

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECÓNICAS, A.C.



LAS POLÍTICAS DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN AMÉRICA LATINA: EL
PAPEL DE LOS ACTORES CON PODER DE VETO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

ALEJANDRO RAVELO SIERRA

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. LAURA DANIELA STEVENS LEÓN

CIUDAD DE MÉXICO

2020

Resumen

La adopción de políticas que protejan al ambiente está asociada a un nivel de desarrollo en el que estén satisfechas las necesidades materiales de su población. Por ello, en países que no han satisfecho estas necesidades, como las democracias latinoamericanas, es interesante estudiar situaciones en las cuáles surja una disyuntiva entre proteger al ambiente y explotar recursos que podrían ser valiosos para el desarrollo. Esta tesina aborda el tema desde una dimensión institucional, comparando los procesos de adopción de políticas de áreas naturales protegidas en tres democracias latinoamericanas. Para ello, se usan los enfoques de los actores con poder de veto de George Tsebelis y los puntos de veto de Katherine Immergut, con el fin de estudiar a los actores institucionales y los factores que pueden empujar a estos a apoyar o vetar una política de esta naturaleza. El resultado de este análisis fue que el factor determinante para el éxito de las políticas es la relación de los actores de veto con los intereses económicos. Además de este descubrimiento, la tesina aporta consideraciones metodológicas que otros estudios podrían tomar en cuenta para estudiar a la política ambiental con un enfoque en los actores con poder de veto.

Índice

Introducción.....	1
1. Revisión de literatura	4
1.1. Factores económicos.....	5
1.2. Factores sociales	6
1.3. Factores políticos e institucionales	7
2. La Teoría de los Actores con Poder de Veto	9
2.1. Aplicaciones de la Teoría.....	12
2.2. Debilidades y teorías alternativas	14
3. Argumento e hipótesis.....	16
4. Diseño de Investigación	20
5. Casos de estudio.....	23
5.1. Brasil.....	24
5.2. Colombia.....	30
5.3. Ecuador	41
6. Análisis	50
7. Conclusión.....	58
Bibliografía.....	61

Índice de figuras

Figura 1. Representación gráfica de actores con poder de veto	9
Figura 2. Actores con poder de veto en Brasil	26
Figura 3. Actores con poder de veto en Colombia	35
Figura 4. Actores con poder de veto en Ecuador.....	46
Figura 5. Resumen de casos de estudio.....	51

Introducción

Tanto en términos de adaptaciones económicas al cambio climático como de protecciones a sus ecosistemas, es esencial que los países se comprometan a adoptar políticas ambientales. Por tanto, la pregunta del por qué deciden los países adoptar mejores políticas ambientales es relevante. Una de las respuestas más conocidas de la literatura es la de Ronald Inglehart según la cual cuando un país ha satisfecho las necesidades materiales de su población, ésta adopta nuevos intereses y valores postmateriales, entre los que entra la protección del ambiente, y tiene una mayor disposición a pagar los costos asociados a estas políticas. Es a partir de ello que esta población presiona a sus gobiernos a adoptar mejores políticas ambientales. En regiones como América Latina, en las cuales las necesidades materiales de la población aún no están satisfechas, parecería enfrentarse por ello una disyuntiva: Satisfacer las necesidades materiales de su población, poniendo énfasis en el crecimiento económico, por un lado, y beneficiar al medio ambiente a través de formas alternativas de desarrollo y protecciones a los ecosistemas, por el otro.

Contrario a los efectos esperados de esta disyuntiva, la evidencia indica que en América Latina la tendencia ha sido a que en los últimos años tanto el desempeño de políticas ambientales como su adopción aumenten. Las mejorías en la región se han asociado a la tendencia de adoptar sistemas electorales menos mayoritarios y más proporcionales, que tienden a representar mejor este tipo de temas (Rey y Ozymy 2019), así como a la mayor importancia que ha adquirido el tema dentro de las sociedades, la exportación a países con regulaciones estrictas internacionales y a la participación de grupos ambientalistas en el proceso político (Tosun 2013). Los estudios sobre estas tendencias, sin embargo, no resuelven la cuestión de cómo países que enfrentan condiciones y presiones similares de parte de grupos económicos afectados por políticas ambientales logran adoptar políticas ambientales. Un ejemplo de esto, en donde la disyuntiva entre el desarrollo y la protección al ambiente es evidente, es en las políticas de áreas naturales protegidas, que buscan proteger a ciertos ecosistemas prohibiendo o limitando la actividad humana permitida dentro de ellas.

En los procesos de adopción de estas políticas, es posible observar la manera en que se alcanza un consenso en el equilibrio frágil entre proteger los ecosistemas y explotar los recursos que éstos albergan, los cuales pueden ser esenciales para el desarrollo económico de los países. Es importante, por ello, estudiar estos procesos con un marco de análisis uniforme, de tal manera

que puedan compararse y entender las similitudes y diferencias de estas discusiones en la región, así como los factores específicos que llevan al éxito o fracaso de las políticas bajo consideraciones similares. Con esto en mente, una herramienta analítica que podría ser útil para estudiar esas presiones en el caso latinoamericano, y que además ha sido relativamente poco aplicada para la política ambiental, es llevar a cabo un estudio de la adopción de áreas naturales protegidas a la luz de los enfoques teóricos en el poder de veto, específicamente los de George Tsebelis y Katherine Immergut.

La primera teoría, desarrollada por el politólogo George Tsebelis, predice que habrá mayor estabilidad de una materia de política pública conforme aumenten los actores con poder de veto con preferencias distintas en la materia. Estos son actores políticos, institucionales o partidarios, cuyo acuerdo es necesario para impulsar un cambio, y que varían no sólo entre países, sino también entre políticas en un país. Tsebelis formaliza esta idea por medio de un modelo de elección racional, y considera que podría aplicarse a cualquier política y sistema político al explicar las condiciones que resultan en la estabilidad de la política. Por otro lado, la de Immergut se enfoca más en puntos de veto, que son momentos de incertidumbre estratégica en los cuáles distintos grupos de interés pueden intervenir en el proceso político. Estos puntos no son tangibles, sino que surgen más de la mezcla entre las disposiciones constitucionales de un país y la competencia política. A través de la intervención en ellos, los grupos de interés pueden influir a las políticas para que éstas se ajusten más a sus intereses.

El potencial de estos enfoques teóricos para explicar los procesos de adopción de las políticas ambientales, así como la falta de estudios en la materia, justifican la siguiente pregunta: **¿Cómo pueden las teorías del poder de veto explicar la adopción de políticas ambientales en democracias incipientes?** Esta tesina busca mostrar la utilidad de un marco que mezcle características de las teorías de veto antes expuestas para explicar la adopción de políticas de áreas naturales protegidas en democracias incipientes, como las latinoamericanas. Adoptando este enfoque, se argumenta que es posible entender las maneras en que estos países superan o no logran superar las presiones que surgen a la hora de decidir si adoptar o rechazar estas políticas, cuando estas políticas implican dejar de explotar algún recurso valioso para el desarrollo de un país. Adicionalmente, la dinámica planteada por estas teorías, especialmente la de Tsebelis, permiten encontrar condiciones necesarias, pero no suficientes para cambios significativos en la política. Por tanto, en los casos exitosos de adopción de estas políticas,

existen factores no necesariamente abarcados por estas teorías que determinarán finalmente si este cambio ocurre o no.

En ese sentido, el objetivo de esta tesina no es sólo poner a prueba estos marcos de análisis, sino también identificar otros factores que no se incluyen y que deberían considerarse en un estudio con este enfoque. El análisis, por ello, incluyó consideraciones de las posibles presiones que pueden venir desde el electorado y desde grupos de interés sobre los actores con poder de veto. El enfoque de esta tesina es en la adopción y el rechazo de políticas de áreas naturales protegidas y medidas análogas a éstas en tres países latinoamericanos: Colombia, Brasil y Ecuador. Estos países comparten ecosistemas con mucha biodiversidad y en cada caso, actores ambientalistas gubernamentales y no gubernamentales buscaban proteger a los ambientes por medio de políticas de áreas naturales protegidas o que fortalecían las protecciones que debía tener por ley algún ecosistema. En cada caso, los países enfrentaron una disyuntiva entre la explotación de los recursos naturales de cada área y la protección de sus ecosistemas. Esto resultó en procesos políticos en los cuáles los actores con poder de veto y grupos de interés que lograban influir a estos actores cambiaron el resultado final de estas medidas. En cada caso, la decisión final le dio una importancia distinta al cuidado del medio ambiente o al desarrollo económico, lo que los vuelve ideales para un estudio de esta naturaleza.

El análisis es cualitativo y consiste en una revisión mediática, legislativa y de documentos de ONGs, con el fin de identificar a los actores importantes, tanto institucionales y partidarios, como los grupos de interés, y su participación en la discusión de cada política. A partir de esa revisión, se dan posiciones aproximadas de sus preferencias en un continuo con la “protección del área o áreas naturales” de un lado y “permitir actividades humanas al interior de las áreas” del otro. Esto con el fin de mostrar las maneras en las que podría aplicarse esta teoría para entender la adopción de estas políticas. El resultado de este análisis es que los actores con poder de veto tuvieron en cada caso un papel fundamental en determinar si se adoptan o no estas políticas, y el alcance de las protecciones que cada una implicaba. En cada caso, el peso relativo que las instituciones les daban a ciertos actores en el sistema con respecto a otros, así como la influencia que factores externos tuvieron en las preferencias de éstos, fueron fundamentales para explicar el resultado de cada política.

Con el fin de presentar estos resultados, la tesina se divide en varios capítulos. Primero una revisión de literatura, que incluye una definición de las áreas naturales protegidas y de los

factores importantes para el cambio de la política ambiental. Después, una explicación de la teoría de los actores con poder de veto, sus aplicaciones a la política ambiental y sus debilidades, así como una justificación de por qué utilizar la teoría de los puntos de veto para complementarla. Posteriormente, una elaboración del argumento y de las hipótesis previas al análisis de los casos de estudio. A continuación, una justificación de la metodología y una exploración de las dificultades de hacer este tipo de análisis. A continuación, se describen los casos escogidos, y se analizan por medio de estas teorías. Por último, se presenta un resumen de cada caso, y una explicación de las contribuciones que esta tesina puede dar a estudios posteriores interesados en aplicar estos enfoques al estudio de la política ambiental, tanto dentro como fuera de América Latina.

1. Revisión de literatura

Las políticas ambientales deben entenderse como una intervención dentro de un ambiente institucional más amplio, que pasa por varios pasos antes de su implementación (Lockwood 2013). Por ello, el éxito de una política ambiental depende no sólo de su implementación, sino también del proceso político que resulta en su adopción, y en los factores que influyen dentro de este proceso. Es ese proceso el que será el objeto de estudio de esta tesina, enfocado en las áreas naturales protegidas. De acuerdo con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, las áreas naturales protegidas son espacios claramente delimitados, reconocidos, dedicados y administrados, por medios legales o de otra naturaleza, con el fin de lograr la conservación de la naturaleza, con los servicios ecosistémicos y valores culturales asociados a esto (IUCN 2015).

En América Latina, su adopción ha crecido en los últimos años como una medida de protección de ecosistemas. Moraes Salvio y Ribeiro Gomes (2018) estudian el desarrollo general de este sistema en Sudamérica. Ellos encuentran que el área cubierta por las áreas naturales protegidas en esta región pasó del 3.9% del territorio en 1985 al 16% para el 2015. Sin embargo, reconocen que las áreas naturales protegidas enfrentan muchos problemas para su manejo y administración. Pueden ser demasiado grandes para ser administradas de manera efectiva, demasiado chicas para permitir la conservación efectiva de las especies, o sus criterios de actividades humanas permitidas pueden ser tan flexibles que las cifras pueden ser engañosas. Los estudios de estas políticas están enfocados más en la administración de las áreas que en los factores asociados a su adopción.

Por su parte, la literatura en general de política ambiental se ha enfocado más en determinar los factores que influyen en la adopción de una mejor política ambiental que en estudiar a los procesos políticos en sí. En su libro, Jale Tosun (2013) estudia los procesos de cambio de política ambiental en América Latina y Europa Central y Oriental. Ella divide a las teorías que explican el cambio de políticas en las de nivel micro, entre las cuales está la teoría de los actores con poder de veto, y nivel macro, de los cuáles ella desarrolla cuatro principales explicaciones: integración económica; democratización; integración a instituciones internacionales (en el caso europeo) y cambios de valores en las sociedades a los que responde el Estado. Esta revisión adopta su clasificación para dividir la literatura en la de factores económicos, factores sociales y factores políticos e institucionales que afectan el cambio en la política ambiental.

1.1. Factores económicos

Dentro de los factores económicos que determinan cuándo un país empezará a darle importancia a la protección del ambiente, dos de los más importantes son la apertura a la inversión extranjera directa (IED) y al comercio exterior, aunque cada uno parece tener efectos diferenciados en la inversión. Al partir de entender las regulaciones ambientales como algo que podría aumentar los costos de una empresa, la teoría de la competencia regulatoria propone que, ante la falta de límites a la movilidad del capital extranjero, se crean incentivos para que los países busquen atraer inversión extranjera reduciendo los estándares de sus regulaciones. Al probar esta teoría con la evidencia empírica, ésta indica que este efecto no se cumple en los países industriales. Por otro lado, el efecto parece ser distintos dentro de las democracias en desarrollo (Tosun 2013).

En los países de Europa Central y Oriental, Andonova, Mansfield, y Milner (2007) encuentran que la mayor exposición a la IED tuvo un efecto negativo en los fondos destinados a la protección del ambiente. Gallagher (2008), complementando esta idea, considera que las presiones del mercado en que los países mantengan estándares bajos para atraer inversión extranjera se combinan con la presión de las firmas domésticas de mantenerlos bajos para que puedan continuar operando en el mercado. En ese sentido, se podría esperar que sí existe una “carrera” por reducir ya sea la adopción de políticas o la implementación de las leyes existentes con el fin de atraer IED.

Por otro lado, la exportación de países en desarrollo industrial hacia mercados que tengan una regulación más estricta puede tener un efecto contrario, aumentando los beneficios de fortalecer la política ambiental. Esto se debe a que los efectos de los “estándares de producto” o “estándares de procesos de producción” que se adoptan en algunos de los países desarrollados, pueden generar incentivos para que se adopten estándares más estrictos en los países en desarrollo. En Chile, por ejemplo, el país adoptó estándares para la extracción del cobre más estrictos debido a la presión estadounidense de reducir las importaciones por estándares bajos (Borregaard et al. 1999).

1.2. Factores sociales

En los factores sociales, existe una asociación importante entre el valor que dé una sociedad a la política ambiental y el nivel de desarrollo de ésta. La Curva Ambiental Kuznets (EKC) es un concepto que propone una relación positiva entre el crecimiento de un país y la degradación de su ambiente hasta llegar a un cierto umbral de desarrollo, a partir del cual la degradación comenzará a reducirse conforme las economías pasan de ser industriales a terciarias. La evidencia en general indica que esto es cierto, aunque no son sólo los factores estructurales los que permiten esa reducción. Al contrario, es una mezcla de la mayor capacidad de respuesta gubernamental y de los cambios en la oferta de las empresas que permiten a ambos agentes responder a las nuevas exigencias de la sociedad las que resultan en una mejoría en la calidad ambiental (Panayotou 2016).

Ronald Inglehart (1997) desarrolló inicialmente parte de esta idea desde su concepto de valores post materiales. De acuerdo con su argumento, cuando una sociedad alcance un desarrollo económico tal que ya haya satisfecho las necesidades materiales de la mayoría de sus miembros, sus valores comenzarán a cambiar. Él se refiere a estos nuevos valores como consideraciones postmateriales, entre los que incluye la preocupación por el ambiente. En esta misma línea, Magnani (2001) encuentra que es más probable que los votantes estén dispuestos a pagar por la protección ambiental conforme sus ingresos crecen. Bajo esta idea, es una mejoría en los ingresos de los países la que resulta en la adopción de políticas ambientales.

