en el tiempo y en el espacio. En este sentido, se necesitan reformas que obliguen, y no solamente estimulen, una participación pública más amplia.

#### 4.2. Selección estratégica de foros de deliberación y poder externo

Algunos participantes en la planeación para la conservación del hábitat, sin lugar a dudas, se dedican a probar diferentes foros para escoger el que más le convenga durante la fase de planeación. Se podría incluso decir que todos los solicitantes de permisos de toma incidental hacen esto, porque comienzan y terminan sus PCH solamente porque piensan que pueden alcanzar mejores resultados por esa vía que mediante el marco jurídico prohibitivo de la LFEVE. Como corolario, alguien podría formular la hipótesis de que los PCH que fracasan durante el proceso de planeación no logran sus cometidos porque sus participantes se retiran cuando su participación en otro foro puede reportarles mayores beneficios. Esta perspectiva, que supone un fuerte interés personal egoísta, con seguridad se aplica para los casos de solicitantes que tienen altos intereses económicos en juego. Si tales actores no se presentaran bajo esas condiciones, entonces no habría necesidad de salvaguardas como la "Política de Cero Sorpresas" para mantenerlos en la mesa de trabajo.

De igual manera, los grupos ecologistas también ejerce presión para obtener ventajas por fuera del proceso deliberativo cuando no se sienten satisfechos con los PCH. Estos optan por la vía de las acciones legales o lanzan una campaña de desprestigio público en contra de un PCH en particular. En este sentido, en el sur de California, Dan Silver se dio a conocer especialmente entre los participantes de la PCCN. Silver es el director de la Liga de Hábitats en Vía de Extinción (*Endangered Habitats League*), una pequeña organización sin ánimo de lucro que representa a grupos ambientalistas. Silver se ha ganado una mala reputación por su habilidad conocida de hacer creer a los participantes que él estaba comprometido con el proceso deliberativo, para luego perseguir

su propio interés por fuera del escenario deliberativo cuando los resultados que obtenía no le convenían.<sup>51</sup>

En pocas palabras, los PCH tienen el potencial de surgir en virtud de la selección estratégica de foros de deliberación por parte de sus solicitantes, mientras que esa misma modalidad de participación, cuando es llevada a cabo por los ambientalistas, tiene el potencial de erosionar los PCH existentes. Probablemente esto es algo positivo. Después de todo, la presencia forzada de los ecologistas en los foros de deliberación es una amenaza constante que lleva a quienes solicitan permisos a permanecer en la mesa y a implementar los PCH de una forma responsable. Esa permanente “espada de Damocles” ubica a los deliberantes en un mismo nivel, y limita las posibilidades que ellos pueden tener de dominar todo el proceso de deliberación. Dado que la amenaza de demandas legales incentiva a los solicitantes a desarrollar sus PCH, la selección estratégica de foros por parte de los ecologistas antes, durante y después de la planeación siempre es una posibilidad. En suma, la selección estratégica de foros es una parte integral de todo el proceso.

#### *4.3. Intereses creados vs. bien común*

A diferencia de la selección de foros de deliberación, es difícil encontrarle un matiz positivo a los intereses creados. Si todo el proceso de deliberación cae presa de la búsqueda del interés particular, y las partes mejor informadas cuyos intereses están en juego capturan toda la dinámica, el hecho que se otorgue poder de decisión a los participantes no pasa de ser un mecanismo para el engrandecimiento de quienes ya operan a partir de posiciones de privilegio. Esta es una crítica a los PCH en la que coinciden, especialmente, los solicitantes individuales. Según ellos, el SFPVS permite que los solicitantes busquen sus ganancias económicas a

expensas de la conservación de las especies y sus hábitats, mientras que exigen sólo un mínimo de medidas de mitigación del impacto sobre el hábitat y las especies.<sup>52</sup>

Debemos asumir, sin temor a equivocarnos, que los solicitantes de PCH buscan mejorar sus actuales posiciones. Después de todo, los PCH son de carácter voluntario. Quienes se enfrascan en la tarea de preparar e implementar un PCH no lo harían a menos que la planeación los beneficie directamente. La pregunta central en este punto es saber si los solicitantes, especialmente los que operan a título individual, persiguen o consiguen resultados que los beneficien a ellos primeramente, y que luego proveen unas cuantas ventajas a la sociedad. En los PCH deliberativos con participación amplia, los participantes usualmente diseñan un sistema de reserva natural pensando en otros beneficios sociales extras, tales como definir una zona de espacio abierto y las modalidades para gestionar el crecimiento. De esta manera, los participantes desarrollan su capital social, que incluye habilidades para la práctica de la deliberación. Sin embargo, cuando son solicitantes individuales los que desarrollan los PCH, no hay espacio para considerar tales resultados externos positivos, que vienen a ser subproductos incidentales de la planeación y no una parte integral del proceso.

