

Colaboración y la Ecología de la Democracia

Daniel Kemmis

Matthew McKinney
University of Montana

Follow this and additional works at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp>



Part of the [Agriculture Law Commons](#), [Constitutional Law Commons](#), [Energy and Utilities Law Commons](#), [Environmental Law Commons](#), [Food and Drug Law Commons](#), [Health Law and Policy Commons](#), [Human Rights Law Commons](#), [Intellectual Property Law Commons](#), [International Law Commons](#), [International Trade Law Commons](#), [Land Use Law Commons](#), [Law and Society Commons](#), [Law of the Sea Commons](#), [Litigation Commons](#), [Natural Resources Law Commons](#), [Oil, Gas, and Mineral Law Commons](#), [Public Law and Legal Theory Commons](#), and the [Water Law Commons](#)

Recommended Citation

Kemmis, Daniel and McKinney, Matthew (2014) "Colaboración y la Ecología de la Democracia," *Sustainable Development Law & Policy*. Vol. 14 : Iss. 2 , Article 5.
Available at: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/sdlp/vol14/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Washington College of Law Journals & Law Reviews at Digital Commons @ American University Washington College of Law. It has been accepted for inclusion in Sustainable Development Law & Policy by an authorized editor of Digital Commons @ American University Washington College of Law. For more information, please contact kclay@wcl.american.edu.

COLABORACIÓN Y LA ECOLOGÍA DE LA DEMOCRACIA

por Daniel Kemmis* y Matthew McKinney**

INTRODUCCIÓN

Este artículo explora la variedad de colaboraciones de administración de tierras públicas y recursos naturales multipartidistas y manejados por ciudadanos, presenciado como una especie emergente dentro de la “ecología” de la democracia. Ejemplos de la Asociación del Grupo Quincy Library, Bosque Nacional Beaverhead-Deerlodge, Valle Blackfoot, y Fideicomiso Valles Caldera rastrearán la trayectoria de la democracia colaborativa desde su inyección orgánica a su forma presente. Para anticipar el fondo del argumento: nosotros creemos que el tipo de colaboración para la resolución de problemas que estaremos examinando es democrático en el sentido más fundamental de esa palabra porque no es nada más ni nada menos que un esfuerzo por la gente para moldear las condiciones bajo las cuales viven, en vez de dejar que otros lo moldeen. Empezamos por explicar que es lo que queremos decir con decir una “forma emergente de la democracia.” Este concepto de emerger viene primariamente de la teoría de complejidad. Teoristas de complejidad estresan que es inherentemente imposible poder dar por avanzado una regla o un algoritmo que produzca la estructura o el patrón que en realidad emerge.¹ Este fenómeno se ilustra en la esfera social y física: similarmente a mercados y ciudades que están emergiendo, la política parece emerger naturalmente de la condición humana. Mientras que el estado burocrático maduró durante el siglo veinte, produjo su propio grupo característico de mecanismos para la “democracia participativo,” incluyendo la notificación pública y audiencias, períodos para comentar, y apelaciones administrativas.

Con respecto a la ecología evolutiva de la democracia, una nueva forma de vida democrática está emergiendo en los espacios abiertos dejados atrás por las viejas, establecidas formas democráticas de la democracia representativa, procesal y directa.² Este movimiento hacia una democracia colaborativa es una respuesta directa a algunas de las deficiencias del sistema de la democracia procesal de la última parte del siglo veinte.³ Sin contar lo que las audiencias públicas pueden lograr, raramente resultan en soluciones democráticas.⁴ Asombrosamente, son las partes interesadas, quienes se han peleado en audiencias públicas por décadas, quienes están empezando a tomar parte seriamente en resolver problemas cara a cara.⁵ Por lo tanto un nuevo deseo por el involucramiento de ciudadanos constructivos y auténticamente interesados surgió, produciendo nuevas, menos estructuradas formas de la democracia deliberativa y colaborativa. La colaboración multipartidista de la administración de recursos naturales y tierras incluye elementos de la resolución

alternativa de conflictos y de deliberación, pero también exhibe características que justifican su tratamiento como una especie de democracia separada. Específicamente, la aparición de la colaboración también es una reacción a la previamente descuidada importancia del “sitio” cuando gobernando tierras públicas. Como tanto de la experiencia pública hasta este punto es impulsado por el “sitio,” parece valer la pena explorar qué es lo que hay sobre los problemas enfocados en “sitios” en la administración de tierra que ha producido bastante de esta forma democrática emergente.

LA APARICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN COLABORATIVA DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES EN EL OESTE AMERICANO

Con ese fin, cambiamos nuestra atención a la notable colección de prácticas colaborativas en nuestro propio sitio – el Oeste Americano– y a la gama de actividades colaborativas que surge dentro de este escenario familiar. El Oeste se caracteriza por cuestiones de recursos naturales contenciosas y bastante localizadas, en o cerca de tierras públicas en los estados del oeste.⁶ Nuestra esperanza es que, al examinar como la colaboración a emergido y madurado en este nicho de la administración de tierras públicas, podamos desarrollar metodologías útiles para estudiar qué cataliza, constriñe y sustenta su existencia (o para estudiar que podría causar su inhabilidad de prosperar) en otros escenarios.