Por otro lado, la literatura también considera que la prominencia ambiental, entendida como la importancia que adquiere el tema de la protección ambiental en una sociedad, puede también estar asociado a la adopción de mejores políticas ambientales. En México, por ejemplo, el desarrollo de la política ambiental se da en un contexto de degradación ambiental por una

expansión acelerada de actividades económicas, y es esta degradación la que vuelve relevante al tema ambiental en la dimensión pública (Mumme 1997). La prominencia puede venir no sólo de esta degradación objetiva, sino también del valor subjetivo que se le da a algún recurso o ecosistema por el apego de una sociedad con éste. Cuando en una sociedad alguna de estas dos prominencias es alta, el hecho de que un partido ignore los temas puede llevar a que se le castigue electoralmente (Wälti 2004).

Comparando estas dos teorías, Tosun (2013) lleva a cabo un análisis cuantitativo donde controla tanto por los efectos del aumento en los ingresos como por la mayor prominencia de los temas ambientales en las sociedades, específicamente estudiando a los países de Europa Oriental y América Latina. Sus resultados no encuentran que exista una asociación entre el aumento en los ingresos medianos y la mayor adopción de políticas ambientales. Por otro lado, la mayor prominencia ambiental en una sociedad y la demanda pública por mejores protecciones al ambiente sí tienen una asociación positiva y significativa con una mayor adopción de ellas. Por ello, dentro de contextos latinoamericanos la importancia del tema ambiental en las sociedades sí está asociada a la adopción de políticas ambientales.

1.3. Factores políticos e institucionales

Un factor político que en general se ha identificado es que los países democráticos tienen un mejor desempeño y adopción de regulaciones ambientales que los autocráticos (P. Fredriksson y Wollscheid 2007; Congleton 1992). En un estudio de Bättig y Bernauer (2009), los autores analizan 168 países y estudian la cantidad de políticas de mitigación del efecto climático que implementan con el fin de estudiar el compromiso de las democracias para resolver el problema de acción colectiva del cambio climático. Los autores encuentran que existe una relación entre la cantidad de políticas ambientales adoptadas por un país y el hecho de que éste sea democrático, aunque el efecto no aparece con el desempeño ambiental. El mecanismo causal que explica esta relación, sin embargo, continúa siendo ambiguo.

En cuanto a los efectos de la corrupción, Damania, Fredriksson, y List (2003) encuentran que el rigor de la política ambiental tiene una relación negativa con la corrupción. Asimismo, el efecto independiente del comercio internacional sobre el rigor de la política se asocia también al nivel de corrupción. Este efecto, sin embargo, se vuelve menos drástico conforme la estabilidad política aumenta. De manera similar, Fredriksson y Vollebergh (2009) analizan los

efectos de la corrupción en 12 economías de la OCDE y encuentran un efecto similar, aunque éste se reduce considerablemente en los sistemas federales.

En términos ideológicos, la evidencia indica que la izquierda ha adoptado más los temas ambientales. Aunque esto permite que se incorporen más en la agenda tiene la implicación de que en tiempos de crisis estos temas pierdan importancia en las agendas sobre otro tipo de demandas sociales. Detlef Jahn (2017) estudia el efecto de los movimientos ambientalistas en las posiciones de gobierno de los actores gubernamentales, usando datos de 21 democracias industrializadas de 1970 a 2012. En un principio, la introducción de los temas ambientales generó cambios importantes en la discusión política. Sin embargo, su evidencia indica que con el tiempo los temas ambientales pasaron a integrarse en la dimensión clásica de derecha e izquierda, y a ser adoptados mayoritariamente por la izquierda en vez de convertirse en un clivaje en sí mismo. Una consecuencia de esto es que ante contextos de crisis económicas como la de 2008, los temas ambientales perdieron importancia en la agenda de esos partidos frente a otro tipo de temas y demandas sociales y económicas.

En cuanto al efecto de arreglos institucionales específicos, la evidencia sobre sus efectos es inconclusa, con excepción de los efectos de las fórmulas electorales, que se asocian a mejores políticas ambientales. Finnegan (2019) es uno de los últimos en presentar este argumento para el rigor de políticas del cambio climático. Él argumenta que esta relación se explica porque en esos sistemas la estructura electoral incentiva el comportamiento de los partidos. De esta manera, las estructuras más proporcionales permiten a los partidos adoptar con más frecuencia políticas que impliquen costos concentrados para lidiar con el cambio climático. Igualmente, él encuentra un efecto positivo de las estructuras que dan intermediación a ciertos grupos, en tanto permiten alcanzar mejores acuerdos con ello sobre cómo distribuir los costos.

Estos efectos de los sistemas proporcionales parecen cumplirse también en sistemas latinoamericanos. Rey y Ozymy (2019) comparan a los países latinoamericanos en términos de sus fórmulas electorales para encontrar el efecto que tienen las fórmulas más proporcionales y la mayor magnitud de los distritos en el desempeño ambiental de un país. En su análisis, ellos encuentran que la mejor proporcionalidad tiene un efecto positivo tanto en las políticas de protección del ambiente como en las que promueven la reducción de emisiones. Los sistemas electorales más proporcionales, debido a que benefician a las minorías electorales, tienden a

impulsar la proliferación de un mayor multipartidismo, y el apoyo a temas que podrían ser más *nicho* como el de la protección al ambiente.

2. La Teoría de los Actores con Poder de Veto

Es dentro de las explicaciones institucionales que entran las teorías de veto. La que más aplicaciones ha tenido de las dos es la teoría de los actores con poder de veto, por lo que se elabora primero sobre ella, y al hablar de sus debilidades se introduce la teoría de los puntos de veto. Un actor con poder de veto es “un actor individual o colectivo cuyo consenso es necesario para llevar a cabo un cambio en el estatus quo” (Tsebelis 2006). La introducción de más actores con poder de veto genera más estabilidad, y Tsebelis estudia esto por medio de un modelo formal. Por medio del modelo, que supone que los actores actuarán apoyando su política preferida en lugar de por consideraciones electorales o de otra naturaleza, él busca explicar la estabilidad en distintos sistemas políticos. En términos gráficos, una representación del modelo en dos dimensiones permite entender el argumento de Tsebelis.

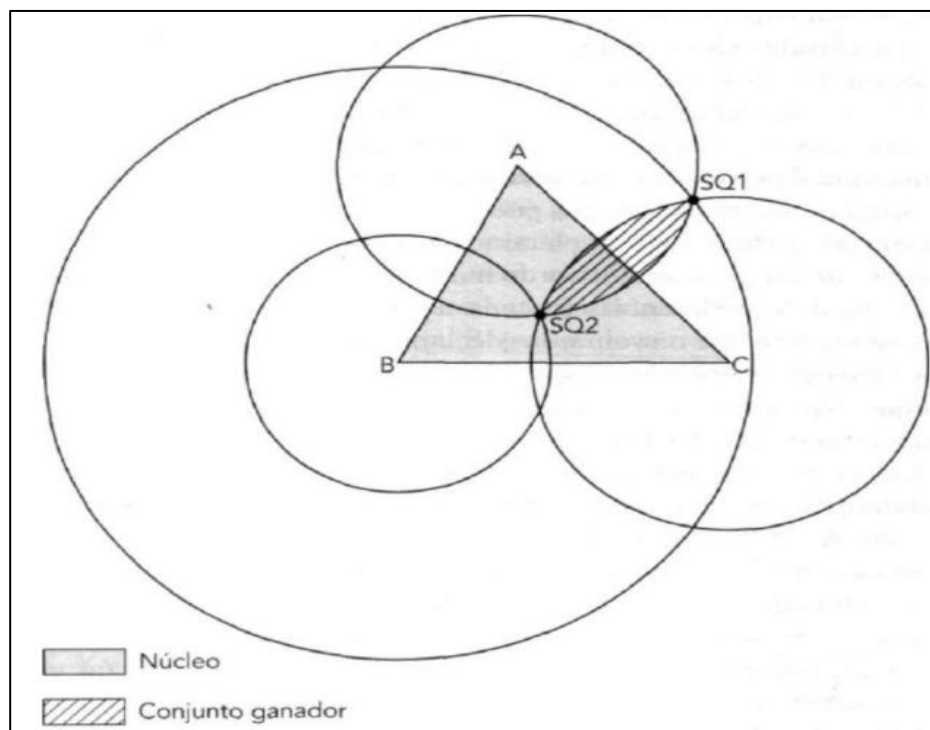


Figura 1. Representación gráfica de actores con poder de veto. Tsebelis 2006

En este caso, la gráfica ilustra los puntos de política preferidos por los actores, A B y C, suponiendo que la política tiene dos dimensiones y que deben tomar una decisión por unanimidad. La gráfica también muestra las curvas de indiferencia, en forma de círculos cuyo

radio representa a la distancia de las políticas ideales de cada actor con respecto al estatus quo. Cualquier política que esté al interior de esas curvas es preferida por éstos al estatus quo, que van a preferir más entre más cerca estén a su política ideal y la intersección del interior de las áreas de todos los actores representa el conjunto ganador del estatus quo. Si el estatus quo está en SQ1, cualquier política en la zona sombreada puede derrotar al estatus quo, en tanto los 3 actores la prefieren a SQ1. Si estuviera en SQ2, por otro lado, sería imposible derrotar al estatus quo porque A prefiere SQ2 a cualquier otra política que B o C no vetarían.

Adicionalmente, el núcleo que aparece en la gráfica constituye las políticas que, debido a las reglas específicas de toma de decisión, no pueden ser derrotadas. Esto se debe a que cualquier política al interior del núcleo está ubicada de tal manera que uno o más de los actores necesarios para el cambio estarán en una peor situación si la política fuera distinta, por lo que vetarán cualquier política fuera del núcleo. En términos prácticos, esto significa que, si el estatus quo está dentro del núcleo, es imposible que ninguna coalición lo derrote. Además de la cantidad de actores y sus preferencias, factores como las reglas de mayoría que requiere una ley, así como la cohesión interna de los actores pueden cambiar la forma en la que se ve la gráfica.

A los actores de veto, Tsebelis los clasifica en actores institucionales, que están determinados por la estructura política, e incluyen a las dos cámaras legislativas, al presidente, a los gobiernos locales, al poder judicial y a los referendos e iniciativas populares; y partidistas, que más bien están determinados por el proceso político, e incluyen a partidos y coaliciones al interior de cada cámara. Por la manera en que está pensada la teoría, como una forma de estudiar los procesos legislativos, los actores más importantes suelen ser los partidos al interior de cada cámara, con participaciones ocasionales de los otros actores. Además de esta clasificación, otros actores, como grupos de interés o sindicatos pueden considerarse en algunos sistemas corporativistas como un actor con poder de veto adicional.

Con información precisa de la cantidad de actores con poder de veto relevantes para cada política, así como sus preferencias específicas, es posible modelar el proceso de toma de decisiones e, incluso, hacer predicciones sobre la manera en que se llevaría a cabo este proceso. Esto permite probar la utilidad de la teoría contra otras alternativas. Incluso sin esta información, sin embargo, hay ciertas cosas que se pueden predecir previamente a partir de características de cada sistema político. En principio, por ejemplo, la adición de más actores resultará en que la

estabilidad política se mantendrá igual o aumentará, en tanto el conjunto ganador del estatus quo se mantendrá igual o se reducirá conforme se agregan más actores.

En caso de que cada actor de veto sea colectivo, Tsebelis considera que el factor esencial a considerar es su cohesión interna. La cohesión permite que actúen de manera conjunta más allá de las preferencias individuales de cada actor. Por ello, una mayor cohesión implica que actúan como si fueran un agente individual y veten cualquier política con la que no estén de acuerdo. En ese sentido, la teoría también predice que la mayor cohesión de los actores con poder de veto representa en principio una mayor dificultad para lograr cambios en el estatus quo, en tanto es más probable que veten una política si deciden de manera conjunta hacerlo.

Dependiendo del actor de veto que se estudie, puede haber consideraciones adicionales que deben hacerse sobre en qué momentos es necesaria su participación. En el caso de las consultas populares, por ejemplo, Tsebelis las clasifica con respecto a si son requeridas por la ley, si son convocadas por algún actor con poder de veto, y según quién debe formular la pregunta. Cuando un actor de veto, como el presidente o primer ministro, tiene la facultad de convocar un referéndum y/o de establecer la pregunta, éste tiene una posición especialmente privilegiada, que le permite cancelar al poder de veto de otros actores y poner a la política en su punto preferido sin necesidad de negociar con otros actores. Esto le da un poder considerable sobre otros actores, y le puede permitir negociar por la política más favorable a sus intereses.

Las cortes supremas, por otro lado, toman un papel más activo si se cumplen dos condiciones principales: si tienen o no capacidad de revisión constitucional y la dificultad del sistema para invalidar sus interpretaciones. En principio, las cortes con capacidad de revisión constitucional siempre pueden decidir de maneras discrecionales sobre ciertas leyes, pero sus decisiones podrían ser anuladas en la cámara por medio de la aprobación de leyes que eviten esa discrecionalidad. Cuando existe una alta estabilidad de política en un tema, generalmente atribuible a posiciones muy distintas entre los actores y una incapacidad de legislar sobre un tema, las interpretaciones de las cortes pueden resolver los conflictos y resultar en decisiones que no pueden ser refutadas por los actores de veto, en tanto refutarlas puede requerir de un cambio en la Constitución. En la práctica, sin embargo, las cortes tienden a ser absorbidas por otros actores, en tanto estos son los que suelen escoger a los jueces y lo hacen según sus preferencias de política. Así, con la excepción de gobiernos radicalmente distintos ideológicamente que llegan al poder y de temas sobre los cuáles las preferencias de los jueces

fueran desconocidas en el momento de escogerlos, las cortes rara vez actúan como actores con poder de veto relevantes.

Por último, es importante mencionar que la teoría da condiciones necesarias, pero no suficientes para un cambio significativo en la política. El conjunto ganador puede ser grande, en tanto haya muchas políticas capaces de derrotar al status quo, pero eso no asegura que el cambio se dé en sí. Con su modelo, es posible predecir el espacio de política en el que estaría una nueva política, y entre más precisa sea la información, más específica también sería dicha predicción. Por otro lado, la teoría no considera otros factores que puedan afectar esa selección final, como acuerdos entre distintas facciones políticas o cálculos electorales, que deben considerarse para el análisis del resultado escogido al final.

2.1. Aplicaciones de la Teoría

La teoría se aplicó inicialmente para explicar los cambios con respecto a las reformas de seguridad social en Europa, y por qué variaron los resultados de esas reformas entre países. Desde entonces, la teoría se ha usado para explicar reformas al sistema de pensiones, (Immergut, Anderson, y Schulze 2007), reformas impositivas (Ganghof y Bräuning 2006), terrorismo (Young y Dugan 2011) y políticas redistributivas en países latinoamericanos (Pérez-Liñán y Rodríguez-Raga 2009). La mayor parte de la discusión sobre cómo aplicar la teoría para el estudio de las políticas en un país se ha desarrollado en referencia al gasto social y las políticas impositivas. Al ser esto un aspecto importante de este proyecto, algunos de estos trabajos se discuten más adelante en la sección de metodología. En las aplicaciones a la política ambiental, en su revisión de literatura de la influencia de factores institucionales en la adopción de políticas ambientales, Dasgupta y De Cian (2016) concluyen que hay un vacío en la literatura alrededor de los efectos que tiene la cantidad de actores con poder de veto en la política ambiental de un país. Una búsqueda independiente confirma esta idea.

Fredriksson y Millimet (2007) buscan comprender el efecto del poder de veto en la adopción de impuestos verdes de un país. Estudian 183 países y ponen a prueba la relación entre corrupción y actores con poder de veto, entendida como la cantidad de cámaras que tenga un país, con el punto socialmente ideal de los impuestos de carbono. Ellos encuentran que, a mayor corrupción y cantidad de actores con poder de veto, más alejado estará el impuesto del socialmente ideal. Esto se explica porque hay más oportunidades de corrupción de parte de estos mismos, de tal manera que se alejen de ese punto ideal. Por ello, los autores concluyen que

existe una relación entre el poder de veto al interior de los países y el desempeño ambiental de los mismos en materia de reducción de emisiones.