Este problema puede manejarse si se estimula, o se exige, una participación amplia al comienzo de los procesos de planeación, con transparencia y rendición de cuentas. La participación amplia conduce a las discusiones abiertas de los resultados externos positivos o negativos. La transparencia les permite a los observadores seguir los procedimientos de planeación e implementación, y de esta manera establece un mecanismo de rendición de cuentas que mantiene a raya cualquier intento por satisfacer intereses creados. Infortunadamente, la participación amplia sólo es, en la actualidad, un consejo que se les da a los solicitantes a quienes se

les anima a promoverla, pero los lineamientos federales para PCH no les exige que la establezcan. El SFPVS y el Departamento del Interior no han hecho mucho para que el proceso sea transparente al público. Cualquiera que haya indagado acerca de un PCH, ya sea sus borradores o su forma final, puede entender el problema de la transparencia. Uno puede adquirir copias del gobierno federal, pero este es un camino costoso que requiere mucho tiempo. Lo ideal sería contar con una biblioteca electrónica a la que se pudiera entrar vía *internet*; pero si, por el momento, sólo se creara una biblioteca de fácil acceso de PCH, permisos de toma incidental y acuerdos de implementación, esto ya sería un gran avance. Dado el papel que actualmente las instituciones centralizadas juegan como agentes que facilitan el ejercicio del poder por parte de la ciudadanía, garantizar la participación y la transparencia se hace difícil. Esto quiere decir que la prevalencia de los intereses creados siempre será una posibilidad.

#### 4.4. *Balkanización de la política*

A primera vista uno puede pensar que los PCH necesariamente balkanizan la política porque se concentran en un asunto muy puntual (una o más especies en vías de extinción), y en un espacio geográfico limitado (algunos o todos los hábitats de las especies en cuestión). De hecho, más de una docena de los PCH sobre pájaros de cabeza dorada en Texas se refieren a un área de menos de dos acres, lo que indica una balkanización extrema. Sin embargo, otros PCH cubren decenas de miles de acres. El PCH más grande es el de la mariposa azul *Karner* en Wisconsin, que comprende siete millones de acres. Es necesario enfatizar, una vez más, que el punto a considerar es la diversidad. Los PCH más grandes y que involucran muchos socios son los que más se aproximan al modelo GPPD.

Sin embargo, se podría seguir argumentando que los PCH balkanizan la cosa pública ya que se concentran sólo en las especies en vía de extinción. Visto de manera superficial, el argumento es correcto. No obstante, el deseo que los solicitantes tienen de obtener un permiso de toma incidental es tan grande que los PCH se han convertido en el documento central para los propósitos de conseguir una planeación general, particularmente en áreas urbanas, donde en el hábitat confluyen varios asuntos tales como infraestructura física, contaminación ambiental, espacios abiertos, patrones urbanísticos y transporte. Tal es el caso, en efecto, de la PCCN, que cubre un área de 6,000 millas cuadradas en el sur de California y 59 jurisdicciones locales. En el Pacífico noroccidental, la incorporación del salmón a la lista de las especies en riesgo con toda seguridad va a estimular la tendencia hacia los esfuerzos conjuntos, puesto que los PCH que contemplen el salmón tendrán que incorporar las rutas acuáticas al desarrollo de las ciudades. De igual manera, tendrán que considerarse otras actividades en tierra seca que afectan directamente al salmón, tales como manejo de basuras, agricultura y actividad maderera. Por lo tanto, existe un potencial para que los PCH den lugar a la acumulación de programas.

Incluso si se acepta que las especies en vía de extinción son el enfoque único, la balkanización sigue siendo un señalamiento discutible porque los PCH no han fragmentado algo que estuviera previamente unificado. Antes de las enmiendas a la LFEVE de 1982, lo más cercano a un PCH era, y sigue siendo, los planes de recuperación consagrados por ley en el Artículo 4 de la LFEVE, y que le da al SFPVS la base para preparar sus listas de especies en riesgo. Se supone que tales planes identificaban las responsabilidades de manejo que debían asumir las agencias y otros actores con jurisdicción sobre especies que aparecían en la lista. Sin embargo, el mandato para preparar planes de recuperación no era absoluto, y hasta 1992, el SFPVS no había logrado preparar ningún

plan para el 45% de las especies en riesgo.<sup>53</sup> Además, los planes de recuperación no pasan de ser documentos de asesoría que adolecen del carácter de obligatoriedad que distingue a los PCH. En consecuencia, no había nada para balcanizar por la vía de la descentralización del poder de decisión.

