

Capítulo 8

¿Hacia una Democracia Ecológicamente Sostenible?

*Bradley C. Karkkainen **

Archon Fung y Erik Olin Wright delinean una perspectiva atractiva de una democracia participativa alternativa a las conocidas instituciones jerárquicas y burocráticas que llegaron a dominar la esfera pública en los siglos XIX y XX. Para ellos, hay experimentos innovadores de gobierno participativo local que emergen a lo largo y ancho de diversos ámbitos de toma de decisiones para la vida pública. Al lado de esta ola de delegación de poderes, argumentan estos autores, se dan nuevas oportunidades para una renovación democrática.

Fung y Wright mencionan el surgimiento de la Planeación para la Conservación del Hábitat, en Estados Unidos, como un ejemplo notorio de la tendencia actual hacia gobiernos participativos locales con facultades y poder para decidir. Sin embargo, tal como señala Craig Thomas en el capítulo 4, los Planes para la Conservación del Hábitat (PCH) en la práctica tienden a enmarañarse en componendas políticas, y rara vez se ajustan al altamente idealizado modelo participativo y deliberativo que Fung y Wright describen. No obstante, aunque podríamos discutir sobre los detalles, me

propongo argumentar que las grandes tendencias que en el momento están dominando la regulación del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales en Estados Unidos son congruentes, en un sentido amplio, con los temas mayores que Fung y Wright exploran.

1. *La lógica política de los PCH*

Los PCH les permiten a los propietarios escapar de la rigidez de una reglamentación notablemente inflexible que sigue el estilo del comando desde arriba, la provisión legal de “no toma” contemplada en la Ley Federal sobre Especies en Vía de Extinción (LFEVE), mediante el diseño de planes orientados a la conservación del medio ambiente de tal manera que correspondan a sus circunstancias particulares. Los procesos de planeación de los PCH establecen un nuevo *locus* para la cuestión política dentro de un programa regulatorio que, hasta el momento, se definía casi que exclusivamente mediante reglas impuestas desde el centro, de aplicación uniforme en todo el país y de naturaleza categórica. En principio, el nuevo enfoque ofrece ciertas ventajas fácilmente distinguibles. Al hacer que la toma de decisiones ocurra a nivel local, la nueva estrategia invita a que la atención se fije en la especificidad del contexto de que se trate —especificidad que escapa por lo general al ámbito de las reglas generales. De esta manera, el proceso puede conducir a que se den políticas sustentadas en información más adecuada que se ajuste a la singularidad de las circunstancias locales de diversos hábitats y ecosistemas. Además, evita los problemas de demasiada o muy poca inclusividad que es común encontrar en las reglamentaciones categóricas. Este enfoque crea también oportunidades para que los actores locales —los propietarios en primer lugar, pero también otras partes interesadas— utilicen sus propias habilidades para resolver problemas y apelen al conocimiento que tienen de sus propias condiciones locales para proponer soluciones a la medida de sus posibilidades, para de esa

manera manejar el conflicto aparentemente interminable e intocable que se da entre economía y medio ambiente. En algunos casos, los resultados pueden beneficiar tanto a la vida silvestre como a los propietarios.

Un ejemplo fundante es el PCH del Monte San Bruno. En ese caso, la reglamentación de la LFEVE que prohibía la toma habría prohibido modificar uno de los últimos fragmentos existentes del hábitat de la mariposa Mission Blue, una especie en vía de extinción, y con ello hubiera entorpecido los planes de desarrollo urbanístico de un suburbio en las colinas en las afueras de San Francisco. Sin embargo, el hábitat de la mariposa estaba en una condición deplorable que ninguna prohibición legal de la toma habría podido mejorar. Se conformó, entonces, un comité con la participación del propietario, un grupo local de defensa del medio ambiente y oficiales del gobierno federal, estatal y local para explorar posibilidades de solución. El plan que surgió como resultado de este proceso de colaboración llevó al propietario a reducir su proyecto urbanístico a una porción del terreno y transferir el lote restante a la propiedad pública para que sirviera como hábitat de la mariposa, el cual gozaría de protección permanente. El plan exigía introducir mejoras al hábitat de la mariposa, para lo cual se debieron arrancar las plantas invasoras y sembrar especies nativas de las que depende la mariposa Mission Blue. La financiación de estos trabajos procedía de unos derechos que debían cancelar los terrenos recién urbanizados. Desde la perspectiva del Servicio de Pesca y Vida Silvestre (SPVS), el trueque de una fracción del área protegida a cambio de un hábitat de calidad superior y una fuente de financiación a largo plazo para el manejo del hábitat fue una ganancia. El Congreso al final estuvo de acuerdo con la negociación y procedió a reformar la Ley sobre Especies en Vía de Extinción, no sólo para autorizar el plan del Monte San Bruno sino también para permitir tomas incidentales similares de especies en vías de extinción a cambio de PCH específicos que prometieran beneficios de conservación. A partir de

una caso simple pero innovador de colaboración y solución de problemas en una localidad específica, nació el programa nacional de PCH.

¿Cuáles cambios sustanciales ha logrado el programa de PCH a lo largo de los años? ¿El programa de PCH es, como aseguran Fung y Wright, el precursor de una transformación democrática en el ámbito de la toma de decisiones sobre el medio ambiente (ámbito que fue hasta hace poco dominado por los métodos jerárquicos, confiado a expertos y regulado de manera rígida)? ¿El programa de PCH es, como sostienen algunos de sus críticos entre los defensores del medio ambiente, un programa de dádivas que busca encontrar un espacio para los propietarios y los urbanizadores a expensas de las especies en vías de extinción y los hábitats que gozan de protección especial? ¿O se trata, como algunos propietarios y urbanizadores opinan, de una licencia para que el gobierno federal se inmiscuya en una extorsión legalizada al forzar a los propietarios a ceder parte de sus propiedades para que sea usada como “zoológico nacional”¹ bajo la amenaza de la Ley sobre Especies en Vía de Extinción, cuya aplicación acarrearía devastadoras consecuencias económicas?

Mi postura es que la respuesta se encuentra en algún lugar entre estos diversos extremos, pero también de alguna manera los trasciende.