Por su parte, Zhang (2013), estudia los efectos de la mayor cantidad de partidos y de la distancia ideológica de los partidos en el gasto en protección ambiental y en la capacidad de los sectores no industriales de impulsar cambios en la política. Encuentra que una menor cantidad de actores con poder de veto está asociada a un mayor gasto en materia ambiental y a una mayor capacidad del sistema para cambiar la política. Por otro lado, Stadelmann-Steffen (2011) estudia el efecto de la democracia directa, como un posible actor con poder de veto, en el tipo de políticas ambientales que adoptará un país. De acuerdo con ella, la democracia directa dificulta la adopción de políticas necesarias que tengan un alcance amplio pero que impliquen costos más visibles. Los ciudadanos por lo general adoptan más bien políticas menos ambiciosas y que ya tienen un apoyo importante de las mismas élites políticas.

El trabajo de Nathan J. Madden (2013) es una aplicación de la teoría que además considera a actores con poder de veto institucionales, son el bicameralismo, el presidencialismo, el poder judicial, la fórmula electoral, los referendos, el corporativismo y el federalismo, y partidistas, que son los gobiernos divididos, los gobiernos minoritarios y la existencia de partidos que niegan explícitamente el cambio climático. Él estudia 23 países de la OCDE y cómo los actores con poder de veto afectan a las políticas climáticas, entendidas como políticas que pretenden mitigar los efectos del cambio climático cuyos efectos serán en principio mayores que una política ambiental cualquiera. Se enfoca en la cantidad de políticas y su profundidad, y las mide respectivamente como la proporción de políticas totales que constituyen políticas ambientales, y la profundidad de cambios que implican.

Madden encuentra que sí existe un efecto negativo de los actores con poder de veto sobre la estabilidad de las políticas ambientales de los países. Él encuentra que no sólo hay una menor proporción de leyes ambientales de toda la producción legislativa cuando hay más actores con poder de veto y cuando éstos tienen posturas explícitamente contrarias al cambio climático, también encuentra que éstos tendrán un efecto sobre qué tan ambiciosas serán las políticas ambientales, de manera que más actores con poder de veto reducen la profundidad de las políticas y el gasto en materia ambiental. En otro trabajo, replica su análisis e incluye datos sobre el énfasis ambiental de los gobiernos y la polarización ideológica, y encuentra que mayor

polarización resulta en menos políticas, pero que mayor énfasis ambiental también resulta en menos políticas ambientales (Madden 2014).

Entre los estudios que han aplicado la teoría, es posible identificar ciertos factores comunes. Todos utilizan una metodología cuantitativa y buscan identificar efectos más generalizables. La mayoría se enfocan en uno o dos actores de veto y sólo consideran preferencias en una dimensión ideológica izquierda-derecha, suponiendo que esta dimensión captura preferencias en políticas ambientales y que cada actor tendrá la misma importancia en cada sistema político. Este tipo de supuestos menos precisos sobre las preferencias, según autores como Steffen Ganghof, son problemáticas en tanto pierden de vista características importantes de cada sistema político, en el ánimo de tener resultados más generalizables (Ganghof 2003). Los estudios de Madden son los únicos que consideran a más actores de veto en conjunto, por lo que representan el trabajo más completo en esta materia. A pesar de ello, su estudio de las preferencias está limitado. En sus estudios, él asocia el uso del poder de veto tan sólo a los actores que sean explícitamente ortodoxos de mercado y contrarios a la intervención estatal en la economía. Asimismo, tan sólo incluye las preferencias ambientales como una variable de control y sólo la conceptualiza según la mención o no de temas ambientales en los manifiestos de los partidos. Por ello, continúa habiendo un vacío en términos de probar las dinámicas políticas a nivel de caso, tomando en cuenta las características específicas de cada decisión de política y los actores importantes que participan en ella y que podrían vetar este tipo de políticas.

2.2. Debilidades y teorías alternativas

Es importante reconocer algunas debilidades de la teoría. Aunque este marco permite entender de manera clara algunas dimensiones del cambio político, hay otros factores a los que es ciego por suponer siempre que los actores políticos serán *policy seeking*. No considera, por ejemplo, que estos actores puedan dar más importancia a los costos electorales de apoyar como parte de la oposición a una política a lograr que se apruebe una política que ellos prefieran sobre el estatus quo. Immergut, Anderson, y Schulze (2007), en esta línea, identifican esta tensión en su estudio de la política de pensiones europea. Ellas enfatizan que, aunque las explicaciones basadas en la teoría de actores con poder de veto representan un buen punto de inicio para entender la estabilidad de la política, debe complementarse a estos análisis con una teoría que considere la competencia política y cómo ésta cambiará los incentivos para que los políticos se

comporten de una manera específica. La exclusión de esta dimensión del análisis, consideran ellas, debería suplementarse observando en cada caso las condiciones electorales que se enfrentaban cuando se estaban llevando a cabo estos procesos, y cómo esta competencia política pudo llevar a que los actores apoyaran o no una política. La consideración en los estudios de caso de este tipo de presiones es la forma de resolver estos problemas.

Otro problema de la teoría es que no sistematiza la manera de incluir a actores de veto no institucionales. Tsebelis argumenta que en algunos casos pueden ser importantes y propone incluirlos como un actor de veto en sistemas corporativistas, donde haya alianzas directas entre los actores y sus países. Esta solución, sin embargo, no da un criterio para saber cuándo considerarlos dentro del análisis en general, ni en qué momentos participan en el proceso político. La conceptualización que Tsebelis hace de ellos, por lo tanto, supone que no serán importantes en el proceso, o que no es necesario considerarlos para los actores con poder de veto. Esto puede representar un problema en tanto estos actores sí pueden tener un papel importante en el proceso político (Ganghof 2003).

Para compensar este último problema, esta tesis hace uso complementario de algunas propuestas de la teoría de los puntos de veto. Desarrollada por Ellen M. Immergut para estudiar la reforma del sistema de salud, su teoría difiere de la de Tsebelis, aunque también busca explicar los posibles cambios en políticas. La teoría considera que en el proceso de adopción de políticas surgen puntos estratégicos de incertidumbre, en los que distintos actores del sistema político deben tomar decisiones importantes sobre una política específica. El momento en que surjan estos puntos varía según la combinación de las disposiciones constitucionales del país y de las presiones electorales. Son estos puntos a los que ella define como puntos de veto. Entre más puntos de veto deba pasar una política para aprobarse, más probable es que ésta sea vetada, o tenga que ajustarse y acabar siendo distinta a la política original.

La importancia de los grupos de interés, por tanto, se asocia a su capacidad por influir a actores que pueden vetar las políticas en estos momentos. En su estudio de sistemas de salud, ella asocia la mayor o menor cantidad de estos puntos de veto entre países europeos a la capacidad de los grupos de interés de médicos, que son por lo demás un grupo minoritario, de intervenir en la política y alcanzar políticas más acordes con sus intereses. En ese sentido, la teoría sí considera formas directas de influencia a actores con poder de veto, como asociaciones del grupo por medio del *lobbying* o por ser constituyentes importantes de éste. Por otro lado, la

teoría también considera la posibilidad de que los grupos de interés más débiles o minoritarios aprovechen los momentos de incertidumbre estratégica para participar en el proceso de creación de políticas. Estos momentos son, por ejemplo, un gobierno dividido con problemas de coordinación o un congreso incapaz de llegar a un acuerdo en una política específica (Immergut 1992).

Ciertamente, las teorías son distintas, y se enfocan en estudiar condiciones y objetos distintos. Sin embargo, a lo largo del análisis, el papel de los grupos de interés en el proceso, ya sean ambientalistas o grupos con intereses económicos en las regiones afectadas por las políticas, apareció como un factor esencial para entender la adopción o rechazo de las políticas de áreas naturales protegidas. En ese sentido, la capacidad de esta teoría para observar las condiciones bajo las cuales pueden ser importantes estos grupos justificó su inclusión para complementar el análisis.

A partir de esto, es posible justificar la selección del proceso de adopción políticas de áreas naturales protegidas o ANP, para el análisis en esta tesina. Las políticas de áreas naturales protegidas pasan por más o menos dos procesos distintos. Uno es el establecimiento o cambio de los límites de un área natural protegida y de las actividades permitidas en ella, el otro consiste en la administración de éstas. Por razones de simplificación, y por el alcance de la teoría de los actores con poder de veto, el enfoque de esta tesis estará en el primer proceso. Sin minimizar la importancia de la administración para el éxito de las áreas naturales protegida, un enfoque en la legislación y las decisiones alrededor de la adopción de éstos permite estudiar las dinámicas durante el proceso político. En particular, el énfasis de esta tesina es en la manera en que distintos grupos participan en el proceso y logran que una política de área natural protegida cambie o sea rechazada. Así mismo, se consideran en el análisis los distintos factores que ni los grupos de interés ni los actores políticos pueden controlar, que pueden resultar en el rechazo de la política, incluso si todo lo demás es favorable a ella.

3. Argumento e hipótesis

Las tres políticas que se estudiarán implicaban cambios importantes con respecto a las áreas naturales, aunque son distintas entre sí. Las políticas estudiadas implicaron respectivamente la delimitación de nuevas áreas naturales, la declaración de protecciones análogas a las de un área natural protegida para todo un tipo de ecosistema y el fortalecimiento de las protecciones para un área natural específica. La idea de estabilidad en la política está

asociada a qué tan importante es el cambio que se terminó logrando, con respecto al estatus quo que existía antes de la política.

La teoría de los actores con poder de veto de Tsebelis postula ciertas condiciones que resultan en la estabilidad política: Más actores con poder de veto, una menor distancia entre sus preferencias y el estatus quo y una mayor cohesión de los actores colectivos. En ese sentido, esto se podría formalizar en forma de hipótesis de la siguiente manera:

H1: Una cantidad mayor de actores con poder de veto, una menor distancia de sus preferencias al estatus quo y una mayor cohesión de los actores resultarán en mayor estabilidad en las políticas de áreas naturales protegidas.

A partir de la teoría de Tsebelis, es posible suponer esas dos cosas sobre la estabilidad política. El enfoque permite predecir que cuando haya mayor cantidad de actores o menor distancia de sus preferencias al estatus quo, no ocurrirá un cambio en la política o éste no estará muy alejado del estatus quo, por lo que habrá estabilidad en esa materia. Otras predicciones más ambiciosas, por otro lado, no son posibles sin una información más precisa sobre los actores y sus preferencias. Además, la relación no es equivalente para un gran conjunto ganador que derrote al estatus quo: si existen condiciones favorables al cambio, como pocos actores con poder de veto, mucha distancia ideológica entre ellos y poca cohesión de ellos, el cambio en la política podría o no ocurrir, y podría o no estar alejado del estatus quo. Dicho de otra manera, la teoría da condiciones necesarias, pero no suficientes para que haya un cambio importante en una materia.

Adicionalmente a los actores que participan directamente en el proceso legislativo, como el presidente, las cámaras, los gobiernos locales y los distintos partidos, también hay otro tipo de actores institucionales, que tienen sus propias preferencias de políticas y no necesariamente están sujetos a presiones electorales o de algún partido específico. Tsebelis considera que las burocracias y cortes constitucionales en general siempre pueden participar en la toma de decisiones de política. Sin embargo, es tan sólo cuando hay estabilidad en una materia que sus decisiones se tornan importantes y pueden resultar en cambios en las legislaciones sobre temas en las que otros actores no se pueden poner de acuerdo. En forma de hipótesis, esta idea se plantearía de la siguiente manera:

H2: La mayor estabilidad legislativa en las políticas de Áreas Naturales Protegidas se asocia con una mayor participación de las cortes constitucionales en la toma de decisiones sobre políticas de esta materia.

Su participación en el proceso está más limitada, en tanto no puede ser proactiva y requiere que algún actor dentro de la discusión apele a ellas. Asimismo, y complementado la idea de la hipótesis, fuera de algunos temas específicos las cortes, al ser escogidas por las mismas cámaras, suelen ser absorbidas dentro de las decisiones de política. A pesar de ello, en algunas situaciones pueden tener un papel importante al tomar decisiones según sus interpretaciones de la constitución, que pueden acabar resultando en una nueva política.

Con el fin de complementar el análisis basado en la teoría de los actores con poder de veto, asimismo, se incluyen hipótesis alternativas, basadas en factores que podrían explicar la adopción o rechazo de una política de protección de áreas naturales. La importancia de estos factores no radica únicamente en que empujan a que se dé el cambio si las condiciones son favorables a éste, sino que también pueden interactuar con los actores con poder de veto en primer lugar y llevarlos a vetar estas propuestas.

El primero de estos factores son los incentivos económicos. De acuerdo con los resultados del análisis de Tosun (2013), hay un incentivo en los países en desarrollo para atraer inversión y desarrollarse por medio de una reducción de los estándares de protección ambiental. Por ello, se esperaría que la presencia de ciertos recursos valiosos dentro de las áreas naturales generaría incentivos para reducir la protección a las mismas. En forma de hipótesis, este factor toma la siguiente forma:

H3: La presencia de recursos valiosos dentro de las áreas naturales protegidas incentiva a privilegiar la explotación del área sobre su protección.

Para estudiar este efecto, los tres casos escogidos presentan recursos valiosos en el interior de las áreas naturales. Puesto que los tres casos tuvieron resultados distintos en cuanto a la protección de sus ambientes, ya se sabe a priori que esta hipótesis no se cumple en su totalidad. En ese sentido, esta hipótesis no es abordada en cada estudio de caso, sino que se analizará al final comparando los resultados de los tres casos, con el fin de hasta qué punto se cumple o no está hipótesis.

El siguiente de estos factores tiene que ver con los costos e incentivos electorales que pueden empujar a los políticos a aprobar protecciones al ambiente. Wälti (2004) argumenta que un político puede decidir legislar en la protección de un ecosistema cuando exista un apego de la sociedad a ella, con el fin de no incurrir en costos electorales. Por ello, un factor que podría empujar a que se diera este cambio podrían ser las preferencias electorales sobre la protección del ecosistema que se pretende proteger. Como hipótesis, esto podría verse de la siguiente manera.

H4: Las preferencias electorales por la protección de un ecosistema influyen en el éxito o fracaso de una política que proponga proteger a este ecosistema.

Por otro lado, además de los actores con poder de veto, también debe considerarse la importancia de otros grupos de interés que participan en el proceso y pueden generar cambios importantes en la política. Este tipo de grupos no funcionan como actores con poder de veto, y no están sujetos a presiones electorales, por lo que más bien son partidarios de intereses específicos que buscan afectar a los actores políticos. Su participación es importante ya sea por vínculos directos con otros actores con poder de veto, o por su capacidad de intervenir durante momentos esenciales del proceso de diseño de política. El peso relativo suele estar vinculado a estos factores, así como a su capacidad de organización, su nivel de profesionalización y sus recursos. Su papel, por ello, puede ser esencial en empujar a los actores a vetar o apoyar una política, y esto se vería así en forma de hipótesis:

H5: Los grupos de interés pueden afectar la adopción de una política por sus vínculos con actores con poder de veto y por su intervención en momentos de incertidumbre de la política

El argumento que esta tesina busca sostener tiene varias partes. Para empezar, se esperaría que ciertas características de los actores con poder de veto (cantidad, cohesión y distancia de sus preferencias respecto al estatus quo) tendrán efectos positivos sobre la estabilidad de las políticas de áreas naturales, lo que puede hacer difícil el cambio de políticas. Adicionalmente, otros factores interactúan con los actores con poder de veto, que son afectados por sus condiciones y pueden a su vez empujar a que se dé en sí el cambio si el arreglo entre los actores con poder de veto lo permite. Primero, la estabilidad en un tema puede dar lugar a que las cortes

supremas, por medio de la revisión constitucional, actúen según sus preferencias y precedentes y terminen siendo un actor de veto adicional, aunque este veto no es proactivo en tanto algún actor las debe llamar a participar en el proceso. Segundo, las presiones electorales, reflejadas en el tipo de posturas y posiciones dominantes entre los votantes, pueden determinar posiciones que apoyan los partidos. Por último, la participación de los grupos de interés puede tener también una importancia fundamental en la adopción o rechazo de una política específica.