Al contrario de lo que los anteriores temores dan a entender, los PCH aglutinan esfuerzos de conservación bajo ciertas circunstancias. Como ya se explicó, la conservación de las especies es un problema de acción colectiva donde quiera que múltiples propietarios, agencias y jurisdicciones políticas comparten un mismo hábitat. En lugar de que cada actor salga con su propio PCH, todos los solicitantes pueden reducir los costos de sus transacciones al compartir información, reunir recursos y desarrollar soluciones integrales a los problemas comunes que todos enfrentan. Aunque las regulaciones federales no obligan a los solicitantes a planificar la conservación de todo el hábitat de una especie, ni a coordinar con otros la preparación de un PCH, con todo, el SFPVS los estimula a proceder de esa manera. Tal fue el caso de la PCCN del sur de California, cuando el personal del SFPVS le hizo saber a todo el que quisiera hacer su propia planeación por fuera del proceso de la PCCN, que tendría que demostrar que sus planes eran compatibles con los planes subregionales de la PCCN.<sup>54</sup>

No obstante, sigue siendo cierto que muchos PCH se enfocan en un asunto puntual (conservación de las especies) y en un área geográfica limitada (algunos o todos los hábitats de las especies en cuestión). Con todo, hay externalidades positivas que pueden surgir de los PCH, especialmente de aquellos elaborados por socios múltiples. Algunos PCH cubren áreas mayores de planeación, pero el proceso mismo de planeación es relativamente concentrado, especialmente cuando no se cuenta con una amplia participación del público, lo cual es el caso de los PCH que surgen de actores individuales. La balcanización, entonces, puede ser un problema cuando

se da un solo solicitante individual sin importar el tamaño del área a cubrir; pero no se puede conocer la magnitud del problema hasta que los científicos hayan investigado este asunto a profundidad.

#### 4.5. Apatía

La apatía ciudadana es un problema serio para los PCH porque la planeación y la implementación toman muchos años. Para muchos actores potenciales este es un compromiso insoportable, a menos que sea parte de sus obligaciones laborales. La mayoría de los participantes en los PCH más grandes representan organizaciones específicas, tales como departamentos de planeación, agencias federales y estatales, organizaciones ecologistas sin ánimo de lucro y compañías privadas. Los ciudadanos del común rara vez se involucran en estos procesos por períodos largos. Esta no es una crítica a la apatía pública *per se*, la cual es, en efecto, un problema para el modelo de GPPD. Por el contrario, se trata de una evaluación realista de las grandes cantidades de tiempo que se exigen para producir un PCH, especialmente si se trata de un plan de socios múltiples, sin importar si el PCH respectivo va a ser ejecutado, supervisado o rediseñado. Si el modelo de GPPD requiere la participación de los ciudadanos comunes y corrientes, entonces los PCH no serán nunca las muestras más ejemplares del modelo al faltarles la financiación necesaria para promover la participación ciudadana. Tal respaldo puede provenir del gobierno federal, o también de los actores potenciales como condición para obtener los permisos de toma incidental. Sin embargo, los dos escenarios no son posibles si se tienen en cuenta los actuales lineamientos del SFPVS, que se limitan a estimular la participación, pero no la hacen obligatoria.

#### 4.6. Estabilidad y sostenibilidad

El crecimiento de los PCH en número y tamaño durante la década de los noventa da a entender que se trata de una modalidad estable y sostenible. Probablemente en los años ochenta cabía la duda acerca de las tendencias futuras, pero en la actualidad la dinámica indica un crecimiento constante dada la proliferación de PCH tanto en número de propuestas como en la extensión geográfica de las áreas contempladas. Hay una lógica bastante persuasiva detrás de esa tendencia. El conjunto de solicitantes potenciales va a seguir siendo considerable en la medida en que el SFPVS continúe elaborando listas de especies, lo cual parece ser lo más plausible puesto que los criterios para elaborar las listas se fundamentan en aspectos biológicos y no políticos. Además, el uso humano de los recursos naturales va a continuar, sin duda alguna. En este contexto, los PCH tienen todas las posibilidades de seguir floreciendo como el mecanismo preferido para que los usuarios no federales se ajusten a los requerimientos de ley, especialmente si el gobierno federal sigue facilitándole a los actores instrumentos legales tales como la "Política de Cero Sorpresas".<sup>55</sup>

La pregunta importante es establecer si los PCH van a prosperar como experimentos de Gobierno Participativo con Poder de Decisión. Los planes de conservación del hábitat varían considerablemente en términos de su ajuste a las dimensiones del modelo. La prevalencia de la conducta estratégica que busca la protección de intereses particulares, por ejemplo, es un problema que existe fundamentalmente en los PCH que involucran a un solo sujeto y que, por tanto, carecen de participación pública. Por tal razón, es más aconsejable no incluir en estas consideraciones críticas los PCH que surgen de actores individuales porque ellos no se acercan al modelo en varios sentidos. Por el contrario, el interés debe concentrarse en los PCH de actores múltiples, particularmente en los incentivos institucionales que estimulan a los so-

licitantes a presentar los planes y deliberar en forma amplia durante las fases de planeación e implementación, de tal manera que un análisis pueda aproximarse más satisfactoriamente a la propuesta de Gobierno Participativo con Poder de Decisión.