2. Dos modelos de PCH

El interesante capítulo escrito por Craig Thomas en este volumen ofrece un punto de partida útil. Thomas nos da un provechoso correctivo a algunas de las pretensiones más hiperbólicas que levantan los impulsores entusiastas del programa de PCH, entre los cuales nos encontramos Fung, Wright y yo.² Luego de pasearse por todo el programa de PCH, Thomas concluye que aunque los

PCH empoderan a los actores locales, especialmente los propietarios, esos procesos de planeación no pueden contarse como “deliberativos” ni como “democráticos” porque en la mayoría de los casos involucran una participación muy limitada del público.

Es difícil no estar de acuerdo con los detalles de la crítica de Thomas, la cual, en el estilo que lo caracteriza, descansa en una investigación cuidadosa. Sin embargo, sin entrar a disputar los factores subyacentes, yo me distancio de sus conclusiones interpretativas fundamentales. Al igual que Fung y Wright, y a decir verdad, siguiendo a muchos comentaristas del programa de PCH, Thomas pinta el cuadro con brochazos muy gruesos. Aunque reconoce que los PCH vienen en diferentes formas y tamaños, él también opta por caracterizar el programa con generalidades muy abarcadoras que no le hacen justicia a los elementos más interesantes e innovadores que contiene.

Mi propuesta es que consideremos como más útil y revelador pensar que el programa de PCH comprende dos modelos reguladores diferentes, y que cada uno cumple sus propios propósitos particulares:

2.1. Tipo I: Planes bilaterales

En el primer modelo, un PCH es un simple acuerdo bilateral en torno a una licencia parcial de un requisito que de otra manera tendría una aplicación restringida a la norma. A esto yo lo denominé un PCH del “Tipo I”. Hay elementos para pensar que este era el modelo que el Congreso tenía en mente cuando enmendó la Ley sobre Especies en Vías de Extinción, en 1982, con el fin de permitir la “toma incidental” de especies que figuraban en la lista como en peligro de extinción para aprobar un PCH.³ Los PCH del Tipo I usualmente no son ampliamente participativos ni resultado de un trabajo de cooperación, pues estas características no son exigidas

por la ley. En muchos casos, no son ni siquiera deliberativos. Por el contrario, los planes de este tipo representan una negociación intermedia cuyo resultado sigue la fórmula de “dividir la diferencia”, lo cual es típico de una negociación motivada por el interés personal entre un propietario individual y algún agente del SPVS que está sujeto al veto de un supervisor regional. Los planes de este modelo también se caracterizan por la estrechez de sus enfoques y la escala geográfica limitada que comprenden. Sus objetivos apuntan a mitigar el daño causado a una especie particular en vía de extinción, o a alguna especie en peligro de estarlo, o una simple porción de terreno. Algunos PCH del Tipo I comprenden esfuerzos afirmativos de conservación que producen un beneficio neto a las especies que figuran en la lista, aunque esto tampoco es un requisito de ley. En muchos casos, la meta es aún más modesta: permitir una actividad económica en una porción de terreno que está protegida como hábitat pero que es cualitativamente marginal en caso de que el daño incidental resultante afecte alguna especie, lo cual se consideraría menor, especialmente si se mide en comparación con la carga económica en la que incurriría el propietario si se procediera en otros términos. Los PCH del Tipo I representan, en consecuencia, una especie de “válvula de escape” para mitigar las consecuencias económicas más duras de una regla que de otra manera sería inflexible. De esa manera se consigue reducir la oposición política al programa mismo de protección a las especies en vías de extinción. A pesar de lo útil que esto puede ser como un mecanismo para introducir una medida de flexibilidad reglamentaria, los PCH del Tipo I muy difícilmente pueden señalarse como estandartes de la transformación democrática de la política del medio ambiente que Fung y Wright tienen en mente.

2.2. Tipo II: Planes multilaterales de administración flexible

En el segundo y más reciente modelo, que fue desarrollado y promovido con entusiasmo bajo la administración de Bruce Babbitt como Ministro del Interior, los PCH son esfuerzos de conservación del ecosistema decididamente ambiciosos y resultados de una colaboración amplia, diseñados a escala regional. Estos PCH del Tipo II apuntan más allá de las preocupaciones en torno a especies específicas de la Ley sobre Especies en Vías de Extinción y sus más sencillos primos del Tipo I. La meta de los planes del Tipo II es nada menos que el manejo proactivo y científicamente fundamentado de comunidades enteras de especies (tanto de las que figuran en la lista como de las que no están en ella) y de los ecosistemas de los cuales ellas son parte.⁴ En sus versiones más ambiciosas, los planes del Tipo II echan mano de técnicas avanzadas de monitoreo biológico y de la administración flexible, con miras a generar y ajustar continuamente medidas de conservación afirmativa de una clase y a un nivel de atención al detalle de la especificidad del ecosistema que no se puede conseguir por la vía de una reglamentación centralizada. No es de sorprender, entonces, que dada su escala, sofisticación y ambición, los PCH del Tipo II típicamente involucren (y de hecho requieran) la participación de múltiples partes interesadas, sectores público y privado, propietarios y no propietarios incluyendo distintos niveles y agencias gubernamentales, defensores del medio ambiente, científicos independientes y demás ciudadanos interesados. A diferencia de los PCH del Tipo I, estos no dependen de resultados fijos que dependan de “dividir la diferencia”, ni de negociación alguna. Por el contrario, los resultados exigen compromisos con agendas abiertas por parte de las diversas partes interesadas, quienes se comprometen a participar a largo plazo en la búsqueda y evaluación conjunta de soluciones innovadoras a problemas complejos. Para lograrlo, se requiere de una especie de deliberación práctica y de una apertura creciente a la experimentación, que con toda