4. Diseño de Investigación

Metodológicamente, esta tesina está basada en el estudio del proceso por el que se adoptaron tres políticas de áreas protegidas distintas, en Brasil, Colombia y Ecuador. Los procesos de cada caso son estudiados por medio de una revisión mediática, de los procesos legislativos y de documentos de ONGs al interior de los países. El objetivo de los estudios es estudiar a fondo la forma de actuar de los distintos actores con poder de veto, para identificar los mecanismos causales específicos de cada caso y la importancia de los factores complementarios en los procesos. La estabilidad política, el enfoque del marco analítico de Tsebelis, se conceptualiza según el éxito o fracaso de las políticas, y según qué tan significativos fueron los cambios que introdujeron al ser aprobadas.

La razón de llevar a cabo este tipo de análisis responde a dos principales características por las cuales un estudio cualitativo puede ser más adecuado. En primer lugar, hay una justificación metodológica de preferir estudios de casos sobre trabajos cuantitativos para el análisis de actores con poder de veto. La teoría de los actores con poder de veto parte de principios generalizables que permiten entender la estabilidad de la política, por lo que hay una tentación por también tener resultados más generalizables a través de estudios cuantitativos más amplios. Sin embargo, una de las contribuciones importantes de la teoría es que captura una dinámica política específica en cada país. Los actores varían de país en país, e incluso de política en política, así como la importancia que tienen según su capacidad de vetar o cambiar una política. Estudios cuantitativos que se limiten a contar a los actores pueden resultar, por ello, en inferencias erróneas.

Un trabajo cuantitativo, por ejemplo, podría suponer que todos los actores van a tener el mismo peso, perdiendo de vista la dinámica específica que la teoría busca capturar. Esto no implica que los trabajos cuantitativos no tengan valor, en tanto sus efectos pueden mostrar efectos generales de la presencia de más actores en la política. Estos estudios requieren de una

claridad conceptual sobre la manera en que se debe considerar y medir a los actores, y esta es una dimensión que pocos estudios anteriores de la política ambiental han atendido. Estudiar las dinámicas específicas por medio de estudios de casos contribuye a entender mejor cómo actúan los distintos actores en los sistemas políticos distintos para este tipo de políticas. Asimismo, existen dificultades y limitaciones al utilizar esta teoría con respecto a dimensiones que no considera la teoría, como la participación de grupos de interés, las presiones electorales o los acuerdos entre partidos que permiten aprobar políticas que, de otra manera, serían vetadas. A través de estudios de caso cualitativos es más fácil considerar esas dimensiones dentro del análisis.

La segunda justificación de llevar a cabo estudios de caso se vincula a la falta de información precisa sobre las preferencias de cada uno de los actores con poder de veto. Tsebelis enfatiza que contar la cantidad de actores con poder de veto es por sí sólo insuficiente. La interacción de esos actores y sus preferencias son las que determinan la estabilidad de la política y la posibilidad de que la política final se aleje mucho o poco del estatus quo. Si se busca poner a prueba el modelo formal, hacer predicciones sobre los resultados específicos de la política pública y probar la utilidad de la teoría contra teorías alternas, tener información precisa de las preferencias es un aspecto esencial. Dicha información no siempre está disponible para un tema específico, y en caso de estarlo no siempre representa la medida más ideal para la dimensión a estudiar.

Por dar un ejemplo, Ganghof (2003) describe estas dificultades al hablar de cómo utilizar al enfoque de Tsebelis para estudiar la política impositiva. Si se busca hacer un estudio donde la variable de interés sean las preferencias sobre aumentar el gasto gubernamental o reducir los impuestos, los índices basados en la opinión de expertos sobre las posiciones de los partidos en el tema de “aumentar gasto vs reducir impuestos”, como el de Laver y Hunt (1992), pueden ser un buen proxy. Por otro lado, esta variable representaría una medida imprecisa si la variable de interés fuera algo más específico, como las tasas impositivas corporativas. De la misma manera, incluso si se tiene esa precisión, la información sobre las preferencias va a variar dependiendo de si se usan manifiestos, formas de votar de los partidos, encuestas a élites parlamentarias u opiniones de expertos. Todas son formas inexactas de medir esas preferencias para el propósito de desarrollar un modelo formal como el que propone Tsebelis, y esta dificultad aparece incluso en temas como las tasas impositivas, en los que hay más fuentes de información.

En el caso específico de la política ambiental, esta dificultad está más presente y puede identificarse desde la metodología de los estudios que se han hecho en la materia. Con excepción de los trabajos de Madden, ninguno considera las preferencias de los actores con poder de veto. Las medidas de este último, por su parte, dan nociones generales sobre el efecto de esas preferencias. Sin embargo, él sólo las considera en su modelo como variables de control, basándose en la información en los manifiestos de los partidos, por lo que no hay información disponible para otros actores. Asimismo, si se quisiera replicar su modelo en un estudio de países latinoamericanos, la información que él utiliza del *Manifesto Data Project* no está disponible sobre la mayoría de los países de la región, por lo que sería en el mejor de los casos un proxy incompleto y de poca precisión.

La falta de información latinoamericana en el *MDP* hace sentido en tanto los partidos no publican con regularidad sus manifiestos, lo que descarta también otras medidas alternativas que se basan en el estudio de los manifiestos para determinar las preferencias de los actores, como la de Carter et al. (2017). Incluso de tener acceso a esa información, tampoco podría tenerse información precisa sobre las preferencias de todos los actores involucrados, puesto que muchos de estos no son partidos. Ninguna de las propuestas de sistematización de preferencias ambientales desagrega las preferencias por tema, y se limitan más bien a diseñar índices a partir del énfasis que da cada partido a la protección al ambiente en sus manifiestos oficiales.

Todo esto dificulta una aplicación cuantitativa, o incluso formal más “pura” de este marco de análisis al cambio en la política ambiental. Sin este tipo de pruebas, la capacidad explicativa que tiene el marco formal de Tsebelis frente a otras alternativas en realidad no se puede medir de manera precisa. Por ello, esta tesina representa un tipo de compromiso, que tiene una naturaleza exploratoria sobre cómo se podría hacer una aplicación de esta teoría a los estudios de la política ambiental. Por ello, más bien se ponen a prueba algunos de los planteamientos que propone Tsebelis sobre el efecto y comportamiento de los actores con poder de veto, y se complementa este análisis con un estudio de los puntos de veto que surgen por las presiones de la competencia electoral y los grupos de interés, similar al que propone Immergut.

La metodología consiste, por ello, en describir primero el proceso de adopción de las políticas de Áreas Naturales Protegidas en cada país, considerando cuál era el estatus quo previo a ésta, qué cambios introducía la nueva política y cuál fue el resultado final. Después, la identificación de los actores importantes en cada caso, según el tipo de ley que se esté estudiando

y las facultades que les daba el arreglo institucional para intervenir, cambiar o vetar esa ley. Posteriormente, la descripción de las preferencias de los actores, y las estrategias que pudieron tener para cambiar las políticas en los procesos. Puesto que no hay una metodología sistemática para hacer esto, las preferencias son tan sólo una inferencia aproximada, basada en un estudio de las posiciones oficiales, formas de votar, entrevistas en los medios y otras fuentes de información. Después, se hace una presentación gráfica de las preferencias de los actores comparadas con el estatus quo, con el fin de ilustrar la situación. Finalmente, se describen los factores electorales y la influencia de los grupos de interés, para estudiar qué tan importante fue su papel en cada caso, y concluir con un resumen de cada proceso a partir de este análisis.

5. Casos de estudio

Los casos de estudio comprenden: las 11 áreas naturales protegidas propuestas en 2018 en el estado de Rondonia en Brasil, la promulgación de la Ley de Protección de Páramos en Colombia a partir de las decisiones del Ministerio del Ambiente sobre el Páramo de Santurbán y el referéndum para el aumento a la protección del Parque Yasuní durante el gobierno de Lenin Moreno en Ecuador. Estas tres políticas tienen en común la pretensión de introducir cambios significativos relacionadas a las áreas naturales protegidas, ya sea creando nuevas áreas protegidas, cambiando la extensión y criterios de actividades permitidas en las que existían u otorgando protecciones análogas a las de un área natural protegida a todo un tipo de ecosistemas. Las tres, además, comprendían áreas cuya explotación podía ser rentable, lo que generaba incentivos para no protegerlas. Por ello, en las tres es posible observar la participación de distintos grupos de interés, tanto a favor como en contra, que trataron de incidir en la discusión de las políticas.

Por otro lado, las tres varían en términos del alcance que tenían las políticas, de los actores con poder de veto más importantes y del resultado final de cada política. En términos de la protección que cada política implicó, podrían clasificarse como una política exitosa en Colombia, una ambivalente en Ecuador y una que fracasó en Brasil. Por último, los tres países tenían legislaciones en materia ambiental y arreglos institucionales muy distintos, que permitían o dificultaban la participación de los actores y que le daban a cada uno un papel más o menos importante. En ese sentido, los estudios de las políticas pueden ilustrar cómo los contextos distintos pueden dar origen a estrategias muy distintas para los actores con poder de veto y a posibles grupos de interés, factores que deben ser considerados en estudios a futuro.

5.1. Brasil

El caso de Brasil, de una propuesta de áreas naturales protegidas en el estado de Rondonia, presenta de manera clara un conflicto entre desarrollo y protección ambiental donde los actores con poder de veto y los grupos de interés favorables al desarrollo logran que ésta predomine gracias a su cohesión interna. El contexto general en el país refleja este conflicto, donde la bancada ruralista, que representa a los agronegocios y está integrada por representantes de partidos muy distintos, ha aumentado su influencia en el Congreso de Brasil para que las leyes beneficien más a sus intereses. En 2012, por ejemplo, los diputados de la bancada lograron aprobar en el Congreso Nacional un código forestal más laxo, que implicó reducir las protecciones a las áreas naturales, darle amnistías a los terratenientes que hubieran explotado ilegalmente áreas protegidas antes de 2008 y generar incentivos para explotar estas áreas. A partir de ese cambio, la deforestación aumentó después de 10 años de una tendencia a la baja. (Branford 2018a).

Durante los últimos 30 años, el estado de Rondonia ha sido el más afectado por la deforestación: pasó de un índice de deforestación de 2% a 28.5% entre 1988 y 2018, y no se había declarado ningún área natural protegida desde 1998. Es en este contexto en el que el gobernador de Rondonia, Confucio Moura, con el apoyo de ambientalistas y del programa del Ministerio del Ambiente de Áreas Protegidas del Amazonas (ARPA), publicó el 20 de marzo de un 2018 un decreto que creaba 11 nuevas áreas naturales protegidas, bajo el esquema de Unidades de Conservación (UC) (Branford 2018b). Las zonas abarcadas por las áreas habían comenzado a estudiarse y delimitarse en 2010, y desde 2011 iniciaron los procesos de consultas a sus habitantes. Se contemplaba entregarles apoyos para moverse de estas zonas. Su creación permitiría fortalecer las herramientas legales para controlar la deforestación ilegal en la región y permitía, por otro lado, ciertas actividades económicas de bajo impacto, como la agricultura de subsistencia (Ventes 2018).

Sin embargo, este decreto entraba en conflicto con los intereses de los agronegocios al prohibir las actividades de agricultura a gran escala, por lo que la bancada ruralista presionó a la Asamblea Legislativa del Estado para actuar. El mismo día de publicación del decreto, los diputados estatales introdujeron una enmienda constitucional que impedía la creación de cualquier área natural protegida sin tener el consentimiento de la Asamblea. Una semana después, rechazaron por unanimidad el decreto de las áreas naturales protegidas. El gobernador,

por su parte, consideró a esta enmienda inconstitucional y promovió una acción de inconstitucionalidad frente al Tribunal de Justicia de Rondonia. En julio, el Tribunal la declaró inconstitucional, y la creación de las áreas continuó su curso (M. Fearnside y Vilela Cruz 2018).

La bancada ruralista, por su parte, siguió buscando acabar con las áreas naturales. Para cuando el Tribunal decidió sobre las áreas naturales, el gobernador Mora había abandonado su cargo desde abril para competir por un puesto en el Senado y dejó en su reemplazo a Daniel Pereira. En este nuevo contexto, la Asamblea negoció con el nuevo gobernador que, a cambio de la eliminación de la mayor de las 11 áreas que se habían decretado, ofrecerían su apoyo a una iniciativa de ley de emergencia que aumentaba ingresos legislativos para gastos necesarios, entre los cuáles entraba el pago de los salarios del gobierno. El gobernador aceptó la propuesta y envió a la Asamblea una ley para eliminar esa área. Sin embargo, cuando se dio la votación de la propuesta el 25 de septiembre de 2018, tras menos de una hora de debate, la Asamblea agregó una enmienda de último momento por medio de la cual incluyó a las otras 10 áreas en la ley de eliminación. Aunque el gobernador Pereira intentó vetar esta nueva política para sacar las áreas que no se planearon en un inicio, el 1 de noviembre de 2018 la Asamblea votó y logró superar el veto del ejecutivo, con lo que se hacía definitivo el rechazo de las 11 áreas naturales protegidas (Branford 2018b).

Para el estudio de los actores con poder de veto, es importante considerar las preferencias de los actores y la manera en que éstas interactúan con ciertas características del sistema político. Ante la falta de información precisa sobre las preferencias, este estudio utiliza distintas fuentes para dar un aproximado de las preferencias por políticas ambientales de cada actor institucional involucrado: La Asamblea, por una parte, y los gobernadores, por la otra, fueron los agentes más importantes, al tener cada uno poder de veto sobre el otro. Los grupos de interés ruralistas, por otro lado, se analizarán en la sección subsiguiente.

Cuando se dio este proceso, la Asamblea del Estado de Rondonia estaba compuesta por 24 diputados, de 15 partidos distintos, incluyendo a un representante del Partido Verde (Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia 2020). A pesar de esta diversidad, los diputados en la Asamblea rechazaron de manera unánime las propuestas de las áreas naturales protegidas durante todo el proceso. En un continuo donde el desarrollo agroindustrial esté en un lado y la protección ambiental en el otro, se puede suponer que la Asamblea le daba más importancia al primero. Los discursos posteriores al rechazo de las áreas en la Asamblea apoyan esta idea. El

27 de marzo, el diputado Maurão de Carvalho, presidente de la asamblea, declaró en su discurso que el rechazo respondía explícitamente al conflicto de estas áreas con actividades productivas (Cruz 2018). De manera aún más contundente, el 25 de septiembre, después de rechazar definitivamente la política de áreas naturales protegidas, el diputado estatal José Eurípides Clemente declaró que la Asamblea estaba conformada por “diputados rurales que están comprometidos con el estado de Rondonia de manera general, pero más específicamente con los agronegocios” (Branford 2018b).

El gobierno del Estado, por su parte, estaba en la posición contraria, aunque los dos gobernadores tenían algunas diferencias entre ellos. Además del apoyo que dio a la propuesta del Ministerio y la declaración de inconstitucionalidad que presentó ante el Tribunal de Rondonia, el gobernador Mora tomó un papel activo en el Senado para mejorar las protecciones de las políticas de Áreas Naturales. En 2019, por ejemplo, propuso que se requirieran estudios técnicos y consultas previas no sólo para crear nuevas áreas, sino también para reducir su alcance, contra la tendencia de los últimos años de acabar con las barreras legales para reducir las áreas naturales protegidas. Su disposición para apoyar mejores políticas ambientales, por lo tanto, parece responder a una preferencia genuina del gobernador por la protección al ambiente sobre el desarrollo industrial. El gobernador Pereira, por otro lado, aunque no manifestó tener una postura contraria al ambientalismo, sí mostró mayor disposición a ceder en esa materia con tal de conseguir apoyo para otras leyes. Visto de manera gráfica, en un continuo donde el lado izquierdo representa la preferencia por la protección del ambiente y el derecho la preferencia por el desarrollo económico, los principales actores con poder de veto y las distintas políticas que cada uno proponía se verían de la siguiente manera.