#### 6. Reformas sugeridas

Algunas reformas parecen obvias, aunque no sean siempre políticamente viables. Por ejemplo, una biblioteca de fácil acceso que contenga los PCH y su documentación respectiva, que incluya los descubrimientos a los que lleguen los programas de supervisión y las evaluaciones de la ejecución, con toda seguridad acrecentaría la transparencia y los procesos de rendición de cuentas. Una versión electrónica de la biblioteca sería de gran ayuda para expandir la participación del público. Esta es una reforma relativamente fácil porque simplemente requiere que se acopie la información existente y se cargue al correspondiente sitio en *internet*. El SFPVS ya está dando pasos en esa dirección mediante su servicio en línea ECOS (*Environmental Conservation Online System*), que contiene resúmenes de datos concernientes a las especies y los PCH.<sup>56</sup> Los datos resumidos son útiles, sin lugar a dudas, pero ECOS todavía no incluye los textos en formatos leíbles de las copias ni las redacciones finales de los PCH, como tampoco los permisos incidentales, ni los acuerdos de ejecución. Tampoco aparecen en el sistema de ECOS los reportes de supervisión, las evaluaciones de ejecución ni las actas de los reuniones grupales. Si toda esa documentación se pusiera al acceso del público en general, se estaría haciendo una gran contribución a la transparencia, la participación ciudadana y la deliberación, y de esa manera se reducirían las oportunidades de que los actores buscaran sus intereses personales como metas prioritarias.

Las reformas más ambiciosas consistirían en que se hiciera obligatoria la publicación de los reportes de autoevaluación pe-

riódica; además, que se reglamentara la financiación de la participación pública con fondos federales, la implementación de las evaluaciones y la adopción de estrategias de administración flexible. Una línea más de reforma sería la cancelación de la "Política de Cero Sorpresas". En caso de hacerse obligatoria la publicación de reportes periódicos de autoevaluación, probablemente en la biblioteca virtual ya sugerida, ampliaría los mecanismos para la rendición de cuentas durante la implementación, y permitiría una participación más amplia en el proceso de administración flexible. La financiación con fondos federales de las reuniones públicas y la implementación de las evaluaciones ampliarían el alcance de las deliberaciones y la supervisión durante las fases de planeación e implementación. Es indispensable la financiación federal de la administración flexible para cubrir los gastos que implica reparar PCH deficientes, especialmente aquellos que están cobijados por las salvaguardas de la política mencionada. Al mismo tiempo, el gobierno federal podría dar por terminada esta política, con lo que se estimularía aún más la adopción de estrategias de administración flexible en los PCH que no las incluyen, así como en aquellos que la tienen en cuenta en forma insuficiente.

Muchas de estas reformas podrían traer incertidumbre a los actores, lo que podría llevar a una merma en el número y tamaño de los PCH en el futuro. Con todo, es importante recordar que la deliberación prospera allí donde falta la certeza. En un mundo de certidumbres no hay razón para deliberar. Entre más segura esté la gente de lo que quieren y esperan, con mayor razón estarán propensos a esconder sus verdaderas preferencias mediante la negociación estratégica, y menos dispuestos estarán a ventilar sus opciones abiertamente mediante la deliberación a fin de abrirse a cambios posibles. La "Política de Cero Sorpresas", por ejemplo, necesariamente restringe las posibilidades de deliberación al crear un clima de certidumbre legal en un contexto política y ecológicamente incierto. Si bien las nuevas guías de administración flexible amplían

los espacios de deliberación en los PCH no cobijados por dicha política, tales salvaguardas constriñen la deliberación a unas opciones muy limitadas.

En consecuencia, el incremento en la deliberación puede ser el problema más agudo para todos los PCH. Aunque los lineamientos, las reglas y las leyes federales incrementarían la participación pública, y por lo tanto ampliarían la deliberación, no necesariamente veríamos un incremento en la deliberación. Las direcciones centralizadas no pueden ordenar la deliberación por decreto, aunque sí está en sus manos generar cambios para incentivarla si alteran las percepciones que los actores tienen de la certidumbre que se les ha garantizado. Esta es una tarea posible, por ejemplo, mediante el incremento de la probabilidad de aplicar con rigor la prohibición del Artículo 9 (que traería muchos más solicitantes a la mesa), y la reducción de salvaguardas reglamentadas (lo que haría que los actores no se levantaran de la mesa durante la implementación).