seguridad no forma parte del modelo Tipo I. Los PCH que surgieron del proceso de la Planeación para la Conservación de las Comunidades Naturales de California (PCCN),⁵ particularmente los referidos a los manglares y arbustos costaneros de San Diego y los condados de Orange y Riverside, son los que más se ajustan a esta descripción,⁶ aunque otros, incluyendo algunos relacionados con la restauración de gran envergadura del hábitat del salmón que actualmente se están ejecutando en el Pacífico Noroccidental, también se aproximan al modelo. Los PCH del Tipo II son intencionalmente transformadores y buscan alterar permanentemente la regulación sobre el medio ambiente y reorientarla hacia una administración de los recursos naturales que sea ecológicamente integral a nivel de ecosistemas. Con esta orientación propositiva, que toma en cuenta un múltiple número de especies y apunta a la protección de ecosistemas, estos planes con seguridad se ubican en un ámbito desregulado, extendiéndose y posiblemente excediendo las fronteras de los reducidos PCH del Tipo I que el Congreso quizá tuvo en mente cuando reformó la Ley sobre Especies en Vías de Extinción, en 1982. De hecho, los PCH del Tipo II se asimilan más a otras formas de administración colaborativa de ecosistemas a gran escala —por ejemplo, el Programa de la Bahía de Chesapeake, el Programa de Restauración del Ecosistema del Sur de la Florida, el Plan Forestal Noroccidental, o el Programa CALFED Bay-Delta—, que a sus primos del Tipo I, que son administrados por un propietario individual y cubren una sola especie.

Existen, desde luego, tipos ideales. Algunos PCH pueden no caber completamente en ninguna de las dos categorías, sino que mezclan rasgos del Tipo I y del Tipo II. Por ejemplo, el PCH del Monte San Bruno, que es el progenitor de todo el programa, en algunos aspectos se acerca al Tipo I, pues involucra a un solo propietario, se ocupa de una sola especie y cubre un área geográfica relativamente pequeña (2,500 acres). Sin embargo, el PCH del

Monte San Bruno fue resultado de una negociación a través de un proceso multilateral, por lo cual encarna algunas características claves del Tipo II. A pesar de esta complicación menor para obtener una clasificación, creo que la tipología es un instrumento útil que nos permite sortear y analizar las diferencias entre los PCH. La mayoría va a coincidir completamente con uno de los dos tipos que describimos ampliamente, o van a ubicarse en un terreno intermedio entre los dos.

3. La política reciente sobre los PCH: Proliferación del Tipo I, surgimiento del Tipo II

La administración de Bruce Babbitt en el Ministerio del Interior presenció un incremento dramático de los dos tipos de PCH. De hecho, antes de eso, sólo un puñado de PCH del Tipo I había sido negociado. Los PCH de este tipo son los más numerosos, pero debido a que usualmente comprenden áreas pequeñas, se ocupan de hábitats marginales y propician un daño mínimo a las especies en vía de extinción, tienden a operar en los márgenes del programa de especies en riesgo. Uno esperaría, por lo tanto, que los planes de este tipo tengan consecuencias ecológicas mínimas, individualmente o en conjunto, aunque esto dista mucho de ser cierto.⁷

Aunque pocos en número, los PCH del Tipo II tienden a comprender escalas geográficas mayores e implican asuntos ecológicos y económicos mucho más complejos y de mayores consecuencias. Estos planes están más cerca del centro de la política de medio ambiente que se gestó durante los años de la administración Clinton-Babbitt.

Existen algunas razones simples y directas para dar cuenta de la ventaja comparativa numérica de la variante más simple del Tipo I. Si se les da la opción, los propietarios preocupados por sus intereses personales preferirían vérselas directamente con un ofi-

cial del SPVS que tiene la facultad para otorgarles una exención parcial de la cláusula de la LFEVE que prohíbe la toma, en lugar de colaborar con un conjunto de participantes amplio —más diverso y potencialmente más conflictivo—, algunos de los cuales podrían tener la intención expresa de buscar medidas de conservación más ambiciosas y asegurar beneficios ecológicos afirmativos. La planeación de parcelas específicas es, por naturaleza, una tarea menos compleja, menos intensa en la información requerida y con menores intereses en juego que las implicadas en la coordinación a escala regional en los PCH del Tipo II. Además, puesto que los PCH del Tipo I usualmente involucran pequeñas áreas y hábitats regionales, atraen con frecuencia menos atención pública y controversia política que los PCH regionales mayores. Como los planes del Tipo I, para decirlo coloquialmente, “vuelan por fuera del radar” de la política sobre el medio ambiente, escapan al ojo público del tal manera que pueden negociarse con frecuencia en una oscuridad relativa, incluso en secreto, y en muchos casos en términos más bien favorables al propietario.

Los PCH del Tipo II a nivel de ecosistemas regionales, de otra parte, tienden a atraer mucha atención y controversia. Puesto que ellos con frecuencia involucran muchas partes interesadas, especies múltiples y una gama completa de usos de la tierra que compiten entre sí, suelen ser política, institucional y científicamente más complejos y con resultados de más largo alcance en sus implicaciones económicas y ecológicas. En consecuencia, tanto el proceso de negociación inicial como los sistemas vigentes de gobierno pueden ser confusos, de manejo difícil y requerir de mucho tiempo y recursos. Muchas partes interesadas pueden buscar intervenir en el proceso apelando a diversos puntos de apoyo legales y políticos para influir en el proceso o alterarlo del todo.

¿Por qué, entonces, habría alguien de molestarse con un PCH del Tipo II? Para el Ministerio del Interior la respuesta es directa:

sóloamente mediante la planeación del uso de la tierra a escala regional y una administración integral de todas las partes del ecosistema, podremos empezar a movernos en la dirección de una conservación propositiva de ecosistemas y patrones de desarrollo ecológicamente sostenibles. En verdad, podría decirse que una serie de acuerdos separados y concentrados en parcelas específicas es fundamentalmente incompatible con una política que busca un manejo integral, holístico, coordinado y con sentido ecológico.