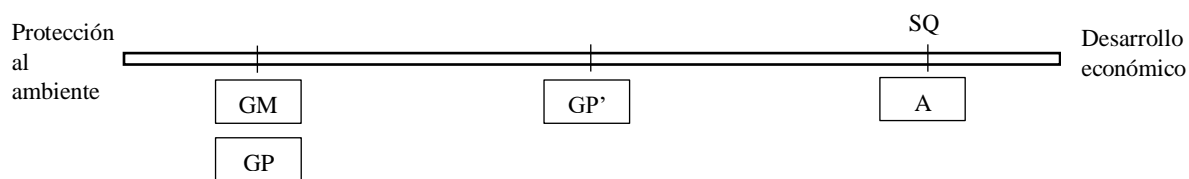


Figura 2. Actores con poder de veto en Brasil. Elaboración propia

La Figura 2 ilustra a los actores importantes y sus posiciones relativas, donde A es la política ideal de la Asamblea, que coincide con el estatus quo sin más áreas naturales, GM y GP representan las políticas ideales de los distintos gobernadores de declarar las once áreas naturales protegidas y GP' es la política que acepta el gobernador Pereira para acabar con el

área natural protegida más grande. Bajo la situación original, el gobernador Mora fue capaz de determinar la agenda y escoger a su política preferida, las once áreas naturales, en el punto GM. Los diputados de la Asamblea intentaron rechazar la política por medio de un cambio en la ley, que los habría en actores con poder veto sobre ese tipo de políticas. Este cambio fue rechazado por el Tribunal y la política propuesta por el gobernador Mora continuó en su curso. Con el fin de poder afectar de nuevo esa política, la Asamblea propuso al nuevo gobernador rechazar una de las áreas a cambio del apoyo a su presupuesto, y una vez que pudieron influir en esa ley de nuevo, incluyeron todas las otras áreas.

Aunque el gobernador trató de superar el veto, el artículo 42 de la Constitución del Estado establece que sólo se requiere una mayoría simple en la Asamblea para rechazar este tipo de leyes (Assembleia Legislativa Estado de Rondônia 2019). Por la composición de la Asamblea, donde todos los diputados rechazaron la política y varios de ellos expresaron hacerlo en defensa de los intereses de los agroindustriales, la Asamblea tenía una ventaja en este proceso. El hecho de que el estatus quo (la no existencia de las 11 áreas naturales) fuera su punto preferido implicaba que no tenían que negociar con el gobernador, tan sólo bloquear su propuesta. Asimismo, su capacidad de superar el veto de éste implicaba que cualquier intento por incluirlas en el desarrollo de una nueva ley podría resultar en que se mantuviera el estatus quo.

En la terminología de Tsebelis, el estatus quo parece haber estado al interior del núcleo: cualquier cambio que se intentará hacer de éste y que considerara a la Asamblea en la toma de decisiones sería imposible, en tanto las preferencias de ésta favorecían más al estatus quo. En ese sentido, la discusión que surgió alrededor del tema y que resultó en el fracaso de esta propuesta no fue una discusión al interior de la Asamblea. A partir del primer rechazo de la política, fue evidente que la participación de la Asamblea en este tema resultaría en el rechazo de la política y en el fin de las once áreas. La disputa se dio entre si lograba o no participar la Asamblea en el proceso.

Además de los actores con poder de veto en sí, las otras dimensiones del análisis, consideradas por la idea de los puntos de veto, exponen esa importancia y complementan esta idea. La participación de los grupos de interés, por un lado, representa en este caso una influencia sobre las preferencias de los actores, mientras que las posiciones electorales en el estado sobre la protección al Amazonas representan a la otra. La perspectiva de los puntos de

veto profundiza estos factores, para entender cómo es que la combinación entre estas dos dimensiones y el arreglo institucional pueden influir en la manera en que los actores políticos utilicen su poder de veto.

Comenzando por las presiones electorales, éstas habrían funcionado como un mecanismo que podría presionar a la Asamblea a aprobar o rechazar estas políticas. En tanto 2018 fue un año electoral y la reelección de los diputados está permitida en Brasil, un apoyo explícito del electorado a las áreas naturales protegidas podría haber presionado a los diputados a aprobar esta política. Dicha presión, sin embargo, es complicada de medir en tanto no existen datos que sistematicen la opinión pública en el estado alrededor de las preferencias por proteger al ambiente. Una alternativa para observar esto podría ser en las posturas alrededor del tema de los candidatos victoriosos en las elecciones, como un proxy a las posiciones más favorecidas por el electorado. En este caso, los candidatos a gobernador que terminaron enfrentándose en la segunda vuelta, Marcos Rocha y Espedito Junior, sostenían posturas que se oponían a la creación de estas áreas.

Rocha sostenía una posición que favorecía a las industrias agrícolas y madereras sobre la mayor protección al Amazonas. En una entrevista al diario brasileño O Globo, Rocha elaboró sobre su plan medio ambiental, que se puede resumir en la frase con la que comienza su respuesta: “Tenemos que entender que preservar vidas es más importante que preservar la Amazonia” (Redacción G1 2018). Enfatizó que su gobierno apoyaría a los negocios madereros para crear oportunidades laborales y económicas para la población. En el tema de las once áreas, dijo explícitamente que apoyaba la decisión de la Asamblea y no estaba de acuerdo con que se agregaran más áreas naturales al Estado. Por su parte, Espedito Junior, se opuso también a las once áreas, expresando que no se habían considerado los títulos de la población que ya habitaba los terrenos. Esta postura expresaba el mismo discurso de la Asamblea, ignorando las consultas previas e indemnizaciones que ya contemplaba el Ministerio del Medio Ambiente, y una oposición moderada pero clara contra estos proyectos. Por tanto, no hay evidencia que indique que en el momento había una preferencia de los votantes por crear más Áreas Naturales, que podría haber empujado a los diputados a aceptar esas políticas.

En términos de la influencia de los grupos de interés, su importancia no debe observarse únicamente en el momento en que logran que un actor vete una política. El hecho de que un grupo de interés pueda aprovechar los “momentos de incertidumbre” e influir a los actores

implica muchas veces que tenían ya previamente algún grado de influencia. En este caso, el grupo más importante es el grupo de interés de los agronegocios. La influencia de este grupo en el sistema político de Brasil puede observarse desde la organización de su bancada en la Asamblea.

Durante el mismo periodo de legislatura, se estimaba que el 40% de los congresistas en el Congreso Nacional y de los senadores en el Senado representaban intereses de los agronegocios, y el 21% de los diputados pertenecían abiertamente al Frente Parlamentario Mixto de Agricultura. (Pereira, Almeida, y Oliveira 2018). El crecimiento de la demanda por productos agrícolas brasileños y la disponibilidad de tierras, junto con la falta de una regulación específica para el lobbying, han aumentado la influencia legislativa de grupos que representan a estos intereses. Por medio de financiamiento de campañas y vínculos de los legisladores con las empresas agroindustriales, los grupos ruralistas han logrado influir en las leyes, presionando a los legisladores para relajar las protecciones al ambiente (Amazon Watch 2018).

Su importancia en el caso específico de Rondonia, sin embargo, es difícil de medir. La página oficial de la Asamblea no tiene información sobre los Frentes Parlamentarios al interior de ella. Por ello, aunque el presidente de la Asamblea y distintos asambleístas reconocían públicamente que favorecían a los intereses ruralistas, no hay información sobre quién representa oficialmente a esta “bancada ruralista”, y el grado al que logran influir este tipo de intereses. En cualquier caso, la cobertura mediática indica que fue el apoyo que la bancada aseguró al proyecto de presupuesto del gobernador el que le convenció de enviar la propuesta para acabar con el área más grande, lo que permitió que la Asamblea participara en el proceso. En la terminología de Immergut, ese fue el “punto de veto” en el que la participación de legisladores, que representaban a ese grupo de interés, fue esencial para acabar con las áreas planeadas.

En contraste, está la participación de grupos ambientalistas, que responde al aumento en las deforestaciones y la impunidad a los invasores del Amazonas. Los grupos lograron presionar al Ministerio del Ambiente y al gobernador a impulsar estas políticas. Sin embargo, el hecho de que no tuvieran vínculos más fuertes en la Asamblea, de tal manera que pudieran equilibrar la influencia de los grupos agroindustriales, fue fundamental para el resultado final. La mayor influencia de estos últimos no sólo resultó en un rechazo unánime de las políticas en un primer

momento, sino que también permitió que la Asamblea pudiera superar el veto del gobernador y que fracasara la iniciativa.

En conclusión, las teorías del poder de veto sí funcionan para explicar el fracaso de las áreas naturales en Rondonia, y sí pueden complementarse con estas condiciones adicionales: cuando los grupos de interés económicos que están en contra de la declaración de un área natural protegida tienen mucha influencia sobre los políticos de la región, y la tendencia electoral no se opone explícitamente a mejorar la protección de las Áreas Naturales, los actores con poder de veto no verán ninguna razón independiente a sus preferencias para apoyar este tipo de políticas. Para situaciones análogas de otros estados brasileños en donde se busca crear nuevas áreas naturales protegidas, la influencia de los grupos agronegocios en la Asamblea, la facultad de este órgano para participar y su facilidad para superar el veto de otros posibles actores, deben considerarse como factores que pueden resultar en el fracaso de las políticas.

5.2. Colombia

El caso de Colombia ilustra la manera en que una corte constitucional puede tomar un papel activo en la protección al ambiente, y el proceso por el que puede no sólo tomar un papel análogo al de un actor con poder de veto, sino también establecer principios que pueden superar el veto de cualquier otro actor. Esto se ilustra en el estudio de la ley de protección de páramos, aprobada en 2018 por el presidente Juan Manuel Santos, que fue un momento importante en un conflicto que comenzó en la presidencia de Álvaro Uribe y que continúa hasta el día de hoy. Así, aunque no terminó con el conflicto, la ley estableció la protección que debían tener estos ecosistemas, declarando una protección análoga para ellos a la de un área natural protegida, y prohibiendo cualquier actividad minera dentro de ellos. Esta ley implicó un conflicto entre la protección al ecosistema y los intereses de sus habitantes de permitir actividades humanas al interior de ellos, donde la primera tuvo éxito.

A partir de la Constitución de 1991, Colombia adoptó principios de protección ambiental muy progresivos. Entre otros principios, la Constitución reconoció a la protección del ambiente como un derecho colectivo, que debía estar al mismo nivel de otros derechos económicos y sociales reconocidos en la Constitución y estar vinculado a ellos. Así, el derecho al medio ambiente sano es reconocido en el sistema colombiano como un derecho fundamental, tanto por el valor de proteger al ambiente y la biodiversidad como por ser fundamental para ejercer el derecho a la vida (Molina Triana 2011). En esta línea, el agua y el acceso a ella también están

protegidos como derechos fundamentales desde la ley ambiental de 1993. Desde la Constitución, la protección del ambiente es considerada una tarea fundamental del estado, y estos principios han llevado a que el país adopte un sistema de protección ambiental progresivo, en el que la Corte Constitucional ha adquirido un papel fundamental.

Esto se debe no sólo a que el medio ambiente fue elevado a un tema constitucional, sino también a que la Constitución implicó un cambio en el papel que la Corte Constitucional, antes la Suprema Corte, tiene en el proceso de creación de políticas. La Suprema Corte ya era antes de 1991 una de las más activas en América Latina, pero su participación era más que nada para la revisión formal de los procedimientos y resolución de conflictos entre poderes ejecutivo y legislativo. A partir de la Constitución del 91, su papel se fortaleció de manera significativa y su revisión comenzó a ahondar también en revisar el contenido de las principales leyes y políticas de los temas elevados al nivel constitucional. Entre 1991 y 2006, la Corte Constitucional llevó a cabo más resoluciones sobre la inconstitucionalidad de las leyes que en los 105 años anteriores de la Suprema Corte. La mayoría de estas resoluciones se lograron por medio de Acciones Públicas de Inconstitucionalidad, donde los mismos ciudadanos pedían la participación de la Corte en un conflicto (Cardenas, Junguito, y Pachón 2006). De esta manera, en la práctica la Corte adquirió un papel activo y muy influyente en el desarrollo de políticas en algunos temas, siendo uno de ellos la protección al Medio Ambiente.

La protección a los páramos se inserta dentro de este sistema. Los páramos son las regiones desde las cuáles nacen los ríos. Son los ecosistemas naturales de mayor altitud del mundo, por lo que albergan flora y fauna endémica. Adicionalmente, su posición geográfica implica que las actividades contaminantes en los páramos perjudican a todas las poblaciones que dependan del río o ríos en los en los que nazca el páramo. Antes de las decisiones alrededor del páramo de Santurbán, ya se reconocía su importancia ecosistémica. La Ley Ambiental de 1993 establecía una protección especial de los páramos, que se fortaleció parcialmente por otras leyes posteriores. Una reforma al código de minas por medio de la Ley 1382 de 2010 declaró que los páramos eran zonas excluidas de la minería. Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, por no considerar Consultas Previas para proyectos mineros. Sin embargo, las protecciones se mantuvieron por la Ley del Plan Nacional de desarrollo del presidente Juan Manuel Santos del periodo 2010-2014, que incluía un artículo donde estipulaba que los páramos debían ser excluidos de actividades mineras. Por estas protecciones, ya en 2013 había

fundamentos legales para declarar a los páramos áreas excluidas de minería (Lozano 2013). Sin embargo, no había aún una delimitación de los páramos y la protección que tenían era ambigua con respecto a proyectos que comenzaron antes de la declaración del código de minas.

En esta línea, la presidencia de Álvaro Uribe entre 2002 y 2010, fue controversial en materia ambiental, especialmente con respecto al aumento en la actividad minera al interior del país. Bajo su administración, la superficie del país con títulos mineros pasó de 1,13 millones a 8,53 millones hectáreas, algunos de los cuáles eran al interior de los páramos. Asimismo, Uribe tardó ocho meses en ratificar la aprobación del Código de Minas después de que ésta fue aprobada en el Congreso, periodo en el cuál continuó otorgando proyectos mineros a transnacionales al interior de los páramos (Osorio 2010). Así, el destino de proyectos mineros que comenzaron su exploración y obtuvieron permisos ambientales antes de la declaración de este código quedó pendiente, especialmente porque aún no se había delimitado ningún páramo.

A finales de 2014, esto cambia con la delimitación del Páramo de Santurbán. Desde el 2010, grupos ambientalistas organizados en el Comité de Defensa del Agua y Pro-Defensa del Páramo exigían que se delimitara el páramo de Santurbán para prohibir los proyectos de minería en su interior. Argumentaban que se debían prohibir estas actividades no sólo para proteger al ecosistema endémico, sino también porque ponían en riesgo el acceso al agua para 1 millón 700 mil colombianos. Esto resultó en un intenso periodo de movilizaciones tanto en el departamento de Santander como a nivel nacional. Finalmente, con base en una investigación del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Ministerio del Ambiente delimitó el páramo en diciembre de 2014, y prohibió cualquier actividad minera de contratos celebrados después del 9 de febrero de 2010 (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 2014).

Por otro lado, la falta de disposición por cancelar los contratos firmados antes de la fecha del Código Penal representó una causa de contención y conflicto. Este conflicto continuó alrededor de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Juan Manuel Santos, publicada para su mandato de 2014-2018. Esta Ley no sólo seguía declarando válidos los contratos ejercidos antes del 9 de febrero de 2010, sino que además consideraba legítimo avanzar proyectos mineros sin considerar a las autoridades locales bajo la figura de “Proyectos de Interés Nacional”, algunos de los cuáles entraban en las zonas de transición bosque-páramo que también era importante proteger (Observatorio De Conflictos Ambientales 2018). La

decisión fue criticada por los ambientalistas, que convocaron a marchas en el país y recaudaron 77 mil firmas apoyando la protección de los páramos. Ante la incertidumbre en que quedaba la protección de los páramos y el aparente retroceso al permitir estos proyectos, miembros de la bancada del Polo Democrático, un partido de izquierda, y la Cumbre Agraria, un movimiento social, llevaron hasta la Corte Constitucional una controversia al respecto. El 8 de febrero de 2016 la Corte falló a favor de ellos, y declaró que toda actividad minera estaría prohibida en los páramos, independientemente de cuándo hubiera comenzado, debido a que ponía en riesgo la integridad de los páramos y, por lo tanto, el acceso al agua para los colombianos que dependían de los ríos. Con esta decisión, la Corte canceló 473 títulos mineros, de manera que prevalecía el derecho de un Medio Ambiente sano sobre la concesión de estos títulos (Guidi 2016; M. A. Aguilar 2017).