Existen dos más componentes importantes de este nicho de la administración de tierras. Una es literalmente ecológica: estas colaboraciones, sin excepción, giran alrededor de los usos de paisajes muy específicos, así como la tierra, agua, flora, y fauna de esos paisajes.⁷ Parte o todo de cada uno de estos paisajes tiene como componente tierras públicas, usualmente administradas o por el Servicio Forestal de los Estados Unidos o la Oficina de Administración de Tierras.⁸ En la mayoría de los casos, los partidos a la colaboración incluyen extractores y usuarios de las tierras públicas en cuestión por un lado (intereses de madero o pastoreo, por ejemplo) y conservacionistas buscando proteger la tierra o las especies habiéndole por el otro.⁹ Una característica fundamental de las dinámicas detrás de la colaboración en estos

**Este artículo ha sido adaptado de la monografía del largo de un libro titulado Colaboración y la Ecología de la Democracia, por Kemmis y McKinney. Los editores de esta revista han revisado y adaptado la monografía más larga por propósitos de esta revista.*

***Daniel Kemmis es el autor de Comunidad y la Política del Lugar y Esta Tierra Soberna: Una Nueva Visión para Gobernar el Oeste. Matthew McKinney es Director, Centro para los Recursos Naturales y Política Medioambiental, La Universidad de Montana y ocupa la Presidencia, Programa de Resolución de Conflicto Sobre los Recursos Naturales.*

casos es el simple hecho que gente o intereses diferentes tienen objetivos contradictorios en lo que debe pasar con un pedazo particular de tierra y sus recursos naturales.

El segundo componente clave de este escenario es el sistema de hacer decisiones que aun existe y cual constituye la estructura gobernante para tierras públicas. Esta estructura de decisiones es sorprendentemente compleja, compuesta de una gama extensa de leyes como la Ley Nacional de Política Ambiental del 1969 (“NEPA”),¹⁰ la Ley de Especies en Peligro de Extinción del 1973 (“ESA”),¹¹ la Ley Nacional de Gestión Forestal del 1976 (“NFMA”),¹² la Ley de Gestión de la Política de Tierras Federales del 1976 (“FLPMA”),¹³ y la Ley del Comité Consultivo Federal de 1972 (“FACA”).¹⁴ Estas leyes se concretan más por un grupo de regulaciones de agencias correspondientes y aun más voluminosas, múltiples capas de apelaciones (incluyendo recurso frecuente a cortes federales), y la jurisprudencia que emerge de esa litigación.¹⁵ Esto es la “república procedimental” en toda su gloria.¹⁶

Los crecientes problemas con esta estructura gobernante han sido extensivamente notadas y analizadas. Por ejemplo, el ex-Secretario del Interior Cecil Andrus describe el sistema de gobernanza de tierras públicas y recursos naturales como “una telaraña enredada de leyes y regulaciones sobrepuestas y muchas veces contradictorias bajo cuales nuestras tierras públicas federales son administradas.”¹⁷ Congresista Scott McInnis, el ex-Presidente de la Subcomisión sobre los Bosques y de Sanidad Forestal, define el sistema como “un aparato de tomar decisiones que está a punto de derrumbar bajo su propio peso.”¹⁸ Similarmente, el ex-Presidente del Servicio Forestal, Jack Ward Thomas, le llama a esta estructura que gobierna “una especie de masa amorfa,”¹⁹ y en Junio del 2002, el Presidente del Servicio Forestal, Dale Bosworth, presenta a Congreso un reporte llamado, “El Predicamento Procesal,” que describe los efectos de la paralización regulatoria y administrativa en la administración forestal nacional.²⁰ El reporte se enfoca bastante en la creciente habilidad de la Agencia en el poder cumplir sus deberes primarios.²¹ Pero sigue siendo un hecho innegable que los procesos de resolución que ahora existen para solucionar conflictos de recursos naturales en tierras públicas simplemente no funcionan.

La democracia colaborativa está emergiendo tan profusamente en este escenario porque muchas de las personas con grandes intereses en los escenarios en cuestión piensan que el sistema de tomar decisiones que existe ahora no puede reconciliarse con los intereses que compiten en estos recursos tan efectivamente como lo harían las partes interesadas actuando en su propio interés.²² Esta respuesta abunde en la manera en que alcanza áreas del oeste donde tierras públicas y recursos naturales son tan frecuentes.²³ Aquí, en lo que muchas veces es referido a como “las tierras públicas del oeste,” hemos visto un número cada vez mayor de acuerdos locales entre ambientalistas, rancheros, madereros, mineros, y recreativistas sobre como las tierras públicas y recursos naturales deberían ser administradas en sus áreas particulares de drenaje de ríos o ecosistemas.²⁴ Más y más occidentales se han dado cuenta de

que pueden hacer mejor por sus comunidades, economías, y ecosistemas al trabajar juntos fuera de la estructura establecida de gobierno centralizado.²⁵ En consecuencia, ellos han grandemente abandonado los mecanismos engorrosos, inciertos, con financiación insuficiente y grandemente irrelevantes de esa estructura antigua.²⁶