No obstante, los acuerdos centrados en parcelas específicas —PCH del Tipo I— pueden tener su atractivo ante los ojos del Ministerio del Interior por otras razones: ellos proveen beneficios económicos y políticos, aminoran la insatisfacción entre los propietarios y reducen la intensidad de la oposición a los programas sobre especies en vía de extinción y las iniciativas de conservación en general. Entonces, al parecer el Ministerio del Interior tiene razones para favorecer los dos tipos de PCH.⁸

Para los propietarios, la lógica que atrae la participación en los PCH del Tipo II es igualmente directa: a veces no tienen otra alternativa. Como Ministro del Interior, Bruce Babbitt no se amilanó ante la posibilidad de usar la Ley sobre Especies en Vías de Extinción como un martillo coercitivo para forzar a los propietarios, los gobiernos locales y otras partes interesadas a participar en la planeación y manejo de ecosistemas a gran escala cuando creyó que eso era necesario y cuando contaba con las armas políticas y jurídicas para hacer cumplir la ley. Una vez más el sur de California ofreció el caso más claro. La planeación regional para la conservación del hábitat se disparó una vez Babbitt tomó la decisión de incluir el *gnatcatcher* de California, un pequeño pájaro nativo que habita en la vegetación costanera, en la lista de las especies amenazadas. La lista invocaría la provisión legal contra la toma y efectivamente impediría cualquier modificación adversa al hábitat de la salvia costanera de la que depende el *gnatcatcher*, con lo cual cer-

cenaría los prospectos de futuros proyectos urbanísticos en una de las zonas del país de más rápido crecimiento. Babbit hizo de esta amenaza una oportunidad para obligar a los propietarios y los gobiernos locales a desarrollar un plan regional comprensivo para impedir y reorientar el desarrollo urbanístico en formas compatibles con la conservación de la vegetación costanera aún existente. Este era una meta ecológica que no podría alcanzarse por la vía de los acuerdos fragmentados que involucraban un propietario a la vez. En pocas palabras, los propietarios y los gobiernos locales se las estaban viendo con un ultimátum: o cooperaban en el desarrollo de un plan satisfactorio, futurista y de alcance regional, o aceptaban las consecuencias económicas potencialmente devastadoras de la aplicación en su rigor de la Ley sobre Especies en Vía de Extinción.

4. Una evaluación de los comentarios sobre los PCH

Infortunadamente, los comentarios populares y académicos hasta el momento no han reconocido la distinción que bosquejé arriba entre los dos diferentes modelos de PCH. El resultado es no sólo la gran confusión que sobreviene sino también una hostilidad equivocada hacia el programa de PCH en su totalidad. Al confundir dos programas reguladores innovadores –PCH del Tipo I y del Tipo II– enredamos el discurso público, cerramos de antemano futuras oportunidades para una evaluación crítica y fundamentada de los dos enfoques, le damos a todo el mundo una razón para rechazar los PCH, y cercenamos el apoyo político a los elementos innovadores y atractivos del programa, incluso en aquellos ámbitos en donde tales innovaciones podrían ganarse la simpatía de la mayoría.

Al fijar la lente en las innegables patologías del modelo Tipo I, con sus acuerdos a puerta cerrada entre propietarios y funcionarios del SPVS, algunos defensores del medio ambiente advierten que el

programa de PCH representa un erosión miope, motivada por razones políticas, carente de principios y progresivamente dañina, de nuestro compromiso público con la protección de las especies en vía de extinción, a favor de los intereses privados de los propietarios. El problema es agravado, desde su perspectiva, por un proceso caracterizado por una peligrosa falta de transparencia y por la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. Si la crítica de los ambientalistas se dirigiera contra los PCH del Tipo I, podría dársele algún mérito. No obstante, esas preocupaciones no surgen en esa misma forma en relación con los PCH del Tipo II, los cuales tienden a ser mucho más visibles, transparentes (al menos en las localidades en las que ocurre la negociación), abiertas a la participación de partes que no representan a los propietarios y menos inclinadas a favor de estos. Esto no quiere decir que todos los aspectos de la transparencia, la rendición de cuentas, la justicia en los procedimientos y la adecuación de la participación pública se resuelvan en los PCH del Tipo II. Estos siguen siendo asuntos de importancia crítica, pero en los PCH de alcance regional la pregunta crucial no es si, sino cómo y por quiénes los intereses de los que no son propietarios van a ser representados.

Los propietarios y los voceros ideológicos de la primacía de los derechos de la propiedad privada, por su parte, enfatizan la habilidad de Bruce Babbit para utilizar el “martillo” de la LFEVE y así forzar a los políticos y los propietarios del sur de California a acudir a la mesa de negociación para forjar una planeación del Tipo II. Ellos temen que esto entrañe la erosión de los derechos a la propiedad privada bajo la coercitiva mano de una burocracia distante, sin mecanismos de control y hambrienta de poder que se dedica a usar la LFEVE para forzar a los propietarios a hacer concesiones. Aunque exagerado, este temor no carece de fundamento. El proceso de los PCH del Tipo II no está bien definido ni claramente demarcado por parámetros legales, procedimientos reglamentarios ni precedentes administrativos. En tales circunstancias,

pueden ser legítimas las preocupaciones sobre el potencial de que los juiciosos funcionarios gubernamentales se extralimiten en sus funciones. Puede abogarse por la necesidad de clarificar y reglamentar los procedimientos que rigen los procesos regionales y de especies múltiples de los PCH. Sin embargo, los críticos que hablan desde la perspectiva de los derechos de los propietarios ignoran el hecho de que la mayoría de los PCH del Tipo I surgen a instancias de los propietarios y funcionan a favor de ellos. Sin importar lo que pueda pensarse de los PCH del Tipo II, el programa de PCH como un todo no puede caracterizarse como una conspiración en contra de los propietarios. Este programa es, quizá por su diseño clintonesco, una mezcla que combina un programa piloto agresivo para la protección de ecosistemas a gran escala (Tipo II) y otro que es una versión ampliada de un programa moderadamente pro-propietario (Tipo I), con la esperanza aparente de que este último consiga que el primero cuente con cierta protección política. En la práctica, sin embargo, el resultado ha sido el decrecimiento del entusiasmo de casi todas las partes en relación con el programa de PCH.