En forma similar, si los participantes siguen pensando que el medio ambiente es un pastel a ser disputado, lo que se va a dar como resultado es una lucha permanente por conquistar el pedazo que les conviene conservar como reserva natural o consumir en el mercado. Este abordaje significa que el modelo pluralista estandarizado de la negociación estratégica, con sus intenciones ocultas, va a prevalecer en todo el proceso. Sin embargo, desde una perspectiva científica, esta es una visión errónea. Las informaciones y los conocimientos acerca de las relaciones entre las especies está en un constante proceso de cambio. Por lo tanto, concebir el medio ambiente como un pastel estético significa ignorar la naturaleza evolutiva del conocimiento científico y la información creciente que se desprende de los programas de supervisión y de las evaluaciones de la implementación. Estas son las razones por las cuales la administración flexible es tan importante para la aplicación de las políticas del medio ambiente en el modelo de

GPPD. Si los PCH se concibieran en términos de la administración flexible, la supervisión, el aprendizaje y el rediseño podrían ser útiles. La deliberación es factible en este marco institucional porque el aprendizaje implica que las opciones individuales y las estrategias adoptadas no son estáticas.

La debilidad fundamental de la "Política de Cero Sorpresas" es que restringe las opciones de la administración flexible, pues estimula la negociación estratégica en el corto plazo y reduce las posibilidades para la deliberación, en el largo plazo. En un mundo de sorpresas reguladas y limitadas, el hábitat es visto como un pastel relativamente constante, y los actores se ingenian planes racionales y comprensivos. Incluso pluralistas devotos como Charles Lindblom admiten que los planes racionales y comprensivos no son factibles.<sup>57</sup> Sin embargo, cuarenta años más tarde, tales planes todavía gozan de popularidad bajo la bandera de "cero sorpresas". Se admite, por supuesto, que muy pocos actores querrán participar en los PCH que carezcan de salvaguardas regulatorias. No obstante, los que sí participen tendrán más posibilidades de hacerlo en forma deliberativa. El gobierno federal, además, puede paliar la incertidumbre creando un programa federal que subsidie la administración flexible. Con este subsidio, las sorpresas regulatorias no serán tan dolorosas, y la carga de la conservación de las especies podrá ser distribuida más equitativamente.

---

\* Expreso mis agradecimientos a Archon Fung, Bradley Karkkainen, Dara O'Rourke, Andrew Szasz y Erik Olin Wright por sus útiles comentarios a las primeras versiones de este ensayo, y a Jennifer Balkcom y Alice Napoleon por su asistencia en la investigación.

\*\* Profesor Asistente de Ciencia Política de la Universidad de Massachusetts, Amherst (cthomas@polsci.umass.edu).

<sup>1</sup> Los datos actuales de PCH, junto con las guías y políticas federales, pueden conocerse en la página electrónica del Servicio de Vida Silvestre y Pesca (SFPVS) de Estados Unidos: <http://endangered.SFPVS.gov/PCH/>.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, Craig W. Thomas, *Bureaucratic Landscapes: Interagency Cooperation and the Preservation of Biodiversity*, Cambridge, Estados Unidos: MIT Press (texto de próxima aparición); Steven L. Yaffee, *The Wisdom of the Spotted Owl: Policy Lessons for a New Century*, Washington, D.C.: Island Press, 1994; Steven L. Yaffee, *Prohibitive Policy: Implementing the Federal Endangered Species Act*, Cambridge, Estados Unidos: MIT Press, 1982; y Timothy Beatley, *Habitat Conservation Planning: Endangered Species and Urban Growth*, Austin: University of Texas Press, 1994.

<sup>3</sup> Si bien tanto el artículo 7 como el 9 contemplan las modificaciones al hábitat, ellos no proveen los mismos incentivos para que los actores asuman el trabajo de desarrollar los PCH, porque el art. 10 autoriza los planes de conservación como un medio para satisfacer las restricciones que el art. 9 impone sobre la "toma", y no los criterios del art. 7 que conciernen a las agencias federales. De aquí se desprende que las agencias federales no cuentan con fuertes incentivos legales para participar en los PCH. El Servicio de Vida Silvestre y Pesca es una excepción porque parte de su tarea es revisar y aprobar los PCH, por lo que tiene que consultar el art. 7 para emitir los permisos correspondientes.

<sup>4</sup> Enmiendas a la LFEVE, art. 9(a)(1) y 3(18). La prohibición del art. 9 se aplica solamente para las especies de vida silvestre y acuática que aparecen como "en vías de extinción" en la lista del SFPVS. "En vías de extinción" significa, en ese contexto, "correr el riesgo inminente de extinción". La prohibición no cubre especies vegetales ni las que aparecen en la lista bajo el acápite "especies amenazadas", esto es, las que probablemente puedan llegar a estar en vías de extinción en el futuro previsible. Sin embargo, el art. 9 sí cubre las plantas indirectamente porque ellas (como los bosques antiguos) proveen el hábitat para la vida silvestre, por ejemplo, el búho.