El movimiento de colaboración es una respuesta pragmática a la evidencia lentamente acumulada que nuestro experimento histórico con el procedimentalismo produjo, con resultados mezclados en el mejor de los casos. Mientras más capas estatutarios y regulatorios se van aumentando a cualquier asunto en particular, se vuelve más denso el laberinto y más alta la probabilidad de que el sistema funcione defectuosamente. Entonces, no sorprende que “las tierras del oeste,” donde más capas existen que cualquier otro lugar, es el sitio donde la búsqueda por una estructura alternativa de tomar decisiones es más activa.²⁷ Es porque el sistema que existe es tan penetrantemente y palpablemente impracticable en el oeste que la gente está dispuesta a poner bastante trabajo en confeccionar una alternativa. Este es el grupo de circunstancias, sobre todo, que está impulsando el movimiento colaborativo en el oeste.

Simplemente hay demasiado en juego para dejar que el sistema imperante continúe—y inevitablemente falle. Como tal, el método colaborativo de resolver cuestiones de tierras públicas y recursos naturales se ha distribuido en la región evolucionando de una creación puramente organizada a un estado que ahora es institucionalizado.²⁸ Y aunque algunas agencias ahora promueven colaboración en una variedad de maneras,²⁹ esto no ha establecido la importancia del método sobre el escenario por dirección de nadie ni por diseño de nadie; la colaboración democrática sigue casi enteramente no dirigida y más a menudo ocurre sin sanción oficial o manera clara de conectarle con la estructura de tomar decisiones que existe.³⁰ En consecuencia, empezaremos nuestro tour de esta evolución democrática con los ejemplos más salvajes de colaboración, y después pasaremos a instancias más domesticadas.

EL GRUPO DE BIBLIOTECA QUINCY

El Grupo de Biblioteca Quincy es un ejemplo típico de un esfuerzo colaborativo que surgió orgánicamente y originó fuera de la estructura establecida gobernante. En Quincy, California, insatisfacción mutua con un plan de administración propuesto por el Servicio Forestal hizo que un grupo de madereros, ambientalistas, ciudadanos, y oficiales de gobiernos locales del área crearon un plan alternativo de administración de cinco años para preservar crecimiento viejo, ambientes de especies en peligro de extinción, y áreas sin caminos por 2.5 millones acres de bosque redondeando Quincy, y también mantener los aserraderos locales del pueblo en negocio.³¹ Incapaz de convencer al Servicio Forestal de adoptar un plan a través de métodos tradicionales, el grupo alistó el apoyo de su delegación del congreso y eventualmente consiguió que su proyecto de ley pase por el Congreso en el 1996.³² Por último, la colaboración iniciada localmente creó una resolución obligatoria por el Congreso a los recursos de madera valiosos de la región.³³

LA ASOCIACIÓN BEAVERHEAD-DEERLODGE

La Asociación Beaverhead-Deerlodge es otro ejemplo del desarrollo orgánico de las democracias colaborativas. Esta Asociación emergió en respuesta a la revisión del plan de bosque del Servicio Forestal, la cual el Servicio Forestal está obligado a conducir por lo menos cada quince años.³⁴ En consonancia con ese requisito, el Servicio Forestal publicó un nuevo borrador de un plan forestal para el Bosque Nacional Beaverhead-Deerlodge de sud-oeste de Montana en el 2006.³⁵ Pero las reacciones al borrador fueron mezclados.³⁶ Conservacionistas e intereses madereros han compartido una historia de antagonismo profundo, en la cual típicamente han tomado posiciones diametralmente opuestas en audiencias públicas sobre cualquier cosa propuesta por el Servicio Forestal.³⁷ En consecuencia, los dueños de los molinos de madera locales que aun operan en el área, ya apurados por la competición global, estaban preocupados que el plan propuesto les echarían fuera de negocio porque no les dejaría cosechar suficiente madera del bosque nacional para mantener a sus molinos funcionando.³⁸ Por otro lado, conservacionistas estaban convencidos que el plan propuesto no tenía suficientes designaciones de naturaleza y que los programas propuestos de pescados y fauna no eran suficientemente protectoras de especies en riesgo.³⁹ Un dueño local de un molino, Sherman Anderson, observó que el activismo ambiental y la política del Servicio Forestal habían reducido el monto de madera pública llegando a su molino de noventa por ciento de su materia prima, a solo cinco por ciento.⁴⁰ Esos problemas de suministro, en conjunción con competición agresiva de molinos Canadienses, habían causado en los años pasados que un flujo constante de molinos pequeños se quedaran fuera de negocio.⁴¹ Anderson, quien estaba operando a una pérdida antes siquiera de que el mercado de vivienda fracasó en la recesión del 2008, temía que el sería el próximo.⁴²