Paralelamente, otro proceso se llevaba a cabo criticando la delimitación actual. Durante todo el proceso, los habitantes de los páramos representaron un grupo de oposición a los proyectos. Alegaron que en la delimitación no se les había considerado, y que ésta tendría efectos graves para sus actividades económicas. Estas poblaciones mayoritariamente se dedicaban a la minería artesanal y a la agricultura de subsistencia, otras actividades de bajo impacto ambiental. Con la delimitación, perdieron las tierras de las que subsistían. Desde el Código de Minas de 2001, Colombia no reconoce distinciones entre la minería artesanal que estos grupos practican históricamente y la minería a gran escala. Esto ya era criticado por los pequeños mineros, que consideraban injustos que se les sujetara a tener las mismas regulaciones y permisos que a la minería a gran escala, contra la que habían perdido territorio en años anteriores. En el caso del Páramo de Santurbán, tanto estos grupos como los movimientos sociales criticaron la delimitación que hizo el Ministerio. La delimitación original no incluyó a 37 mil hectáreas que el Instituto de Investigación Humboldt consideraba originalmente como parte de éste, sin ninguna explicación para esa exclusión.

En la práctica, esto permitía la presencia de proyectos mineras en zonas importantes para proteger al páramo, mientras se expulsaba a los pobladores tradicionales de la zona, a los cuáles además el Ministerio no había consultado para conocer el impacto de sus actividades sobre el páramo. La Corte Constitucional recibió estas quejas y el 30 de mayo de 2017 le ordenó al Ministerio que volviera a llevar a cabo una delimitación del páramo, considerando las zonas que originalmente había delimitado el Instituto Humboldt e incluyendo a los habitantes en el

proceso. Esto generó incertidumbre sobre los otros páramos, en tanto para ese momento el Ministerio ya los había delimitado casi todos usando los mismos criterios, sin considerar a los habitantes tradicionales. (Observatorio De Conflictos Ambientales 2018).

Es en este contexto en el que se aprobó el 27 de julio de 2018 la Ley 233 de protección de páramos. Su objetivo no era sólo acabar con la incertidumbre alrededor de las actividades mineras en los páramos, sino también generar una norma que diera a los habitantes de los páramos certeza de que no serían excluidos en la delimitación y que serían reacomodados para nuevas actividades económicas a partir de ella. Los factores esenciales de la protección de los páramos ya estaban establecidos, por lo que la mayor contención de la ley ahondó alrededor de este tema. Esto puede verse desde la manera en que se votó y las diferencias menores entre los proyectos que presentó cada cámara.

En 2016, el partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) promovió esta ley en el Congreso después de la decisión de la Corte. La ley fue presentada en la Cámara de Representantes y tras una discusión durante dos años, la Cámara aprobó el proyecto con el apoyo de todos los diputados y luego se envió al Senado en junio de 2018. El 22 de junio de 2018, el Senado aprobó una propuesta con algunos cambios, por lo que la ley pasó a una comisión de Conciliación, integrada por miembros de ambas cámaras, que discutieron un proyecto de ley que pudiera ser aprobado de manera unánime por el pleno. En tan sólo 5 días, la comisión acordó apoyar el proyecto del Senado y para el 27 de junio ambas cámaras lo aprobaron unánimemente (Universidad de los Andes 2018). Un mes después, el presidente Santos ratificó el proyecto, convirtiéndolo en ley.

En el proceso de votación había muchos detalles que ya no se podían discutir. La protección a los páramos de la minería a gran escala, por ejemplo, ya había sido establecida por la Corte bajo principios constitucionales progresivos que no se podían ignorar, y la falta de distinción entre esta minería y la minería “tradicional” en la regulación local implicaba que no podían tampoco hacerse excepciones para estas actividades. Por ello, el punto de la discusión dentro del Congreso fue sobre cómo se debían considerar a los habitantes en el proceso de la delimitación, el tipo de actividades de bajo impacto permitidas y al tipo de actividades que deberían ser los principales objetivos de los programas de reconversión económica.

La discusión dentro de la comisión de conciliación fue por algunas diferencias entre el proyecto del Congreso y el del Senado, con respecto a si estas protecciones debían aplicar para

los ecosistemas de alta montaña, a la importancia de apoyar a los habitantes que practicaban la minería de bajo impacto con programas de reconversión y a hacer más explícito el apoyo a las formas agricultura de bajo impacto en los páramos. Finalmente, la ley que se aprobó no incluyó a ecosistemas de alta montaña, prohibió cualquier actividad minera, de gran o pequeña escala, dejó en el Ministerio del Medio Ambiente la responsabilidad de incluir a los habitantes en los procesos de las delimitación y reubicación a otras actividades y permitió las actividades de agricultura de bajo impacto al interior de los páramos.

Desde un estudio de los actores con poder de veto, los actores importantes que pudieron hacer cambios en la ley fueron el Congreso, el Senado, el presidente y la Corte. El Ministerio Ambiental, aunque tuvo un papel importante en un principio al delimitar el Páramo de Santurbán, no tuvo un papel activo en el desarrollo de la ley, y sus preferencias no debieron ser tomadas en cuenta.

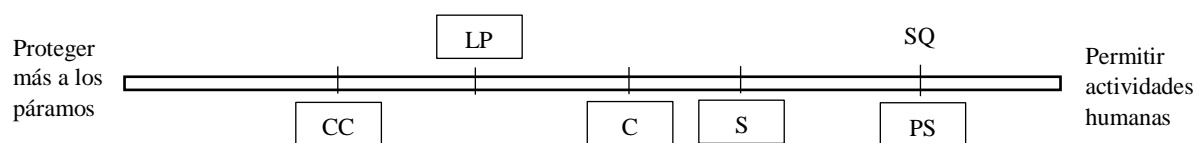


Figura 3. Actores con poder de veto en Colombia. Elaboración propia

La figura 3 representa las posiciones de los actores en un continuo de “mayor protección a los páramos” del lado izquierdo y “permitir actividades humanas” en el lado derecho, donde CC es la Corte, LP es la Ley de Páramos de 2018, S el Senado, C el Congreso, PS el presidente Juan Manuel Santos y el estatus quo antes de la decisión de la Corte es la ley del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018). En este caso, la ambigüedad con respecto a las protecciones de los páramos antes de la ley, que se ilustra de tal manera que el estatus quo antes de la Ley aparece en el lado derecho, que, aunque reconocía la importancia de proteger a los páramos, permitía que continuaran proyectos mineros al interior de ellos. El Congreso está más a la izquierda que el Senado porque su proyecto era más ambicioso, en tanto incluía consideraciones de expandir estas protecciones para otros ecosistemas de alta montaña. La ley, finalmente, prohibió no sólo actividades mineras de gran escala sino también actividades de minería “tradicional” aunque continuó permitiendo la agricultura de bajo impacto. Puesto que este último tema continúa siendo revisado por la Corte Constitucional, la ley se encuentra en el lado izquierdo del continuo, aunque más hacia el centro que la Corte. Si bien la Corte no defiende una situación que imponga

las protecciones sin consultar a los habitantes, sí es el actor con la posición más favorable a la protección al ambiente

Antes de la ley, aunque se reconocía que el país tenía que proteger a los páramos, no estaba claro cómo debía verse esa protección. El país comenzó a depender de la minería como uno de los principales ejes de su economía, y las expectativas eran que los ingresos mineros pudieran a su vez reinvertirse y ayudar a otros sectores de la economía del país. Así, podría existir la tentación de considerar que el cambio del ejecutivo en sí mismo determinó que las condiciones fueran más propicias para este tipo de leyes, en tanto Uribe comenzó a impulsar muchos de estos proyectos en primer lugar y Santos se mostró desde el Plan de su primera presidencia con mayor disposición a proteger los páramos. Sin embargo, el proyecto de Santos aún contemplaba proyectos mineros dentro de los páramos como fuentes de ingresos, y la explotación del oro en el Páramo de Santurbán, por ejemplo, implicaba que serían proyectos sumamente rentables. Políticamente, era costoso llevar a cabo estas reformas, y no sólo por posibles conflictos de acabar con los contratos mineros, sino también por los fondos que podían conseguirse de estos proyectos. En ese sentido, el factor principal en el éxito de la ley fue la participación de la Corte, que no estaba sujeta a estas presiones políticas.

Desde el inicio, algo que destaca de este planteamiento es que esta ley, que aparentemente pasó por muchos actores con poder de veto, no daba a muchos de ellos facultades para cambiarla. La ley pasó por ambas cámaras, por el presidente y todavía después la Corte Constitucional la estudió a fondo. Sin embargo, por los principios que ya había establecido la Corte y por la manera en que la ley se votó, sólo la Corte habría podido vetar la ley en principio. Los principios hacían imposible que cuestiones alrededor de si permitir o no la minería se discutieran ya dentro de los proyectos de ley. Asimismo, debido a que la ley entró en comités de conciliación, ambas cámaras aprobaron los proyectos finales por unanimidad antes de enviarla al presidente. Por ello, incluso si el presidente Santos hubiera decidido vetar la Ley, las cámaras podrían haber superado su veto con una mayoría simple.

En ese sentido las condiciones dificultaban mucho la posibilidad de que la ley se vetara, o cambiara mucho de los principios que había puesto ya la Corte. Para el análisis del poder de veto, por ello, el enfoque principal es en los factores que permitieron esta situación, y en la manera en que distintos grupos organizados impulsaron a esta situación participando en los puntos de veto. Por ello, es necesario ver si esta mayor participación de la Corte coincide con

las condiciones en las que el marco de análisis de los actores con poder de veto predice que ocurre esta situación. De acuerdo con Tsebelis, la mayor participación de las cortes constitucionales como actor de veto no se explica únicamente por sus facultades de revisión constitucional, sino por la estabilidad dentro de la materia de alguna política. Cuando esto ocurre, la Corte participa como un actor con mayor independencia, que pretende resolver la disputa y toma decisiones que pueden acabar con la incertidumbre.

En principio, una revisión de datos de la iniciativa del Congreso Visible de la Universidad de los Andes, que sistematiza la información de las leyes e iniciativas de ley en las dos cámaras colombianas, parece indicar que esta hipótesis sobre los contextos en los que las cortes son importantes es correcta. Entre julio de 2003 y agosto de 2016, fecha en que se presentó la Ley que fue finalmente aprobada en 2018, hubo por lo menos doce iniciativas presentadas ante alguna de las dos cámaras, ocho únicamente ante el Senado, dos ante la cámara de representantes y dos ante ambas cámaras. Estas dos últimas fueron las que más se debatieron, y fueron presentadas ante el Senado el 28 de julio de 2003 y el primero de agosto de 2014. La primera fue retirada por el autor después de cuatro debates en junio de 2005, mientras que la segunda fue archivada por cambios de legislatura en junio de 2016. Esta última coincide con el plazo en que la Corte había dicho que debía vencer el código penal y que debía haber una nueva ley que la activara. Todos los otros proyectos no se debatieron o sólo se debatieron una vez en la cámara en que se presentaron antes de ser retirados por sus autores o archivados por cambios en la legislatura y ninguno de ellos llegó a ser votado (Universidad de los Andes 2020). El proyecto que terminó siendo la Ley de protección de páramos, presentado por el partido MIRA, ya había estado tratando de aprobarse en el Congreso desde 2010, sin ningún éxito (Osorio Idárraga 2018).

La mayor independencia de la Corte para tomar decisiones sobre las políticas en esta materia sí parece coincidir con una estabilidad en la materia de las políticas, como argumentaría Tsebelis. Sin embargo, esta estabilidad era relativa, en tanto no avanzaban proyectos de ley para proteger a los páramos, pero sí había decisiones legislativas que afectaban a este tema y mejoraban a las protecciones a los páramos, como el Código Minero de 2011. No existía tampoco una oposición muy establecida a proteger los páramos, indicado tanto en el éxito del Código como en el reconocimiento de esta protección en las Leyes del Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014 y 2014-2018. En ese sentido, más que estabilidad la situación en

Colombia era de ambigüedad sobre estas protecciones, y de que éstas no protegieran en su totalidad a los páramos al continuar permitiendo los proyectos con concesiones anteriores al Código Minero de 2011.

Asimismo, no es esta estabilidad en la materia por sí sola la que resulta en esta participación de la Corte. En el contexto colombiano, la legislación progresiva en temas ambientales a partir de la Constitución del 91 y la Ley Ambiental de 1993 le daba atribuciones muy activas a la Corte en estos temas, y un rango de derecho humano a la protección al medio ambiente. La estabilidad en esta ley se volvió un problema en tanto ya se reconocía la importancia de los páramos, y desde que la Corte declaró al código anticonstitucional en 2011, ya había una obligación del Congreso por pasar una ley que regularizara la situación de los páramos. La integridad de los páramos no estaba asegurada si se continuaban permitiendo proyectos con títulos anteriores al código minero.

Sobre los grupos de interés, desde que el conflicto comenzó con el Páramo de Santurbán, grupos ambientalistas como el Comité de Defensa del Agua y Pro Defensa del Páramo utilizaron medios institucionales para obligar al Estado a resolver el conflicto y proteger a los páramos, lo que tuvo un lugar esencial en la eventual resolución del conflicto. Estos grupos presionaron al Ministerio del Ambiente, y llevaron eventualmente a la judicialización de esta disputa (Jimenez 2014). Cuando comenzó a haber problemas con el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), por su parte, este precedente de movilización ya existía. Es en el contexto de las protecciones que ya existían y de la demanda de los activistas ambientales por establecerlas de manera más clara que el partido Polo Democrático presentó este tema ante la Corte Constitucional, alegando que el Plan Nacional de Desarrollo era inconstitucional. Así, aunque no hubo un involucramiento directo de la Corte por los activistas, su activismo fue importante para que el tema se mantuviera presente en la agenda y hubiera presión en el estado por resolverlo.

Por otro lado, tampoco existían factores adicionales que pudieran mover a los legisladores a vetar esta política y continuar permitiendo la actividad minera. En consideraciones electorales, no hay evidencia que indique si las opiniones eran en general favorables u opuestas a la protección del páramo dentro del país. A lo largo del conflicto para proteger el páramo de Santurbán, grupos ambientalistas como el Comité de Defensa del Agua y Pro-Defensa del Páramo han tenido un papel esencial en tanto lograron darle a la protección de los páramos un alcance nacional. La cancelación temporal del proyecto minero sucedió después

de meses de protestas tanto dentro de comunidades afectadas como de la misma capital del país, a favor de la protección del páramo (García 2017). La protección a los páramos podía justificarse como un tema de interés nacional, en tanto su contaminación afectaría a ríos de los que dependía todo el país. Por su parte, los beneficios de la minería quedaban mayoritariamente en manos de las transnacionales que explotaban los recursos, por lo que tampoco había una base para justificar que continuar la explotación representaría un mejor beneficio para el país (Colaborador ¡Pacifista! 2017).

Por su parte, los habitantes de los Páramos sostenían que podrían proteger los páramos mejor por ser sus habitantes tradicionales, y que por ello se les debía permitir continuar con sus actividades tradicionales, como la agricultura y la minería a pequeña escala. En ese sentido, su oposición dentro del proyecto ahondaba con respecto a la delimitación de los páramos de tal manera que se prohibieran estas actividades económicas. Este tema, sin embargo, no logró tener el mismo alcance en el país, y a pesar de sus esfuerzos, la Asociación no logró vincularse a algún actor políticos que presionara por estos cambios, ni siquiera sus gobiernos locales. Asimismo, este grupo tampoco representaban una fuerza electoral considerable, que pudiera presionar al Congreso a impulsar en las leyes una distinción entre la minería a gran escala de las transnacionales y la minería más tradicional que éstos practicaban. La directora de la Asociación de Habitantes del Páramo de Santurbán, en particular, reconoció esto dentro de sus críticas al proyecto de ley final. De acuerdo con ella, fue el poco valor electoral que tenían los habitantes de los páramos tanto para los legisladores como para los alcaldes el que explica que ninguno de éstos buscara un proyecto de ley más favorable para las comunidades, que diera excepciones a sus actividades de bajo impacto (González 2018).