<sup>5</sup> 50 CFR 17.3. La Corte Suprema confirmó esta regulación en el caso *Babbitt v. Sweet Home Chapter of Communities for a Great Oregon*, 515 U.S. 687, 1995.

<sup>6</sup> Yaffee, 1982.

<sup>7</sup> Esto ocurrió, y sigue ocurriendo, a pesar de que la LFEVE ha instruido al Secretario del Interior para que tome las decisiones de enlistamiento de especies "solamente sobre la base de los más confiables datos científicos y comerciales disponibles..." [Art. 4(b)(1)(A)].

<sup>8</sup> Beatly, *op. cit.*, pág. 58. Para conocer información adicional sobre el trasfondo del primer PCH, ver Lindell L. Marsh y Robert D. Thronton, "San Bruno Mountain Habitat Conservation Plan," en David J. Brower y Daniel S. Carol (eds.), *Managing Land-Use Conflicts: Case Studies in Special Area Management*, Durham, Duke University Press, 1987. Sobre el papel del conocimiento ecológico consensual en la planeación y manejo de la conservación del hábitat, ver Craig W. Thomas, "Public Management as Interagency Cooperation: Testing Epistemic Community Theory at the Domestic Level," en *Journal of Public Administration Research and Theory* 7, 1997:221-246; y Thomas, *Bureaucratic Landscapes*.

<sup>9</sup> La NMFS (Servicio Nacional de Marina y Pesca) revisa y aprueba los PCH para las especies marinas, incluyendo peces anadromous. La NMFS sólo se menciona a pie de página en este capítulo porque la mayoría de los PCH conciernen a actividades en tierra.

<sup>10</sup> Art. 10(a)(1)(B), enmiendas a la LFEVE de 1973.

<sup>11</sup> Servicio Pesca y Vida Silvestre y Servicio Nacional de Marina y Pesca, *Habitat Conservation Planning Handbook*, Washington, D.C.: U.S. Fish and Wildlife Service y National Marine Fisheries Service, 1996, III-10.

<sup>12</sup> Para conocer datos actuales de los planes para la conservación del hábitat, véase la página electrónica del ECOS (Sistema En Línea de Conservación del Medio Ambiente): <http://ecos.SFPVS.gov/>.

<sup>13</sup> La administración Clinton introdujo la "Política de Cero Sorpresas" en 1994, y la reglamentó en 1998. En el entretanto (94-97), la medida tuvo tanta popularidad que se considera que al menos 74 PCH contenían provisiones a tono con la "Política de Cero Sorpresas". Al respecto, ver Steven L. Yaffee et. al., *Balancing Public Trust and Private Interest: Public Participation in Habitat Conservation Planning*, Ann Arbor: School of Natural Resources and Environment, Universidad de Michigan, 1998: II-5. La "Política de Cero Sorpresas" fue reglamentada (50 CFR Partes 17 y 222) cuando el SFPVS y el NMFS publicaron el documento final "Habitat Conservation Plan Assurances Rule," en *Federal Register* 63, No. 35, 1998: 8859-8873. Todos los PCH deben ahora conformarse a esa reglamentación. En años más recientes, el SFPVS desarrolló salvaguardas similares mediante los Acuerdos de Puerto Seguro y Conservación Potencial. Ver su forma definitiva en "Safe Harbor Agreements and Candidate Conservation Agreements with Assurances," en *Federal Register* 64, No. 116, 1999: 32705-32715.

<sup>14</sup> Yaffee, et. al., *op. cit.*, I-1.

<sup>15</sup> Kai N. Lee, *Compass and Gyroscope: Integrating Science and Politics for the Environment*, Washington, D.C.: Island Press, 1993; C. S. Holling, *Adaptive Environmental Management and Assessment*, Chichester, Estados Unidos: Wiley, 1978.

<sup>16</sup> Reed F. Noss, Michael A. O'Connell, y Dennis D. Murphy, *The Science of Conservation Planning: Habitat Conservation Under the Endangered Species Act*, Washington, D.C.: Island Press, 1997.

<sup>17</sup> U.S. Fish and Wildlife Service y National Marine Fisheries Service.

<sup>18</sup> Yaffee, et. al., *op. cit.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, XV.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Por ejemplo, las nuevas guías de PCH dicen que: "...para PCH a gran escala, regionales o excepcionalmente complejos, el Servicio anima a los solicitantes a apelar a reuniones para allegar información necesaria o a acudir a comités asesores. Además, el período de avisos y comentarios mínimos para esos PCH es ahora de 90 días, a menos que ocurra una participación pública significativa durante el desarrollo del PCH". U.S. Fish and Wildlife Service y National Marine Fisheries Service, "Notice of Availability of a Final Addendum to the Handbook for Habitat Conservation Planning", 35256.