Después de años de tácticas de administración convencionales que resultaron en esta situación, representantes de cinco molinos de madera en Montana empezaron a encontrarse independientemente con representantes locales de la Federación Nacional de Vida Silvestre, la Asociación de Vida Silvestre de Montana, y Montana Trout Unlimited para explorar si podrían colectivamente encontrar más resultados beneficiosos para la administración forestal que aquellos propuestos por el Servicio Forestal.⁴³ Este esfuerzo colaborativo llegó a ser conocido como la Asociación Beaverhead-Deerlodge.⁴⁴ Los socios encontraron terreno común después de que algunos conservacionistas reconocieron que el cortar árboles en sí mismo no era necesariamente malo para la vida silvestre o la calidad del agua si se conduce en la manera apropiada y a una escala apropiada.⁴⁵ Mientras tanto, los intereses madereros reconocieron el punto de vista de los conservacionistas que porciones substanciales de bosques no deberían ser cortados, y que serían mejor protegidas como tierras silvestres.⁴⁶ Los dos lados encontraron maneras de crear un programa de extracción de madera sostenible que incluye la restauración de pescados y vida silvestre.⁴⁷ Los esfuerzos laboriosos de la Asociación

eventualmente fueron incorporados a la legislación introducida por el Senador Jon Tester, la cual está actualmente pendiente en el Congreso.⁴⁸

EL DESAFÍO BLACKFOOT

Como este tipo de colaboración iniciada por ciudadanos ha adquirido impulso en el área de tierras públicas y recursos públicos, agencias del gobierno a veces han sido invitados a volverse socios colaborativos. Considere, por ejemplo, el Desafío Blackfoot. Este grupo colaborativo que incluye terratenientes privados, administradores de tierras estatales y federales, oficiales de gobiernos locales, y terratenientes corporativos ahora coordinan mucha de la administración del Rio Blackfoot, sus afluentes, y tierras adyacentes públicas y privadas—aproximadamente 2,400 millas cuadradas en el oeste de Montana.⁴⁹ Trabajando juntos, la misión del Desafío Blackfoot es “coordinar esfuerzos que conservan y mejoran los recursos naturales y manera de vida rural en toda la cuenca.”⁵⁰ El Desafío Blackfoot ahora es conocido nacionalmente como un modelo colaborativo para preservar la belleza silvestre, la salud ecológica, y los recursos naturales de la cuenca.⁵¹

Cuando la administración Obama puso en marcha su iniciativa America's Great Outdoors en el 2010, su primer evento público fue organizado sobre un rancho propiedad de Jim Stone, el presidente de la comisión del Desafío Blackfoot, como manera de subrayar la importancia que esfuerzos colaborativos de grupos como este han llegado a tener en la historia reciente del conservacionismo Americano.⁵² En una entrevista reciente, Denny Iverson, el Tesorero de la comisión del Desafío, explico que él se mudo con sus padres de Minnesota al rancho Valle Blackfoot en 1975.⁵³ Él estaba en la secundaria en ese entonces, y cuenta como su padre, quien soñaba por mucho tiempo en ser dueño de su propio rancho en Montana, inicialmente tuvo problemas en hacer que su sueño de tener un rancho sea lucrativo.⁵⁴ Muchos rancheros ya estaban empleando maneras creativas de preservar sus propiedades. Por ejemplo, como muchos de sus vecinos, una manera en que los Iverson's habían mantenido su rancho sin deudas era el arrendar un poco de la tierra publica alrededor para que sus vacas puedan apacentar.⁵⁵ Como con cientos de rancheros a través del oeste, la rentabilidad de su rancho dependía de los recursos de apacentar de esos contratos de arrendamiento.⁵⁶ Pero cuando el apacentar de tierras públicas se convirtió en la meta de varios grupos ambientales nacionales, estos grupos amenazaban a rancheros diciendo que sus contratos no podrían ser renovados si el apacentar no podría ser conducido en una manera benigna para el ambiente.⁵⁷

Otra manera en que los Iversons mantuvieron a su rancho solvente era pasar un buen tiempo en los bosques locales, suministrando madera a molinos locales.⁵⁸ Alguna de esa madera venia de tierras privadas, como su rancho, pero alguna de la madera venia de tierras del Servicio Forestal.⁵⁹ Como con el apacentar en tierras públicas, algunos grupos ambientalistas nacionales intentaron acabar con todo la recolección de madera comercial de tierras públicas.⁶⁰ Si hubiesen tenido éxito, esos

esfuerzos hubieran reducido la pequeña margen que sostenía al rancho y la familia Iverson. Por último, la familia sobrevivió al colaborar con vecinos e intereses locales en el Desafío Blackfoot. No es claro si fue el apacentar o la tala, de cualquier manera los Iversons y sus vecinos (incluyendo los vecinos de los molinos) aprendieron que tenían que convertirse en conservacionistas para preservar su manera de vida. El Desafío Blackfoot fue lo que ante todo les dejó hacer eso. Sobre todo, les ha dado una nueva manera de trabajar con organizaciones de conservación, como Nature Conservancy o Trout Unlimited, y con agencias del gobierno como el Servicio Forestal.