Adicionalmente, estaba la posible presión de las compañías mineras transnacionales que tenían concesiones en zonas dentro de o adyacentes a los páramos. A partir de las declaraciones de la Corte sobre el código de minas de 2011, la protección de los páramos ante proyectos que tenían concesiones antes quedó en una situación de ambigüedad. Un cambio en esta situación, que acabara con las concesiones previas al código de minas, habría implicado necesariamente un posible conflicto con estas transnacionales, que podría reflejarse en forma de una demanda al país. Así, aunque esto no se plantea como una presión suficiente para que los legisladores presentaran un proyecto opuesto a los principios que había establecido la Corte en 2016, la posibilidad de un conflicto pudo haber sido relevante para que el presidente y ambas cámaras

mantuvieran esa ambigüedad. Esto no es nada más por las posibles presiones de las mineras, sino por lo que políticamente representaría aprobar una ley que resultara en una demanda al país. Para estos actores, la decisión más sencilla era continuar con esta ambigüedad, de manera que las excepciones de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para actividades con permisos anteriores al código minero, representan una decisión pragmática para evitar ese conflicto.

En ese sentido, un factor importante y adicional en este caso es la presión (o falta de ella) a la que la Corte estaba sujeta. Al contrario de las cámaras y el presidente, la Corte consideraba que la protección del ambiente debía ir sobre las concesiones mineras. En sus decisiones de 2016 y 2017, la Corte no sólo expandió la protección de los páramos a las concesiones anteriores al código minero, sino que también declaró inválida la delimitación del Ministerio del Páramo de Santurbán, por no haber considerado a la totalidad del ecosistema. La posibilidad de un conflicto con las transnacionales que tenían concesiones anteriores al código de minas no entró dentro de las consideraciones relevantes para la decisión de la Corte. El rango constitucional que tiene la protección al ambiente llevó a la Corte a establecer una amplia protección de los páramos, misma que era incompatible con mantener las concesiones mineras previas a la ley. Al final, la posibilidad del conflicto de las empresas y el estado se cristalizó cuando la empresa Eco Oro demandó al estado colombiano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) por lo que consideraron una “expropiación” de su proyecto en el páramo de Santurbán, después de que la Corte considerará incorrecta la delimitación que el Ministerio hizo de éste (Redacción Sostenibilidad Semana 2018).

Por ello, el éxito de esta política se explica por una mezcla de distintos factores favorables. El nivel constitucional de la protección al medio ambiente permitió que la Corte participara en la determinación de las leyes ambientales como un actor con poder de veto esencial, capaz incluso de establecer principios que le permiten prácticamente superar a otros actores de veto. La presión que los grupos ambientalistas ejercieron constantemente llevó a volver al tema esencial y a presionar al gobierno para atenderlo, primero por medio del Ministerio Ambiental u después protestando para que la protección se formalizara. Esto llevó eventualmente a que el tema fuera presentado ante la Corte, y ésta actuara como un actor con poder de veto que obligó al gobierno a pasar una ley que estableciera de manera no ambigua la protección a los páramos. En todo esto, no había presiones electorales importantes para cambiar

la ley para los otros actores con poder de veto, pero sí podría haber un interés por el ejecutivo y las cámaras de evitar un conflicto con transnacionales, que las había llevado a mantener la ambigüedad. El hecho de que la Corte fuera independiente a estas posibles presiones políticas fue una ventaja, en tanto pudieron poner la protección del ambiente sobre cualquier otro interés en su decisión.

5.3. Ecuador

Por último, está el caso de Ecuador y el decreto 751, que aumentó la zona intangible de protección al Parque Yasuní en 2019 durante el gobierno de Lenin Moreno. Este caso trata sobre un conflicto que comenzó durante el gobierno de Correa, y la manera en que el gobierno lo resolvió de manera controversial. En este caso, los principales beneficios de la explotación vendrían para el gobierno ecuatoriano y su empresa Petroecuador, lo que representa una diferencia con los otros dos casos. A su vez, este caso permite estudiar a las consultas populares, otro actor con poder de veto que Tsebelis considera importante, y que sin embargo tiene límites y características específicas en su participación por los cuáles es muy distinto a otros actores.

El Parque Yasuní fue delimitado inicialmente en 1979 y por su alta biodiversidad se declaró Reserva de la Biósfera de la UNESCO en 1989. Es actualmente el parque nacional más grande de Ecuador, con un alcance de más de un millón de hectáreas. Es una de las áreas con mayor biodiversidad en el mundo y al interior de ella habitan numerosos grupos indígenas aislados, entre ellos los Waorani, Tagaeiri y Taromenane. Al mismo tiempo, dentro de las fronteras del parque están los bloques petroleros 31 y 43, que albergan el 20% de las reservas petroleras de Ecuador. Desde 1999, un decreto presidencial declaró una zona intangible al interior del parque protegida de cualquier actividad extractiva, con el fin de proteger a los grupos indígenas. Este decreto, sin embargo, no evitó que se explotara el resto del parque, ni detuvo las actividades extractivas ilegales al interior de la zona intangible. Además, la zona intangible se delimitó tomando en cuenta no los territorios tradicionales de estos grupos, sino los intereses de grandes transnacionales petroleras, que tenían concesiones al interior del área natural, por lo que las protecciones eran insuficientes para mantener la integridad del área (Redacción WRM 2013).

Desde 1997, grupos ecologistas como Acción Ecológica y *Oil Watch* comenzaron a desarrollar una propuesta llamada Yasuní Ishpingo Tambococha Tiputini, o Yasuní ITT, por medio de la cual el país se comprometería a dejar de explotar sus reservas petroleras en el Parque Yasuní a cambio de una compensación parcial de la comunidad internacional. Sin embargo, por

la concesión de los campos petroleros en el bloque ITT, o bloque petrolero 43, a la empresa brasileña Petrobras la iniciativa no logró avanzar. Esto cambió en 2005, cuando el país canceló la concesión y el gobierno de Rafael Correa y su partido Alianza País (AP) llegan al poder, prometiendo reformas en temas ambientales.

AP nació en febrero de 2006, como un partido integrado por grupos progresistas con objetivos diversos unidos bajo el liderazgo de la figura de Correa. El partido aprovechó el contexto de inestabilidad política y económica que había enfrentado el país en los años previos y prometió reformas profundas en distintos temas por medio de una llamada “Revolución Ciudadana.” En 2006 el partido convocó a una asamblea constituyente para redactar una nueva constitución, misma que fue aprobada por el electorado en 2008. Esta constitución fue una de las más progresistas del mundo en materia ambiental, en tanto sostenía como base del desarrollo al concepto Kichwa del Buen Vivir, que implica desarrollarse en armonía con la naturaleza, y reconocía a la naturaleza como sujeto de derechos. La propuesta Yasuní-ITT se ajustaba a esta filosofía, por lo que fue adoptada como política oficial del gobierno en marzo de 2007 y presentada en septiembre del mismo año ante la Asamblea General de la ONU. En 2008 el país firmó un acuerdo vinculante con el Programa de Desarrollo de la ONU (UNDP), donde a cambio de no tocar las reservas de petróleo, el gobierno recibiría apoyos internacionales por medio de un fideicomiso administrado por el UNDP, que se reinvertirían en programas sociales y de desarrollo sustentable. Países como Alemania y España expresaron interés en participar como donantes y se comprometieron a entregar recursos al fondo.

Aunque la propuesta generó muchas expectativas, para 2009 comenzó a haber problemas entre Ecuador y los donantes. El gobierno de Correa decidió no atender a la presentación oficial del fondo en la COP15, y comenzó a criticar e insultar públicamente a los donantes por no darle al país la facultad de administrar ese fondo y decidir en qué invertirlo. Los donantes, por su parte, consideraban que no había suficiente compromiso del país, y criticaban que el gobierno aumentara la explotación petrolera en el resto del país. Para 2010, la propuesta había perdido momentum y en junio del mismo año Alemania, uno de sus principales contribuidores, decidió abandonarlo criticando la falta de disposición para dar certeza de que el petróleo estaría intacto y sobre cómo se administrarían los recursos (Kingsbury, Kramarz, y Jacques 2019).

Al mismo tiempo, las expectativas alrededor de la propuesta ambientalista del gobierno de Correa siguieron un camino similar. En 2009, Correa aprobó una ley de minería que abrió al

país a la minería a gran escala con transnacionales, decisión duramente criticada por ecologistas tanto dentro como fuera de su partido. ONGs como Acción Ecologista afirmaron que este cambio representaba una violación directa a derechos reconocidos en la Constitución. En respuesta, Correa criticó a los ambientalistas de infantiles y demagogos, e intentó incluso cerrar Acción Ecologista. Figuras ecologistas que originalmente lo apoyaban, como el economista Alberto Acosta que presidió la Asamblea Constituyente, abandonaron el partido AP, y se unieron a la oposición (Ruiz Marrero 2015).

Para 2013, la comunidad internacional no había recaudado ni un 1% de lo que se requería. Así, tras ganar la reelección con un 57% y que AP consiguiera 100 escaños de los 137 en el país, Correa acabó con la iniciativa Yasuní-ITT el 15 de agosto de 2013 al publicar el decreto 74, con lo que declaraba nulo el acuerdo. De acuerdo con el artículo 407 de la Constitución, los recursos en áreas naturales protegidas, sus zonas intangibles y las zonas de amortiguación no pueden explotarse, a excepción de una “petición fundamentada de la Presidencia de la República y previa declaratoria de interés nacional por parte de la Asamblea Nacional, que, de estimarlo conveniente, podrá convocar a consulta popular.” Por ello, Correa envió a la Asamblea una propuesta para declarar a la explotación de los bloques 37 y 43 al interior del Parque Yasuní como un tema de interés nacional. Ésta discutió el tema y el 3 de octubre aprobó la minería dentro de la zona, con 108 votos a favor y 25 en contra. Se decidió permitir la explotación de hidrocarburos en una superficie no mayor a 1000 hectáreas del Parque (Agencia Efe 2013).

Con base en los derechos ambientales reconocidos en la Constitución, organizaciones ecologistas y de derechos humanos cuestionaron la decisión y exigieron una consulta popular para que el país decidiera si explotar o no estos bloques. El 12 de abril de 2014, el colectivo Yasunidos entregó 750 mil firmas en apoyo a una consulta para decidir si explotar o no el petróleo en la zona intangible del Parque Yasuní. La cifra estaba por encima del 5% del padrón electoral o 584 mil firmas que exige la Constitución para convocar a una consulta popular y encuestas oficiales indicaban que más del 70% del país estaba de acuerdo en que debía haber una consulta al respecto. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral declaró inválidas a casi 360 mil por irregularidades y acabó con la propuesta, en un proceso criticado por Yasunidos y otras organizaciones como opaco y fraudulento (León y Bayón 2014). Otros esfuerzos por

acabar con la explotación, como el involucramiento de cortes internacionales, fracasaron y la explotación de los bloques comenzó en julio de 2016.

Una nueva oportunidad para proteger al área natural de la explotación surge después de la elección de 2017. Luego de que la administración de Correa fuera objeto de críticas y acusaciones de corrupción a su vicepresidente y a altos mandos de su gobierno, en estas elecciones el partido enfrentó una mayor oposición. A pesar de que en 2015 la Asamblea enmendó la constitución para permitir la reelección presidencial indefinida, este cambio no aplicaría para la elección subsecuente. Por tanto, el partido escogió a Lenin Moreno, que había sido el vicepresidente de Correa durante su primer periodo y que tenía el apoyo de éste mismo. Moreno ganó las elecciones, pero su margen de victoria fue menor a los de Correa durante las pasadas elecciones, no ganó en la primera vuelta y en la segunda vuelta apenas tuvo 2 puntos porcentuales más que el candidato Guillermo Lasso del partido CREO. En la Asamblea, AP mantuvo su mayoría, pero perdió 26 curules con respecto a los 100 que tuvo en el periodo anterior, lo que lo dejó con 74 de los 137 curules (Celi Moscoso 2017).

Desde los inicios de su administración, Moreno comenzó una ruptura con el proyecto anterior de la Revolución Ciudadana, en tanto se reunió con elementos de la oposición que habían sido excluidos por el gobierno anterior, y expresó interés en llevar a cabo cambios importantes en algunos temas, como la reelección y las penas contra funcionarios acusados de corrupción. Correa lo acusó de traicionar a la Revolución Ciudadana, y luego de que Moreno fuera oficializado por el Tribunal Contencioso Electoral como presidente el 16 de enero de 2018, Correa abandonó el partido y fundó el partido Movimiento Revolución Ciudadana, al que se unieron varios assembleístas de AP.

Para legitimar algunos de los cambios más importantes que pretendía llevar a cabo, el 17 de septiembre de 2017 Moreno anunció una propuesta para hacer un referéndum de varias preguntas, así como una consulta popular para la cual pidió que la ciudadanía enviara propuestas de preguntas. El referéndum se convocó oficialmente el 2 de octubre de 2017 y una de las dos preguntas aprobadas para la consulta popular, enviadas por los ciudadanos y escogidas de otras 400 preguntas propuestas, fue con respecto a la explotación petrolera en el Parque Yasuní. Específicamente, la pregunta decía: ¿Está usted de acuerdo en incrementar la zona intangible al menos 50 000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1030 hectáreas a 300 hectáreas? La consulta se llevó

a cabo el 4 de febrero de 2018, y el sí ganó en esta pregunta por un 67,31%, mostrando un apoyo definitivo de la población a mejorar la protección del área ante los proyectos de hidrocarburos (D. Aguilar 2018).

Luego de más de un año del resultado de la consulta, el 21 de mayo de 2019 Lenin Moreno publicó un decreto presidencial en el que reconocía por fin cómo se llevarían a cabo estos cambios, creando una situación de protección ambivalente en comparación con lo que existía antes. El decreto aumentó el área intangible en 66 mil hectáreas, más de las 50 mil prometidas originalmente y mantuvo la promesa de que el área de explotación petrolera permitida bajara a 300 hectáreas. Sin embargo, el decreto hizo una excepción explícita para la construcción de plataformas de perforación y producción de hidrocarburos dentro de las zonas de amortiguación.

Hasta la fecha, esta decisión ha sido criticada por grupos ambientalistas, que consideran que permite continuar la explotación del área natural protegida, y deja desprotegida al área intangible, en tanto la zona de amortiguación es esencial para mantener su integridad. Por su parte, Marcelo Mata el ministro Ambiental del gobierno, justificó la decisión en que la misma Asamblea había ya permitido esa explotación en 2014, cuando aceptaron que la propuesta de explotación petrolera del Yasuní era de interés nacional. Al aceptar este cambio, implícitamente la Asamblea permitía la explotación tanto en el área intangible como en la zona de amortiguación. En ese sentido, el gobierno dijo que, aunque se comprometía a no explotar esta zona, sería la Asamblea la que decidiría en el futuro si se explotaría o no, y la que podría cambiar esa ley para prohibir la explotación en la zona de amortiguación (Paz Cardona 2019).

El fracaso de la iniciativa que propuso inicialmente Correa ha sido una fuente de estudios por distintos autores. El éxito de ésta habría representado una manera innovadora de lidiar con el cambio climático y evitar la expulsión de miles de toneladas de carbono a la atmósfera, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de desarrollo por el país. Su fracaso, aunque trágico, no depende únicamente de él ni de su gobierno, sino de ciertos factores estructurales e históricos del país. Según Kingsbury, Kramarz, y Jacques (2019), el petróleo generó en el país una dependencia del estado y una inestabilidad institucional histórica. Por medio de sus ingresos, el país había mantenido una estructura clientelista y una dependencia en esos recursos. El petróleo, al fin y al cabo, representa el 50% de las exportaciones del país, y la dependencia había comenzado desde décadas antes de la llegada de Correa al poder. En ese sentido, incluso si

hubiera una voluntad política, según los autores, era poco probable, sino decir inconveniente, que el país dejara de explotar una de sus principales reservas de este recurso. La experiencia de Moreno y su intento por seguir explotando el petróleo parece responder a esta lógica.