Por su parte, los biólogos que abogan por la conservación otean todo el panorama del programa PCH y no pueden ocultar su preocupación grave frente al hecho de que solamente una fracción de los PCH echan mano de las evaluaciones científicas independientes y rigurosas, al igual que de técnicas fundamentadas científicamente como el monitoreo biológico y la administración flexible.⁹ Sin embargo, una lectura cuidadosa de esta crítica revela que criterios como tener una base de estudios científicamente conformada, la evaluación por parte de pares y las técnicas de administración científicas están emergiendo como la norma en los PCH del Tipo II más grandes y sofisticados, esto es, aquellos que comprenden áreas geográficas de tamaño considerable y la mayor parte de los terrenos ecológicamente delicados. En estos casos, tales medidas pueden ser económica y técnicamente factibles. Dado que esos mecanismos

son elementos necesarios para una administración ecológicamente inteligente, es supremamente deseable que se conviertan en rasgos obligatorios de los PCH del Tipo II. No obstante, no debería sorprendernos que los PCH del Tipo I que incluyen un propietario individual y cubre un área menor no haga uso de tales métodos científicos sofisticados, que muchos propietarios considerarían fuera de sus posibilidades técnicas y financieras. Sin embargo, no asumo la defensa de la falta de fundamento científico en los PCH del Tipo I. Si ni el gobierno ni los propietarios pueden asumir los costos que implica fundamentar los PCH del Tipo I en métodos científicos, ¿deberíamos entonces proceder a partir de una ignorancia científica intencional? La mayoría en la comunidad científica, y muchos otros además, responderían negativamente, especialmente si se tiene en cuenta que al parecer no se le está prestando la atención debida al impacto ecológico acumulado tras la aplicación de múltiples PCH de escala menor.¹⁰ Todo esto demanda un examen cuidadoso de la política de PCH Tipo I.

Finalmente, los más radicales defensores de la devolución de poderes a la ciudadanía, entre los que me cuento al lado de Fung y Wright y otros, tendemos a esgrimir el modelo Tipo II como emblemático del nacimiento de una nueva era de regulación del medio ambiente, de administración integrada del ecosistema y de gobierno participativo local. Si nuestro entusiasmo se confinara a los PCH del Tipo II, generaríamos un debate interesante y serio sobre este punto. Sin embargo, puesto que generalmente no hacemos esta distinción con claridad, dejamos el campo libre a la crítica (hecha en este libro por Craig Thomas) en el sentido de que la mayoría de los PCH no encajan en ese modelo. En lugar de eso, la mayoría de los planes conforman una serie de acuerdos modestos bilaterales que pellizcan por los lados la regulación en contra de la toma y sutilmente se orientan en dirección de los propietarios. Thomas está en lo correcto, por supuesto, en lo concerniente a su crítica. Sin embargo, si la pretensión de Fung y Wright

se entendiese debidamente como aplicable sólo a los PCH del Tipo II, la respuesta de Thomas sería vista como infundada e incapaz de impulsar el debate.

Todos estos comentaristas tienen la razón en cierto sentido. No obstante, al mismo tiempo todos han contribuido a la confusión que rodea al programa PCH con sus exagerados y desorientadores comentarios que reúnen en uno solo dos fenómenos reguladores muy distintos, que marchan a la par bajo la bandera común del programa PCH.

Vale la pena anotar que la legislación propuesta que circula por los pasillos del Capitolio en Washington, especialmente la que presentó el Representante George Miller en la sesión número 106 del Congreso de Estados Unidos,¹¹ podría ayudar a aclarar la distinción entre estos dos tipos de PCH y la regularización de los procedimientos correspondientes a cada uno. Esta propuesta busca establecer una serie de estándares y procedimientos para los PCH de pequeña escala, que no tienen que ser participativos ni resultar de colaboración alguna. Los PCH de calibre mayor que involucran a múltiples partes interesadas estarían regidos por unos patrones diferentes y requerirían la intervención del Ministerio del Interior para crear oportunidades de robustecer y diversificar la participación pública.

5. *¿Los PCH del Tipo II son un ejemplo de GPPD?*

Fung y Wright afirman que los PCH más avanzados "incorporan elementos significativos" del modelo de gobierno participativo que ellos presentan. Thomas replica con la observación de que la mayoría de los PCH no encajan con el modelo de GPPD, y ni siquiera se acercan a la propuesta. Sin embargo, tan pronto entendemos que el programa de PCH comprende no sólo un solo modelo regulador sino dos, la observación de Thomas muy

difícilmente puede causar sorpresa o turbación. A decir verdad, lo sorprendente sería decir que la válvula de seguridad del Tipo I *correspondiera* al modelo, ya que los PCH de ese orden no son participativos por definición.

La pregunta más interesante no es si todos, por no decir que la mayoría de los PCH se ajustan al modelo de Fung y Wright, sino si los PCH del Tipo II como grupo se aproximan al modelo; o si cualquiera de ellos lo logra. Si incluso algunos cuantos PCH del Tipo II se ajustan al modelo, podemos entonces indagar hasta qué punto y bajo qué condiciones se da esa correspondencia. Sobre esa base ya podríamos experimentar creando las condiciones que permitan expandir las posibilidades de participación democrática en otras localidades, o en otros ámbitos reguladores. Con todo, ni el capítulo introductorio de Fung y Wright, ni la crítica de Thomas, ni los comentarios sobre PCH que han aparecido en otras publicaciones, nos ofrecen una descripción suficientemente sólida del proceso que siguen los PCH del Tipo II como para responder esas preguntas. Nos quedamos, entonces, con una aseveración intrigante y provocadora, y nada más. Lo que se necesita es un examen mucho más completo, detallado y aterrizado a la realidad de PCH individuales, así como de la naturaleza del proceso de gobierno y la participación pública que puede darse en ellos.