Agencias de administración de tierras federales y estatales tienen lugares en la comisión del Desafío Blackfoot, e Iverson pasa bastante tiempo trabajando con ellos.⁶¹ Cuando se le pregunta si su involucración con este grupo colaborativo ha cambiado su punto de vista sobre el gobierno, Iverson responde, “Ha cambiado en una manera grande. Antes, no más estaba intentando ganarme una vida de la tierra. Era bien conservador, de la derecha, con muy poco uso para el gobierno, especialmente el gobierno federal.”⁶² Aunque no ha cambiado sus ideas principales, ahora reconoce que él y también las agencias del gobierno han cambiado desde sus consultas iniciales; Iverson se considera más moderado políticamente que antes,⁶³ y dice que las agencias son “mas eficientes [y] mas responsivas.”⁶⁴ Iverson atribuye su habilidad de ver al personal de la agencia como gente que comparte valores de comunidad similares a su participación con el Desafío Blackfoot.⁶⁵ Según Iverson, “Cuando se acaba la cita, les compramos una cerveza. Nunca nos hubiésemos llegado a conocer tan bien si no hubiésemos empezado a ir al Bar Trixie’s Antler juntos.”⁶⁶ Iverson y el Desafío Blackfoot han mostrado “como trabaja el gobierno—o tal vez mas importantemente, como puede llegar a trabajar.”⁶⁷

Aquí de nuevo, como con la Asociación Beaverhead-Deerlodge, un diverso grupo de ciudadanos ha tomado la iniciativa de conservar un sitio cercano a sus corazones. Como resultado, la declaración de la misión del Desafío Blackfoot, que es “coordinar esfuerzos que conservan y mejoran los recursos naturales y la forma de vida rural por toda la cuenca,” se ha vuelto una realidad.⁶⁸

EL FIDUCIARIO VALLES CALDERA

Actualmente, uno de los tributos mas fuertes a la eficacia de la colaboración en el área de tierras y recursos publicas es el hecho de que la practica ha sido muchas veces bendecida, en las veces que no ha sido puesto bajo mandato, por leyes y reglas y procedimientos de agencias.⁶⁹ Un buen ejemplo estatutario es el Fiduciario Valles Caldera.⁷⁰ En el 2000, el Congreso adquirió la propiedad privada de Rancho Baca en el norte de Nuevo México.⁷¹ En vez de darle la responsabilidad de administrar esa tierra recién adquirida a una agencia de administración de tierras ya en existencia, el Congreso ordenó bajo mandato que “un régimen experimental de administración debería ser proporcionado por el establecimiento de un fiduciario capaz de utilizar nuevos métodos de administración de tierras públicas que podrían llegar a ser rentables y ambientalmente sensitivas.”⁷²

Específicamente, el Congreso estableció una comisión diversa y multipartidista para la tierra y sus recursos naturales y, en efecto, mandó a que se administre colaborativamente.⁷³ Dado el éxito inicial del Fiduciario Valles Caldera, el Congreso de nuevo puso en juego la colaboración con la Ley de Restauración de Bosques Sanos del 2003, tres años después.⁷⁴ Esto muestra que el Congreso tiene confianza en las habilidades de los varios partidos interesados en “reducir el riesgo de incendios forestales a comunidades, suministros de agua municipales, y otras tierras federales en situaciones de riesgo a través de un proceso colaborativo de planear, priorizar, e implementar proyectos de reducción de combustibles peligrosos.”⁷⁵

MOVIENDO HACIA LA ADMINISTRACIÓN COLABORATIVA INICIADA POR EL GOBIERNO DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES

Siguiendo esta tendencia hacia la participación gubernamental, las agencias de administración de tierras públicas mismas ahora rutinariamente invitan o incentivan colaboración entre varias entidades con intereses. Para ilustrar este tipo de colaboración, considere el proceso continuo para desarrollar una nueva regla de planear para el Servicio Forestal. La Ley Nacional de Administración Forestal (“NFMA”), la cual gobierna la administración de tierra y recursos en los bosques nacionales, requiere que la agencia desarrolle planes para todos los bosques y praderas nacionales.⁷⁶ El Servicio Forestal adoptó el primer set de reglas para guiar el desarrollo de estos planes en 1979.⁷⁷ Aunque las reglas de planear fueron revisadas en 1982, cada una de los cuatro intentos posteriores para revisar las reglas ha fallado.⁷⁸ En el 2009, por dirección de la administración Obama, el Servicio Forestal puso en marcha un nuevo intento para revisar y actualizar las reglas de planear.⁷⁹ La colaboración ha emergido como un sello de este nuevo proceso. Según la pagina web oficial del Servicio Forestal, la agencia “se compromete a desarrollar una nueva regla de planear que supere el tiempo. Nosotros creemos que un método transparente y participativo es la mejor manera de cumplir esto. Estaremos trabajando duro para obtener opiniones colaborativamente durante el desarrollo de una regla nueva de planear.”⁸⁰