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, Michael J. Bean, Sarah G. Fitzgerald y Michael A. O'Connell, *Reconciling Conflicts Under the Endangered Species Act: The Habitat Conservation Planning Experience*, Washington, D.C.: World Wildlife Fund, 1991, págs. 66-79; Timothy Beatly, "Balancing Urban

Development and Endangered Species: The Coachella Valley Habitat Conservation Plan," en *Environmental Management* 16, 1992: 7-19; Dwight Holing, "Lizard and the Links," en *Audubon* 89, 1987: 39-49; Robert Thompson, "Coachella Valley Habitat Conservation Plan," en Judith Innes, Judith Gruber, Michael Neuman and Robert Thompson (eds.), *Coordinating Growth and Environmental Management Through Consensus Building*, Berkeley: California Policy Seminar, Universidad de California, 1994.

<sup>23</sup> Yaffee, et. al., *op. cit.*, VI.

<sup>24</sup> Thomas, *Bureaucratic Landscapes*.

<sup>25</sup> Yaffee, et. al., *op. cit.*, IV-21.

<sup>26</sup> Apartes de este estudio de caso aparece en Charles Schweik y Craig W. Thomas, "Using Remote Sensing to Evaluate Environmental Institutional Designs: A Habitat Conservation Planning Example," en *Social Science Quarterly* (próxima aparición). El reporte completo del caso está en Craig W. Thomas y Charles Schweik, "Regulatory Compliance Under the Endangered Species Act: A Time-Series Analysis of Habitat Conservation Planning Using Remote-Sensing Data," ensayo presentado en la Conferencia Anual de Investigación de la Asociación para el Análisis y Gestión de Políticas Públicas, Washington, D.C., Noviembre 4-6, 1999. Este ensayo ya ha pasado por varias revisiones y está disponible a quienes lo soliciten a sus autores.

<sup>27</sup> Art. 10(a)(2)(A)(ii), Ley de Especies en Vías de Extinción de 1973; Fish and Wildlife Service y National Marine Fisheries Service, *Habitat Conservation Planning Handbook*, III-10.

<sup>28</sup> Thomas y Schweik, *op. cit.*

<sup>29</sup> Lee, *op. cit.*; Holling, *op. cit.*

<sup>30</sup> Peter Kaireva, et. al., *op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.* pág. 41.

<sup>32</sup> Durante la implementación, algunos participantes se preguntaban si el PCH del Valle Coachella estaba protegiendo las más importantes fuentes de arena para las dunas en el sistema de reserva natural. El administrador de la reserva procedió, entonces, a comisionar una serie de estudios geológicos, los cuales indicaron que las fuentes primarias de arena no estaban siendo protegidas adecuadamente. Ver Cameron Barrows, "An Ecological Model for the Protection of a Dune System," en *Conservation Biology* 10, 1996: 888-891. Nuestro análisis posterior a partir de datos obtenidos por señal remota (*remote-sensing data*) de los satélites Landsat, confirmó esos descubrimientos y señaló específicamente las áreas que requerían una protección adicional. Ver el ya citado trabajo de Schweik y Thomas, "Using Remote Sensing to Evaluate..." En consecuencia, les facilitamos a los administradores del plan los datos procesados para colaborar en la aplicación de una administración por adaptación.

<sup>33</sup> Thomas y Schweik, *op. cit.*

<sup>34</sup> Comunicación personal con Marjorie Nelson, de la División de Especies en Vías de Extinción, del SFPVS, Octubre 1, 1999.

<sup>35</sup> U.S. Fish and Wildlife Service y National Marine Fisheries Service, "Notice of Availability of a Final Addendum..."

<sup>36</sup> *Ibid*, 35252.

<sup>37</sup> *Ibid*, 35252.

<sup>38</sup> *Ibid*, 35253.

<sup>39</sup> Thomas, *Bureaucratic Landscapes...*, *op. cit.*

<sup>40</sup> Yaffee, et. al., *op. cit.*

<sup>41</sup> *Ibid*, III-4.

<sup>42</sup> *Ibid*, Apéndice A.

<sup>43</sup> Kaireva, et. al., *op. cit.*,

<sup>44</sup> Noss, O'Connell y Murphy, *op. cit.*, pág. 58.

<sup>45</sup> Reed F. Noss y Allen Cooperrider, *Saving Nature's Legacy: Protecting and Restoring Biodiversity*, Washington D.C.: Island Press, 1994.

<sup>46</sup> Yaffee, et. al., *op. cit.*

<sup>47</sup> Laura C. Hood, *Frayed Safety Nets: Conservation Planning Under the Endangered Species Act*, Washington D.C.: Defenders of Wildlife, 1998.