Sin embargo, es mucho más importante observar que este vacío del debate académico hunde sus raíces en una deficiencia en el programa mismo de PCH tal cual ha sido desarrollado hasta ahora. Como bien lo observa Thomas (y lo corrobora mi propia investigación), existe muy poca información sobre los procesos de PCH. El gobierno federal prácticamente no ejerce ninguna supervisión ni control centralizados del programa de PCH, y no facilita un flujo de información centralizada de los PCH. En consecuencia, aunque algunos PCH del Tipo II pueden tener un perfil muy alto en sus propias comunidades, el programa en general carece de transparencia,

mecanismos de rendición de cuentas, recolección sistemática de información, formas de comparar resultados y difundir las mejores experiencias, aprendizaje sistemático y oportunidades para una mejora institucional ya sea en términos de las condiciones que propician la participación pública o en cualquier otro elemento operativo de importancia crucial. Bajo tales circunstancias es difícil determinar si en el programa PCH contamos con experimentos genuinamente democráticos y gobiernos participativos. Además, incluso si tales prácticas se estuvieran dando en algunas localidades, estas serían instancias accidentales y aisladas. No contamos con evidencia documentada que nos indiquen que la meta del programa de PCH es la de propagar tales experimentos, ni existe mecanismo alguno que los facilite. En este sentido, el programa PCH se distancia ostensiblemente de los otros ejemplos de GPPD que Fung y Wright describen y discuten en este volumen. En cada uno de esos casos, la participación democrática popular aparece como un elemento profundamente enraizado y conscientemente instalado en el diseño general del programa, que se constituye no sólo en una forma privilegiada de implementar las reformas a las políticas públicas sino también en una meta central en sí misma.

La falta de algún esfuerzo concertado y sistemático por parte del gobierno federal para monitorear, evaluar, aprender y difundir las lecciones que se derivan de los éxitos y fracasos de experimentos dispersos de PCH tiene, por supuesto, consecuencias que van mucho más allá de complicarnos la tarea a nosotros como académicos. Esta carencia revela una profunda limitación en la capacidad del programa para desarrollar un estadio que supere su actual etapa. Tanto en los círculos académicos como en los políticos se reconoce la necesidad de una aproximación experimental a la tarea de formular políticas en un contexto de problemas supremamente complejos como el del manejo de ecosistemas. Sin embargo, la experimentación sin observación, análisis e interpretación rigurosos y sistemáticos de los resultados no es experimentación

en sentido alguno. De seguir por esa ruta se estarán desperdiciando valiosas oportunidades para aprender y sustentar las siguientes rondas de experimentación con nuevos saberes. Al mismo tiempo, ese desdén le abre la puerta a la desorientación política y reduce drásticamente la posibilidad de que los modelos más prometedores puedan desarrollarse, refinarse y darse a conocer. En verdad, una negativa persistente a aprender de la experiencia podría amenazar toda la justificación intelectual y política de la existencia misma de cualquier programa experimental de PCH del Tipo II.

6. Los PCH en un contexto amplio: el gobierno por cooperación de un ecosistema

A pesar de las deficiencias programáticas ya descritas, la puesta en marcha de todo el programa PCH, y en particular de los PCH del Tipo II, es congruente con las grandes tendencias que actualmente dominan la reglamentación del medio ambiente y del manejo de los recursos naturales en Estados Unidos y otros lugares. Muy rápidamente nos estamos moviendo de un modelo basado en una reglamentación jerárquica, casuística y con línea de mando vertical, a un nuevo modelo fundamentado en sistemas de gobierno de ecosistemas que se adecúan a las condiciones locales o regionales, que contemplan una integración amplia, surgen de la colaboración y son explícitamente experimentales.

Este nuevo modelo reconoce que los ecosistemas son sistemas dinámicos complejos que tienen que manejarse como tales, para lo cual apela a un enfoque holístico. Este modelo enfatiza la necesidad de construir estructuras de gobierno que correspondan a la escala de los recursos ecológicos que se van a manejar, lo que consiste en una escala que usualmente no se conforma al mapa de la política convencional ni a sus fronteras, y por lo tanto exige, como mínimo, un alto nivel de coordinación intergubernamental. El modelo asume la complejidad de la tarea y reconoce la necesi-

dad de una experimentación permanente y de ajustes dinámicos en respuesta a los nuevos conocimientos que se van articulando. Estos retos, por lo regular, se abordan desde estructuras de gobierno que son un híbrido entre lo público y lo privado; evidencian un almacenamiento amplio de información, experiencias y habilidades; garantizan una evaluación sistemática de las condiciones de los ecosistemas y de los resultados de las medidas que se aplican; y, además, corresponden a una dinámica de solución de problemas por la vía de la colaboración entre las partes involucradas que representan intereses dispares a escalas múltiples y bien delineadas que van de lo inmediatamente local (por ejemplo, los propietarios) hasta lo nacional, internacional e incluso global.

El nuevo modelo se puede apreciar en diversos ámbitos, tales como:

- * la estrategia de manejo de cuencas aplicada a la administración de ecosistemas acuáticos, como lo ilustran los Programas de la Bahía de Chesapeake, los Grandes Lagos y el de la Bahía y Delta de California, y en los literalmente cientos de iniciativas menores de cooperación similares;
- * las nuevas orientaciones en la administración de terrenos públicos en lugares como los Everglades, el ecosistema del Gran Yellowstone y los bosques naturales antiguos del Pacífico del noroeste, que responden al reconocimiento de la necesidad de proteger los valores ecológicos de los terrenos públicos —lo que es posible, con frecuencia, solamente a través de cooperaciones amplias a nivel de ecosistemas—;
- * los esfuerzos de colaboración regional para proteger las zonas costaneras, los estuarios y otros ecosistemas marinos invaluable.

Al igual que los PCH del Tipo II, estos esfuerzos son el resultado de la colaboración multilateral que se gesta en un renglón

más localizado que las reglamentaciones categóricas, de comando jerárquico y flujo vertical. Ellos involucran muchos actores locales en la confección de las políticas pertinentes y en la implementación de los procesos, aprovechan la experiencia local y les dan facultades de decisión y acción a partes interesadas que antes se quedaban por fuera, sin la posibilidad de jugar papel significativo alguno en la articulación de las políticas. A pesar de todo eso, estas grandes iniciativas parecen no recurrir a la participación popular de gran escala que Fung y Wright tienen en mente y que puede verse en otros ejemplos de GPPD.