Esta estrategia de reglamentación es un ejemplo de cómo las agencias de gobierno ahora frecuentemente utilizan la colaboración. En este caso, está siendo utilizado para desarrollar reglas administrativas, pero las agencias cada vez mas utilizan la colaboración para desarrollar propuestas de política, planes de administración, y planes de trabajo específicos al sitio.⁸¹ El uso de colaboración por el gobierno no está limitado a recursos naturales o política ambiental, y está siendo invocada cada vez más en cada nivel—local, estatal, y federal—para formular (a través de la rama legislativa) e implementar (a través de la rama ejecutiva) política pública.⁸² Sin embargo, la transición de resultados de colaboración especifica al lugar, a alguna legislación, sigue siendo problemático. Un observador notó, por ejemplo, que “si fuera replicada más en general, el enfoque de la administración de bosques basado en el “sitio” podría desagregar aún más el sistema nacional forestal.”⁸³ Este temor también

fue compartido por el subsecretario de Agricultura, Harris Sherman, cuando dio testimonio acerca de la ley pendiente del Senador Tester, notando que la colaboración específica al “sitio” “establece un precedente potencialmente dañino porque podría llevar a múltiples esfuerzos de legislación específicas al “sitio” transfiriendo recursos muy necesitados de otras unidades del Sistema Nacional Forestal donde trabajo de prioridad debe también ser cumplida.”⁸⁴ Aquí de nuevo, la dificultad podría ser vista como una manifestación de viejos problemas de pocos y de muchos. La perspectiva de un público representativo pero más deliberativamente genuina, podría ser utilizada para resolver algunos de estos conflictos, que podrían expandir el alcance de participación pública sin necesariamente perder el ímpetu de resolver problemas que ha llevado a esta solución colaborativa en el primer lugar. Integración de la promulgación de la legislación de gestión de colaboración basada en el lugar en la legislación, entonces, es a la vez prometedor y problemático.

La única cosa que contribuye más significativamente a la expansión estable de resoluciones colaborativas a los problemas es el hecho de que, en muchas circunstancias, funciona. De hecho, muchas veces funciona mejor que otros mecanismos democráticos disponibles.⁸⁵ En términos evolucionarios, este es un ejemplo sencillo de la selección natural: lo que funciona bien sobrevive y prospera.⁸⁶ La colaboración se ha ganado un punto de apoyo en determinados nichos de nuestra ecología política, ya que trae una especie de ventaja selectiva a dicha configuración.

CONCLUSIÓN

Aunque estos esfuerzos patrocinados por el gobierno son una adición bienvenida a la ecología de la democracia, ellos representan un tipo cualitativamente diferente de colaboración al tipo de colaboración ciudadana-iniciada ilustrado por la Asociación Beaverhead-Deerlodge o el Desafío Blackfoot. Nuestra experiencia nos ha convencido que, por lo menos en el área de tierras públicas, la colaboración nunca hubiera sido empleada generalmente por agencias, mucho menos bajo mandato por entidades legislativas, si no hubiera inicialmente emergido de una manera completamente orgánica, indirecta, y si no hubiese comprobado su viabilidad en el desafiante panorama político que lo produjo. Es esta orgánica, ciudadana-iniciada manera de colaborar de la cual hablamos cuando hablamos de “democracia colaborativa.”

Mientras puede ser esperanzador que el gobierno haya adoptado métodos de colaboración, también plantea preguntas acerca de que tan fácilmente la colaboración puede ser transpuesta en escenarios que son bastantes diferentes a las situaciones en que emergieron inicialmente. Para extender la metáfora ecológica un paso más, creando enfoques colaborativos a cuestiones de tierras y recursos públicas utilizando legislación o prácticas administrativas puede ser visto como el equivalente de domesticar animales o plantas que originalmente emergieron y evolucionaron de manera salvaje. Aunque estas especies domesticadas muchas veces son útiles y amables, sigue siendo cierto que un perro no es un lobo, y un gato no es un tigre. En consecuencia, mientras promovemos y animamos la

colaboración en un número de configuraciones institucionales constreñidos, la necesidad de preservar espacio y, si es posible, medios nativos, significa que la democracia colaborativa necesariamente debe continuar prosperando y evolucionando en su propia manera orgánica y no dirigida.⁸⁷

Recuerde, por ejemplo, el Desafío Blackfoot, el grupo terrateniente basado en Montana que ayuda a coordinar la administración del Río Blackfoot, sus afluentes, y tierras públicas y privadas adyacentes.⁸⁸ El Desafío fue organizado localmente, pero es reconocido nacionalmente como un modelo para preservar el carácter rural, la salud ecológica, y la belleza natural de su cuenca.⁸⁹ Sostiene la administración de recursos ambientalmente responsable a través de las cooperaciones de intereses públicas y privadas.⁹⁰ Estos partidos interesados comparten una visión común de cómo el Desafío opera en la cuenca Blackfoot, y todos creen que el éxito probablemente resultara a través de la creación de confianza a través de trabajar juntos.

Sin embargo, el Desafío Blackfoot es sólo una parte de un esquema mucho más grande. Es un buen ejemplo de cómo esfuerzos de una colaboración basada en el “sitio” muchas veces encajan dentro de ellos mismo como la cuenca queda dentro de la mucha más grande Corona del Continente.⁹¹ Durante los ocho años pasados, un número de iniciativas independientes y complementarias (incluyendo el Desafío Blackfoot) han emergido para promover la conservación y la administración comunitaria en este paisaje notable.⁹² Estas iniciativas presentan la prospectiva de una colaboración más grande entre coaliciones colaborativas independientes.