<sup>48</sup> Para octubre de 2001, el SFPVS había sacado de la lista a doce especies de peces y vida silvestre debido a la recuperación, pero el hábitat de seis de esas especies está en otros países, como Australia y las Islas Palau, lo que las hace irrelevantes para la experiencia de PCH. Las especies de plantas no se incluyen en este conteo porque no están contempladas en la prohibición a la "toma" del Art. 9.

<sup>49</sup> Bean, Fitzgerald y O'Connell, *op. cit.*; Holling, *op. cit.*; Thompson, *op. cit.*

<sup>50</sup> Por ejemplo, el protagonista ecologista más importante en el PCH del Valle Coachella durante la etapa de planeación fue Allan Muth, PhD, quien es director del Centro de Investigaciones Deep Canyon Desert, de la Universidad de California. En la parte oeste del estado, en San Diego y los condados Orange, uno de los actores centrales en varios PCH fue Dan Silver, quien fuera un médico veterano. Por sus credenciales académicas, estos individuos no caben en la categoría "ciudadanos del común."

<sup>51</sup> Silver empezó concentrándose en los PCH asociados al PCCN, pero su reputación desbordó los terrenos de su participación geográfica insular. En el Valle Coachella, un representante de la Asociación de la Industria de la Construcción (*Building Industry Association* – BIA) señaló a Silver como un ejemplo destructivo de compra-venta de foros de deliberación, a pesar de que Silver y la PCCN funcionaban a una hora o más de distancia hacia el oeste (comunicación personal con Ed Kibbey, Director Ejecutivo de la BIA, sur de California, Junio 8, 1999). Silver justificó su intervención en los foros argumentando que así conseguía la cobertura necesaria en los procesos de planificación. Ver Yaffee, et. al., *op. cit.*. Sin embargo, abrirse paso en los foros durante las fases de planeación empuja los PCH hacia la negociación tradicional basada en la puja de poderes, y los distancia de la deliberación.

<sup>52</sup> Esta crítica no es del todo infundada. Los científicos que evaluaron el uso de la ciencia en los PCH descubrieron que el 85% de las especies de la muestra contaban con la protección de los procedimientos de mitigación que reducía la amenaza primaria contra su existencia continua; pero sólo para el 57% de las especies estudiadas esas medidas eran suficientes o incrementaban su calidad de vida. El 43% de las especies contaban con procedimientos de mitigación que eran "significativamente deficientes" (25%), "inadecuados" (13%) o "supremamente pobres" (5%). Ver Kaireva, et. al., *op. cit.*, pág. 39.

<sup>53</sup> Andrew A. Smith, Margaret A. Moote y Cecil R. Schwalbe, "The Endangered Species Act at Twenty: An Analytical Survey of Federal Endangered Species Protection," en *Natural Resources Journal* 33, 1993: 1051.

<sup>54</sup> Thomas, *op. cit.*, capítulo 6.

<sup>55</sup> Aunque la "Política de Cero Sorpresas" es la salvaguarda más conocida y utilizada en el marco legal de la LFEVE, hay otros dos instrumentos legales que podrían disminuir el número y alcance de los PCH al estimular otras formas de conservación del hábitat. Los Acuerdos de Puerto Seguro (*Safe Harbor Agreements*) animan a los propietarios no federales a implementar medidas voluntarias de conservación del hábitat que benefician especies que aparecen en la lista al garantizarles que no se les pedirá otras medidas adicionales de conservación, ni se les impondrá otras restricciones en caso de que, como resultado de las medidas adoptadas, las especies en cuestión crezcan numéricamente en la propiedad respectiva. El otro instrumento legal son los Acuerdos de las Reservas Potenciales (*Candidate Conservation Agreements*), el cual provee garantías similares pero apuntando a intervenir en aquellas especies que no se encuentran actualmente en la lista pero que figuran como candidatos a engrosar el índice de especies en vías de extinción. Estos acuerdos proveen una inmunidad regulatoria sin que necesariamente se de la "toma". Por lo tanto, no son necesarios los permisos de toma incidental ni los PCH para que esos acuerdos entren en rigor, pues estos pueden ahorrarle al actor potencial la necesidad de preparar un PCH en el futuro. Todavía es muy pequeño el número de Acuerdos de Puerto Seguro y Reservas Potenciales que se han celebrado, de manera que es muy temprano como para evaluar su impacto en los PCH, pero al menos existe un PCH que contiene un Acuerdo de Puerto Seguro, lo cual indica que los dos son compatibles en la práctica.

<sup>56</sup> ECOS se ubica en la página de internet del SFPVS: <http://ecos.SFPVS.gov/>

<sup>57</sup> Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through," en *Public Administration Review* 19, 1959: 79-88.