Lo anterior puede deberse, en parte, a un simple cuestión de escala. Las reformas de Chicago, Porto Alegre, Bengala Occidental y Kerala operan al nivel de vecindario urbano o de aldea, que comprenden varios miles de habitantes. En ese nivel, la participación directa de un gran número de personas es posible, aunque incluso en algunos de esos casos los escépticos pueden preguntar, con justicia, cuál es la proporción de la población local que en realidad participa de las actividades de gobierno directo, y cuáles son los mecanismos que garantizan la representación de las perspectivas e intereses de quienes no participan. En contraste con esos casos, el gobierno de ecosistemas por la vía de la colaboración, ya sea mediante los PCH o cualquiera de las otras iniciativas ya mencionadas, tiende a comprender escalas geográficas mucho más grandes y regiones que albergan un número de habitantes mucho mayor. Por ejemplo, el Plan para la Conservación de Especies Múltiples de San Diego, comprende un área de 900 millas cuadradas en el condado de San Diego, que cuenta con tres millones de residentes y es el segundo condado más populoso de California. La Reforestación del Ecosistema del Sur de la Florida cubre un área de 18,000 millas cuadradas y alberga a 6 millones de personas. El Programa de la Bahía de Chesapeake es aún más grande y pretende abarcar una cuenca de 64,000 millas cuadradas con 15 millones de habitantes. Si bien la articulación de políticas a ese nivel po-

dría ser "local" en contraste con las legislaciones nacionales, no se acerca a lo íntimamente local que puede ser una aldea en Kerala o algún vecindario en Chicago o Porto Alegre, donde presumiblemente las condiciones facilitan una participación popular directa que tiene en cuenta a los individuos. Tampoco es fácil trasladar el manejo de un ecosistema a escalas locales tan inmediatas. Las fronteras del manejo de ecosistemas se determinan por las leyes de la ecología que van a dividir un territorio en zonas ecológicamente afines, que se definen por la interacción de especies y el sustrato típicamente común que las sustenta. Esos límites no encajan nítidamente con las instituciones humanas existentes. A decir verdad, la fuerza motriz de la administración de ecosistemas es la creación de nuevas instituciones humanas que correspondan a las escalas de los procesos ecológicos cruciales, los cuales a menudo se extienden más allá de las fronteras de la aldea o del vecindario.

De otro lado, muchos de los proyectos de administración de ecosistemas regionales mejor desarrollados han descubierto que es ventajoso funcionar en escalas múltiples simultáneamente, pues reconocen que los procesos ecológicos funcionan en diferentes escalas que se van gestando en la interacción entre especies. En este enfoque, un conjunto de instituciones regionales se hace responsable de la planeación y coordinación generales, mientras que otras agencias coordinadoras más locales se incorporan dentro de un marco regional con la responsabilidad de administrar parcelas particulares del hábitat, ríos tributarios u otras subáreas ecológicas o hidrográficas definidas. Estas unidades locales gozan a menudo de un amplio margen discrecional para definir alternativas y soluciones ajustadas a las realidades locales, siempre y cuando guarden relación con las metas generales y los objetivos del plan regional. Las actividades a estas escalas locales parecen proveer mayores oportunidades de participación pública. Por ejemplo, en el marco general del Programa de la Bahía de Chesapeake, los residentes

participan en actividades locales tales como el monitoreo de la calidad del agua de las fuentes tributarias, proyectos de restauración del hábitat local, y planeación y coordinación de fuentes tributarias específicas, actividades todas que están manejadas por unas 300 organizaciones asociadas que se mantienen activas a lo largo y ancho de la región. Sin embargo, incluso a estos niveles locales, la mayoría de las actividades se organizan a lo largo de áreas geográficas más grandes y con una población mayor que las aldeas de Kerala o los vecindarios de Porto Alegre. Además, aunque no contamos con cifras concretas, parece que incluso en la región de la Bahía de Chesapeake, una fracción pequeña de la población total participa directamente en las actividades de la administración del ecosistema. En contraste con esto, los estudios de casos de la participación ciudadana en el desarrollo económico a nivel aldeano en Kerala y el PP de Porto Alegre dan a entender (pero no lo documentan) que esas dinámicas atraen unos porcentajes más altos de participación popular.

Más allá de los asuntos atinentes a la escala institucional y el porcentaje de participación, las instituciones regionales de gobierno de ecosistemas parecen diferenciarse, en otros asuntos cruciales, de los otros ejemplos de GPPD que presentan Fung y Wright. Contrario a lo que nos indican los modelos de Chicago, Porto Alegre, Bengala Occidental y Kerala, que al parecer buscan movilizar la participación popular directa e inmediata, el gobierno de los ecosistemas regionales se ejerce fundamentalmente a través de lo que llamo instituciones "híbridas", que comprenden sistemas de colaboración entre agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y entidades puramente privadas que incluyen empresas. La coordinación intergubernamental e interorganizacional ocupa el centro de estos sistemas híbridos. Por ejemplo, el MSCP del condado de San Diego se describe a sí mismo como "un esfuerzo de cooperación entre el Condado de San Diego y doce jurisdicciones locales más, así como agencias gubernamentales tales

como el SPVS y el Departamento del Estado de California de Pesca y Caza... las cuales trabajan con varios propietarios privados". En forma similar, las instituciones centrales del Programa de la Bahía de Chesapeake y la iniciativa de restauración de los Everglades son básicamente acuerdos intergubernamentales e interinstitucionales con varias agencias federales y estatales prominentes.

No hay duda que los actores no gubernamentales representan una fuerza significativa dentro de estas instituciones híbridas, pero parece que la participación ciudadana es sólo un hilo de una red más compleja de reconfiguraciones y realinderamientos institucionales en los que las agencias gubernamentales tradicionales siguen siendo los líderes del juego. Incluso allí donde la participación ciudadana es más visible, ese protagonismo se da a través de la afiliación de los ciudadanos a una organización no gubernamental que se define por sus ejes de acción, o algún otro mecanismo institucional. Dicha afiliación institucional o grupal según áreas de interés pretende conferirle al individuo el estatus de "parte interesada", y se convierte en un certificado que faculta a su portador a participar en un proceso de colaboración interinstitucional. Dado que tales instituciones locales con frecuencia reciben calurosamente a personas con intereses comunes como sus nuevos miembros, los requisitos de entrada son mínimos en la práctica. Con todo, este modelo de participación local mediante la intermediación institucional puede distinguirse del modelo de participación popular directa e inmediata que parece ser la característica de los demás casos en el presente volumen.