La posibilidad tentadora es que este encajamiento de iniciativas conectadas y colaborativas evolucionará en nuevas formas de gobernar. Esto fue descrito de la mejor manera por Meg Wheatley y Deborah Frieze en “Utilizar la Aparición para llevar Escalar Innovaciones Sociales,” como una frase común en el proceso de aparición caracterizada por “la aparición repentina de un sistema que tiene poder e influencia actual.”⁹³ Además, Wheatley y Frieze explican cómo “esfuerzos pioneros que se mantenían en la periferia de repente se convirtieron en la norma.”⁹⁴

Este sistema emergente tiene implicaciones profundas para empresarios regionales. Individuales y organizaciones estarán en mejor posición para movilizar poder político y facilitar cambio perdurable si llegan a entender las propiedades emergentes de esfuerzos colaborativos basados en el “sitio” en un local como la Corona del Continente. Coincidentemente, también pueden desarrollar y probar nuevas formas de gobernanza, pensando regionalmente y actuando a cualquier escala espacial que tenga sentido.

Estos, entonces, son algunas de las implicaciones de gobernanza que se manifiestan en conjunción con la aparición emergente de la colaboración (especialmente la colaboración basada en el “sitio”) como una forma democrática. Aunque puede ser imposible adivinar con cualquier tipo de precisión que formas exactas de gobernanza democrática podrían llegar a emerger, parece claro que mientras más entendemos las dinámicas



Notas a Pie de Página: Colaboración y la Ecología de la Democracia

¹ Ver generalmente JOHN CLEVELAND, INNOVATION NETWORK FOR COMMUNITIES, COMPLEXITY THEORY: BASIC CONCEPTS AND APPLICATION TO SYSTEMS THINKING (1994), disponible en <http://www.slideshare.net/johnncleveland/complexity-theory-basic-concepts/download> (dando una visión general de los sistemas complejos adaptativos).

² E.g., Tischa A. Muñoz-Erickson, Bernardo Aguilar-González, & Thomas D. Sisk, *Linking Ecosystem Health Indicators and Collaborative Management: A Systematic Framework to Evaluate Ecological and Social Outcomes*, 12 *ECOLOGY & SOC'Y* 1, 1 (2007), <http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art6/ES-2007-2092.pdf> (notando que la colaboración está emergiendo como una “propuesta de tomar decisiones prometedora para resolver conflictos sobre la administración de tierras públicas y recursos naturales”).

³ Donald Snow, *Coming Home: An Introduction to Collaborative Conservation*, in *ACROSS THE GREAT DIVIDE* 1, 1–2 (Philip Brick et al. eds., 2001).

⁴ Ver NAT'L RESEARCH COUNCIL, PUBLIC PARTICIPATION IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AND DECISION MAKING 1, 9 (Thomas Dietz & Paul C. Stern, eds., 2008) (discutiendo la creciente tensión sobre la continua eficacia de la participación pública en la toma de decisiones por agencias).

⁵ Ver Snow, *supra* note 3, en 3–6 (describiendo cómo colaboradores pudieron superar la parálisis entre los partidos interesados).

⁶ Snow, *supra* note 3, en 4–6.

⁷ Ver ELLEN M. WILLIAMS & PAUL V. ELLEFSON, DEP'T OF FOREST RES., PAPER NO. 113, NATURAL RESOURCE PARTNERSHIPS: FACTORS LEADING TO COOPERATIVE SUCCESS IN THE MANAGEMENT OF LANDSCAPE LEVEL ECOSYSTEMS INVOLVING MIXED OWNERSHIP 1 (1996), http://www.forestry.umn.edu/prod/groups/cfans/@pub/@cfans/@forestry/documents/asset/cfans_asset_184413.pdf (discutiendo cómo las metas para el uso de tierra han evolucionado para incluir valores ecológicos).

⁸ Ver *About Us – Meet the Forest Service*, U.S. FOREST SERV., <http://www.fs.fed.us/aboutus/meetfs.shtml> (visitado Nov. 3, 2011); *Land Use Planning*, BUREAU OF LAND MGMT., http://www.blm.gov/wo/st/en/prog/planning/planning_overview.html (visitado Nov. 3, 2011).

⁹ Ver *supra* note 3 y texto acompañamiento.

¹⁰ National Environmental Policy Act of 1969, 42 U.S.C. § 4332 (2006).

¹¹ Endangered Species Act of 1973, 16 U.S.C. §§ 1531–1544 (2006).

¹² The National Forest Management Act of 1976, 16 U.S.C. §§ 1600–1614 (2006).

¹³ Federal Land Policy and Management Act of 1976, 43 U.S.C. §§ 1701–1782 (2006).

¹⁴ Federal Advisory Committee Act of 1972, 5 U.S.C. app. 2 §§ 1–16 (2006).

¹⁵ Ver en general SARAH BATES VAN DE WETERING, PUB. POLICY RESEARCH INST. UNIV. MONT., COLLABORATIVE GOVERNANCE REP. NO. 1, THE LEGAL FRAMEWORK FOR COOPERATIVE CONSERVATION (2006), http://cnrep.org/documents/by_author/bates/Final%20Legal%20Framework%20CC%20Report.pdf (proporcionando una visión general de las leyes de administración de recursos públicos).