¿Cuál es el significado de esa distinción? En este punto es difícil extraer conclusiones definitivas. El análisis de Fung y Wright es un punto de partida útil, pero nada más que eso. Infortunadamente, ellos no nos definen lo que cuenta como "participación" en su modelo, y la noción sobre la que implícitamente se basan luce vaga e incipiente. Estas razones les imposibilita identificar diferentes

clases de participación y no les permite evaluar las implicaciones de cada una de ellas. Una investigación futura sobre la naturaleza y extensión de la participación popular y de los roles de varias clases de organizaciones intermedias en el gobierno de ecosistemas por colaboración, podría forjar una contribución valiosa para clarificar, afinar, extender o revisar el análisis de Fung y Wright.

No obstante, al menos de forma general, las instituciones híbridas emergentes para el gobierno de ecosistemas parece revelar muchos de los principios y características de diseño que identificaron Fung y Wright. Estas instituciones ejercen el poder desde lo local (una delegación relativa al *status quo ante*), se orientan por la práctica, surgen de la colaboración, y son "deliberativas" en el sentido que las dinámicas de solución de problemas le dan al término. En concordancia con las pretensiones centrales de Fung y Wright, estas instituciones apuntan intencionalmente hacia la transformación del poder estatal mediante el reordenamiento y fusión de sus elementos para buscar nuevas configuraciones que trasciendan las fronteras jurisdiccionales, territoriales y funcionales. Sin embargo, en el gobierno de ecosistemas la participación popular directa no es el único, ni el principal, mecanismo de transformación.

7. Conclusión

El modelo GPPD de Fung y Wright parece, en sus líneas más gruesas —por no decir que en sus detalles—, capturar muchos de los rasgos del gobierno de ecosistemas por colaboración tal como está emergiendo en Estados Unidos. Algunos PCH, específicamente los que identifiqué como correspondientes al Tipo II, son parte de esta tendencia mayor. Sin embargo, todavía hay muchos aspectos que aún no entendemos acerca de este nuevo modelo de reglamentación del medio ambiente y del manejo de los recursos naturales. Hace falta investigación adicional que nos permita identifi-

car las características más importantes del modelo y las condiciones que lo posibilitan, con el fin de formular distinciones y lecciones comparativas entre los experimentos, y de aprender de sus éxitos y de sus fracasos.

* Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Columbia. (bkarkkainen@law.columbia.edu).

¹ Ver el caso Babbit contra Sweet Home Chapter of Communities, en Oregon, Estados Unidos (con salvamento de voto del Magistrado Scalia).

² Ver Charles Sabel, Archon Fung y Bradley C. Karkkainen, "Beyond Backyard Environmentalism," Boston: Beacon Press (2000); Bradley C. Karkkainen, Archon Fung y Charles F. Sabel, "After Backyard Environmentalism: Toward a Performance-Based Regime of Environmental Protection," en *American Behavioral Scientist*, 692, 2000.

³ Ver la Ley Sobre Especies en Vías de Extinción, Art. 10(a).

⁴ Ver George Frampton, *Ecosystem Management in the Clinton Administration*, 7 Duke Envtl. L&Pol'y J.

⁵ La Ley PCCN es una regulación expedida por el estado de California que prescribe una aproximación colaborativa a los planes de conservación de escala mayor, y cuyo fin es proteger "las comunidades naturales" de plantas y animales.

⁶ Ver, por ejemplo, Marc J. Ebbin, *Is the Southern California Approach to Conservation Succeeding?* 24 Ecol. L.Q. 695, 1997. El MSCP (Plan de Conservación Multiespecies del Condado de San Diego), por ejemplo, cubre un área de unas 900 millas cuadradas.

⁷ Laura H. Watchman, Martha Groom y John D. Perrine, "Science and Uncertainty in Habitat Conservation Planning," en *American Scientist* 89:351 (2001).

⁸ Sin embargo, queda por verse si los PCH del Tipo II lanzados por la administración Clinton-Babbit que son más ambiciosos, podrán sobrevivir en la presente administración Bush.

⁹ Ver Watchman, *et. al.*, nota arriba. En un estudio de 43 PCH que comprendían 47 especies, muy pocos planes se basaban en una completa base de estudios del tamaño de la población, sólo el 18% incluía un monitoreo biológico suficiente para evaluar el éxito del PCH, y sólo un tercio incluía medidas internas de administración por adaptación.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Ley para la Recuperación de Especies en Vías de Extinción, H.R. 960, 106th Congress, presentada por el Representante George Miller, Marzo 3 de 1999. Esta propuesta de ley busca crear las diferentes categorías de "planes de bajo efecto y de menor escala" y "planes de múltiples propietarios y conservación de múltiples especies", las cuales estarían sujetas a diferentes procedimientos y estándares. Ver *ibid.*, Art. 108. Miller no volvió a presentar la propuesta en la sesión 107 del Congreso.

Capítulo 9

Ciclos de Reforma en Porto Alegre y Madison

Rebecca Krantz *

Al cierre de su capítulo introductorio, Fung y Wright se preguntan si su modelo de Gobierno Participativo Empoderado (GPPD) es "generalizable."¹ Las experiencias de planeación participativa en Madison, Wisconsin (Estados Unidos), indica que la posibilidad de que GPPD sea generalizable puede descansar en dos direcciones. En primer lugar, me propongo argumentar que las reformas de GPPD forman parte de una tendencia más amplia hacia la innovación en la democracia participativa. Muchas de las innovaciones en esta tendencia mayor son similares a las reformas de GPPD, pero se están dando en una forma más parcial o gradual que los casos ejemplares descritos en este volumen, tales como el PP de Porto Alegre, Brasil. Quiero delinear brevemente un caso de Madison para ilustrar esa tendencia. En segundo lugar, en concordancia con lo que afirma Baiocchi en el capítulo 2, sugiero que tratemos a las reformas que van en la dirección del GPPD y a reformas similares pero más graduales como intervenciones en el conjunto de relaciones entre la sociedad civil y el Estado, y que las evaluemos de acuerdo a sus efectos a largo plazo sobre esas interacciones. A partir de esta perspectiva general de largo plazo