¹⁶ Ver en general Michael J. Sandel, *The Procedural Republic and the Unencumbered Self*, 12 *POL. THEORY* 81 (1984) (observando cómo las divisiones de autoridad procesal en múltiples niveles hace difícil llegar a soluciones viables).

¹⁷ Cecil D. Andrus & John C. Freemuth, *Policy After Politics: How Should the New Administration Approach Public Land Management in the Western States?*, 21 *J. LAND RESOURCES & ENVTL. L.* 1, 2 (2001).

¹⁸ *Conflicting Laws and Regulations: Gridlock on the National Forests, Oversight Hearing Before the Subcomm. on Forests and Forest Health of the H. Comm. on Res.*, 107th Cong. 2–3 (2001) (declaración de Rep. Scott McInnis, Chairman, Subcomm. on Forests and Forest Health).

¹⁹ Ver *The Lubrecht Conversations*, *CHRONICLE OF COMMUNITY*, Autumn 1998, en 9.

²⁰ USDA FOREST SERV., THE PROCESS PREDICAMENT: HOW STATUTORY, REGULATORY, AND ADMINISTRATIVE FACTORS AFFECT NATIONAL FOREST MANAGEMENT (2002), <http://www.fs.fed.us/projects/documents/Process-Predicament.pdf>.

²¹ *Id.*

²² Ver Snow, *supra* note 3, en 2 (describe la “colaboración de conservación” como un movimiento emergente que “alcanza a través de la gran división que conecta los defensores de preservación y desarrolladores, productores de mercancía y biólogos de la conservación, los residentes locales y grupos de interés nacionales para encontrar soluciones a los problemas intratables de trabajo que seguramente va a languidecer sin resolverse por décadas en el vigente sistema de políticas”).

²³ E.g., Snow, *supra* note 3, en 4.

²⁴ Ver Snow, *supra* note 3, en 2; ver también Williams & Ellefson, *supra* note 7, en 1 (discutiendo los diversos interesados que pudieran estar implicados en las asociaciones de recursos).

²⁵ Ver *From Troubled Waters: The Emergence of Collaborative Conservation*, in *ACROSS THE GREAT DIVIDE* 13, 13–14 (Philip Brick et al. eds., 2001) (introduciendo una serie de ensayos que aborda el surgimiento de grupos de conservación de colaboración).

²⁶ Philip Brick & Edward P. Weber, *Will Rain Follow the Plow? Unearthing a New Environmental Movement*, in *ACROSS THE GREAT DIVIDE* 15, 15 (Las colaborativas son la respuesta a estrategias y procesos de política ambiental disfuncionales, pero también dependen simbióticamente en ellos).

²⁷ Ver Andrus & Freemuth, *supra* note 17, en 11 (concluyendo que los procesos de colaboración “importan más” en el Oeste).

²⁸ Ver Snow, *supra* note 3, en 6–7; Michael McCloskey, *The Skeptic: Collaboration Has Its Limits*, *HIGH COUNTRY NEWS* (May 13, 1996), <http://www.hcn.org/issues/59/1839>.

²⁹ Ver *infra* notes 49–68 y texto acompañamiento (describiendo al Desafío Blackfoot como una imagen de participación de una agencia en el movimiento colaborativo).

³⁰ Ver Snow, *supra* note 3, en 6–7 (Los grupos colaborativos usualmente son ad hoc y ex parte. Muchas veces no tienen estatus corporativo y tienen una estructura informal).

³¹ Ver en general Ed Marston, *The Quincy Library Group: A Divisive Attempt at Peace*, in *ACROSS THE GREAT DIVIDE* 79 (Philip Brick et al. eds., 2001) (proporcionando un estudio de caso de la Biblioteca Asociación Grupo Quincy).

³² *Herger-Feinstein Quincy Library Group Forest Recovery Act Record of Decision: Final Environmental Impact Statement*, http://www.fs.fed.us/r5/hfqlg/archives/record_of_decision/ (visitado Nov. 4, 2011).

³³ *Id.*

³⁴ The National Forest Management Act of 1976, 16 U.S.C. §§ 1600–1614 (2006).

³⁵ ECOSYSTEM RESEARCH GROUP, DRAFT PARTNERSHIP STRATEGY FOR THE BEAVERHEAD–DEERLODGE NATIONAL FOREST (2006), <http://www.mtmultipleuse.org/wilderness/B-DpartnershipStrategy.pdf>.

³⁶ Ted Fellman, *Collaboration and the Beaverhead-Deerlodge Partnership: The Good, the Bad, and the Ugly*, 30 *PUB. LAND & RESOURCES L. REV.* 79, 93 (2009).

³⁷ Ver *supra* notes 4–5 y texto acompañamiento.

³⁸ Fellman, *supra* note 36, en 95.

³⁹ Phil Taylor, *Wilderness Bills Proliferate as Promoters Hope to Break 2-Year Drought*, *N.Y. TIMES* (May 3, 2011), <http://www.nytimes.com/gwire/2011/05/03/03greenwire-wilderness-bills-proliferate-as-promoters-hope-16290.html?pagewanted=all>.