Así, más que entender la razón de este fracaso, desde una perspectiva de los actores con poder de veto, el factor más importante dentro del análisis es la lógica detrás de la consulta popular. El argumento que se sostiene sobre ella es que la consulta permitió no sólo legitimar un cambio que en la práctica seguía permitiendo la explotación, sino que además le dio a Lenin Moreno la capacidad de evitar la participación de algún otro actor dentro del proceso. Por tanto, es importante considerar no sólo a la opinión pública y las preferencias de Moreno en el análisis, sino también a la posición que habría tenido la Asamblea de haber sido consultada en la discusión. De esta manera, el continuo de los actores con poder de veto se vería de la siguiente manera.

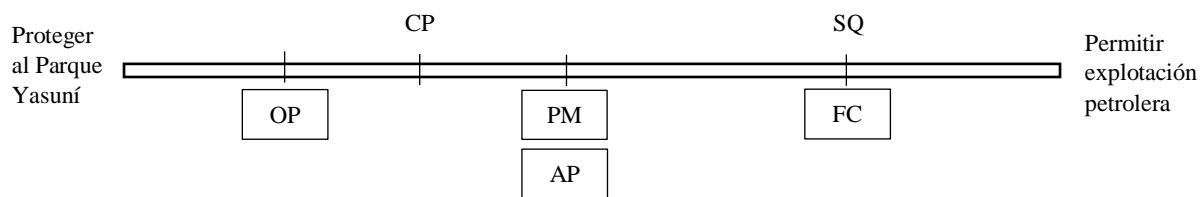


Figura 4. Actores con poder de veto en Ecuador. Elaboración propia

La figura 4 presenta en un continuo a los principales actores y sus posturas, donde SQ es la posición del estatus quo, que dejaba un amplio margen para la explotación en Yasuní, OP es la postura de la opinión pública, CP la posición en donde estaba el sí al referéndum, PM la del presidente Lenin Moreno, que es también la del decreto final, AP la posición de Alianza País y FC la de los legisladores fieles a Correa dentro de la Asamblea Nacional. Por el resultado de la consulta, la opinión pública se considera favorable a proteger más al Parque Yasuní, y a buscar un equilibrio que favorezca más a esta protección que a la explotación del petróleo. En cuanto a la Asamblea Nacional, ésta no habría actuado como un actor unitario, pues poco después de la llegada de Moreno al poder el partido AP comenzó a dividirse entre aquellos legisladores fieles a Correa y los fieles a Moreno, que en la actualidad ha resultado en que AP tenga tan sólo 40 legisladores, mientras que los fieles a Correa están en el partido Fuerza Compromiso Social (FCS). Bajo una presentación hipotética de una ley que propusiera un cambio como el del decreto de Moreno, la gráfica supone que aquellos fieles a Correa habrían defendido el estatus quo del 2014, mientras los de AP habrían votado con Moreno. Por último, la diferencia entre

los dos proyectos se debe a que la consulta no mencionó el tema de la zona de amortiguación en la pregunta, lo que la volvería más favorable al medio ambiente que la decisión final.

En esta situación, la consulta popular parece haber respondido más a la lógica de un referéndum, cuyo resultado y adaptación a una ley pudo controlar el mismo Moreno. Según Tsebelis, cuando el referéndum es convocado y redactado por un actor con poder de veto, este es un referéndum de actor con poder de veto. Si este actor tiene una información completa sobre la opinión de la gente, esta medida le da la capacidad de escoger la política que éste prefiera. Cuando el ejecutivo puede controlar esto, puede lograr que la pregunta resulte en la situación que él más prefiera, y la amenaza del referéndum puede ser incluso suficiente para que desde el legislativo le ofrezcan ya una política favorable. En este caso, sin embargo, hay dos preguntas importantes sobre el tema. Primero, si el referéndum de actor sí era eso, o si en realidad respondía a la lógica de una consulta popular. Segundo, la razón de por qué no enviar el tema para que fuera aprobado en la asamblea, considerando la mayoría de su partido.

Para el primer tema, aunque el acto fue llamado oficialmente por el gobierno de Moreno y la pregunta supuestamente fue elegida entre otras 400 propuestas de preguntas enviadas al presidente, no está clara la manera en que se hizo el proceso de selección de esa pregunta. De acuerdo con el ministro ambiental Marcelo Mata, el tiempo que tardó en oficializar el resultado de la consulta se debió a una discusión sobre como delimitar el área, entre ministerios de energía, de justicia y del ambiente (Orozco 2019). En el mejor de los casos, por lo tanto, la discusión alrededor de cómo adaptar ese decreto en forma de ley estuvo limitado al ejecutivo y a su gabinete. Por tanto, a pesar de la distinción que Moreno hizo entre esta pregunta como consulta popular y las otras como parte de un referéndum, la evidencia parecería indicar que la pregunta del Parque Yasuní respondió más a la lógica de un referéndum.

Otra evidencia para suponer que la pregunta fue más un referéndum que una consulta popular es el gobierno que no escogió consultar la pregunta para la cual Yasunidos ya había conseguido más de 700 mil firmas en 2014, sobre mantener el crudo del Yasuní ITT indefinidamente en el subsuelo. En 2013, encuestas de opinión indicaban que un amplio sector de la población apoyaba este referéndum, y probablemente habría votado a favor de esta pregunta. En ese sentido, la consulta que convocó Moreno y su propio control sobre la manera de formular esta pregunta le permitió mantener la explotación del Parque y abrir la puerta a futuro a que su gobierno o algún otro permitiera la mayor explotación del área de amortiguación.

Bajo esta idea, la consulta sirvió como una herramienta para controlar el resultado, y evitar la injerencia de otros actores de veto.

Sobre el segundo tema, al observar a la Asamblea, hay evidencia que indica que la convocatoria del referéndum respondió a la división de AP. La alternativa a convocar una consulta popular sobre este tema habría sido enviar una propuesta de ley a la Asamblea con el fin de que se aprobara un cambio en las zonas permitidas. En principio, esta propuesta habría sido menos preferida por el presidente, no sólo porque tendría menos legitimidad que una consulta, sino porque Moreno ya no tenía tanto control del partido. Aunque en teoría Alianza País mantenía una mayoría dentro de la Asamblea Nacional, muchos asambleístas se proclamaban fieles a Correa y desconocían el liderazgo oficial de Moreno sobre el partido. Antes incluso de que Correa fundara un nuevo partido, en noviembre de 2017 24 asambleístas de Alianza País firmaron una carta expresando su lealtad a Correa y repudiando preguntas que prohibían la reelección, tan sólo dos días después de que otros 47 legisladores expresaran su apoyo al referéndum que convocó Moreno. Actualmente AP tan sólo tiene 40 legisladores, y los otros 36 han abandonado el partido a lo largo del mandato de Lenin Moreno.

Correa, por su parte, llevó a cabo una campaña a favor del No en el referéndum en redes sociales. Aunque la oposición no fue tan marcada a la pregunta sobre el Parque Yasuní, el referéndum en general fue percibido en la población como una disputa entre Moreno y Correa, y los resultados de apoyo al Sí cambio coincidieron en términos generales con el resultado de otras preguntas a las cuáles Correa se oponía abiertamente. En ese sentido, el tema parece haber sido percibido de manera similar dentro de la población, y la situación puede observarse de manera análoga a esta discusión. La posición de Correa en esta disputa, por lo tanto, podría haber sido más favorable al estatus quo, acordado cuando él estaba en el poder durante 2014. Así, aunque ninguna de las dos facciones tenía por sí sola el apoyo suficiente para vetar directamente la ley de la otra, lo cierto es que si esa propuesta hubiera entrado a la Asamblea la mayoría podría haberse dividido.

Bajo esta situación, independientemente de si los legisladores fieles a Rafael Correa hubieran defendido el estatus quo o su política, lo cierto es que Moreno no tendría un control tan amplio del partido y de sus maneras de votar como sí lo tuvo Correa. En ese sentido, la entrada de esta iniciativa a la Asamblea no habría resultado en la política que más favoreciera sus intereses y, puesto que tampoco es claro que el cambio mejoró mucho la protección de

Yasuní, es probable que otros partidos votaran a favor del estatus quo en lugar de un cambio. Asimismo, la justificación que utilizó su gobierno para permitir a futuro la explotación en las zonas de amortiguación del parque, sobre cómo esto había sido aprobado ya por la Asamblea, no se habría sostenido si la política hubiera sido votada por ésta. Dentro de la discusión, el tema de prohibir las actividades petroleras hubiera podido surgir. Aunque de haber pasado la política por la Asamblea el resultado no necesariamente habría sido más favorable al medio ambiente, lo cierto es que Moreno no habría podido aprobar la política que se publicó en el decreto.

Sobre la influencia de otros factores, la consulta tenía la ventaja de que no existieron oportunidades de éstos para influir en el proceso. En términos electorales, el resultado favorable mostraba que sí había una preferencia por mejorar la protección del Parque. Desde 2013, según encuestas de opinión pública de la empresa privada Perfiles de Opinión, un 92.7% de los ciudadanos apoyaban que se mantuviera el petróleo en el Parque Yasuní intacto. No existen datos de seguimiento, pero la consulta popular indica que una mayoría de la población sí le daba una mayor importancia a la protección del Parque que a una mayor explotación del petróleo. En ese sentido, el resultado de la consulta sí parecía ser acorde a la opinión general entre el electorado. Sin embargo, esta presión solo podría haber sido ejercida hacia el presidente, por la falta de participación de la Asamblea en el proceso. No hubo oportunidades para que estos intereses tuvieran una influencia más directa que pudiera poner en riesgo los proyectos petroleros en la zona, en tanto la redacción de la pregunta y la adaptación de ésta a una ley fue hecha por el presidente.

Por su parte, los grupos de interés ambientalistas tenían una relación tensa con el gobierno de Moreno. En principio, este gobierno reconoció problemas en los fallos de algunas de las decisiones del CNE, entre ellos el rechazo a la solicitud de consulta popular de Yasunidos, y les dio la oportunidad de apelar contra esta decisión. Sin embargo, en noviembre de 2019 el CNE declaró que la solicitud de consulta de la que consiguieron las firmas en 2014, que había sido hecha por Julio Cesar Trujillo como representante de la organización, era improcedente en tanto Trujillo había muerto en mayo de 2019. Estas y otras decisiones han sido duramente criticadas por los movimientos. Aunque no había vínculos directos de los movimientos con el presidente, si la política hubiera sido discutida en la por la Asamblea se habría esperado una situación similar a la del cambio en 2013, donde protestaron de manera activa contra la mayor explotación del petróleo, y lograron que miembros de algunos partidos, como el movimiento

Pachakutik, votaran contra la propuesta. Por otro lado, de haber logrado un frente en la Asamblea que aprobara la mayor explotación del petróleo, Yasunidos y otras organizaciones habrían podido exigir otra consulta popular, que no solo redujera el área de explotación de los proyectos, sino que preguntara si se quería o no continuar con la explotación en primer lugar.

En conclusión, la consulta popular como actor con poder de veto fue convocada de manera estratégica por el presidente. En su momento, Moreno quería poner en un referéndum algunos temas, con el fin de legitimar los cambios que pretendía hacer. El tema del Parque Yasuní había sido controversial en su momento, la opinión general era favorable a proteger mejor el Parque y lograr un cambio en las medidas por medio de una consulta podía beneficiar al presidente políticamente. Al mismo tiempo, las ganancias de estos proyectos eran una fuente importante de ingresos para el gobierno, lo que dificultaba el desarrollo de un proyecto que acabara con los mismos. En ese sentido, el hecho de que la consulta fuera convocada y convertida en ley por el mismo Moreno cumplía dos funciones. Por un lado, le permitía controlar el alcance de la reducción que ésta implicaría. Por otro lado, evitaba que en el futuro los grupos ambientalistas convocaran a otra consulta del tema, en tanto legitimaba la decisión de su gobierno.

6. Análisis

El estudio de los tres casos presenta descubrimientos importantes y varios factores en común entre ellos, que divergen y se asemejan en algunos de los descubrimientos que Tsebelis y otros autores han indicado sobre el tema. Como se puede ver en la Figura 5, los casos presentaron muchas diferencias en los distintos sectores relevantes.

País	Actores con poder de veto	Factores electorales	Grupos de interés	Resultado
Brasil	Gobernadores Mora (marzo 2018), Pereira (abril-noviembre 2018) y la Asamblea	Aparente oposición a más áreas naturales en el estado	Grupos de agronegocios	Rechazo total de la propuesta
Colombia	Presidente Santos, Congreso, Senado y la Corte Constitucional	Ambivalente, posiblemente favorable a proteger los páramos	Grupos de habitantes, activistas ambientales	Aprobación de una ley que protegía a los páramos de la actividad minera
Ecuador	Presidente Rafael Correa	Favorable a proteger el Parque Yasuní	Activistas ambientales	Protección ambivalente

Figura 5. Resumen de casos de estudio. Elaboración propia

Para empezar, no todos los factores que Tsebelis considera esenciales fueron importantes dentro de los procesos. En ninguno de los casos, por ejemplo, la cantidad de los actores con poder de veto es por sí sola suficiente para predecir la estabilidad en la política. En Brasil, las políticas de áreas naturales de Rondonia aprobadas por el gobernador solamente tenían que pasar por la Asamblea, pero la política terminó fracasando. En Colombia, la política que se aprobó tuvo que ser acorde a los principios que sostenía la Corte, y su capacidad de revisión volvía irrelevante a los otros actores con poder de veto. Ecuador es el caso donde parecería que la cantidad pudo ser más relevante para el cálculo, en tanto con el fin de evitar el posible veto de las coaliciones de oposición y las favorables a Correa de su partido en la Asamblea, el presidente impulsó una consulta popular donde la capacidad de redactar la pregunta y de adaptar el resultado a una ley resultó en la política más favorable para el presidente.

La distancia de las preferencias y la cohesión de los actores, por otro lado, sí tuvieron una mayor importancia en cada uno de los casos. Las preferencias claramente fueron importantes en todos los casos, pero al final fue la cohesión la que tuvo un papel más importante,

y algo inesperado. En el caso de Brasil, el gobernador hizo su propuesta sin considerar que la Asamblea pudiera ser un actor con poder de veto en primer lugar. El hecho de que al final la Asamblea lograra intervenir y superar el veto de su sucesor por medio de un juego político ilustra la importancia de la disputa política, donde el factor más importante entre los que introduce Tsebelis es la cohesión. Las preferencias de la Asamblea estaban alejadas a la del gobernador, pero su cohesión interna en este tema les permitió actuar como un actor de veto único, cuya unanimidad en este tema le permitía negociar con alguna ley que el gobernador requiriera y luego superar su posible veto. Al final, incluso a pesar de que la iniciativa tenía el apoyo del Ministerio del Ambiente y, por tanto, del gobierno federal, la iniciativa fracasó.

En el caso de Colombia, el desarrollo de las preferencias y la cohesión de la Corte en los temas ambientales se ha desarrollado a través de varios años. El alcance constitucional de la protección al ambiente es importante, pero más importante aún es la manera en que la Corte ha interiorizado el derecho a un medio ambiente sano en sus decisiones. Es por los precedentes de sus decisiones, desarrolladas a lo largo de 30 años desde la Constitución del 91, que la Corte se ha vuelto más o menos cohesiva en este tema, y ha desarrollado una opinión favorable al ambiente. Para este caso, es la mezcla de esta cohesión con el hecho de que la Corte sea el último interprete de la Constitución que le permitió superar el veto de todos los otros actores.

Por último, en el caso de Ecuador, la cohesión, o falta de ella, aparece como un factor esencial para explicar la situación, y está presente al interior del partido Alianza País. En este caso, la pérdida del control del partido ante Correa que sufre Moreno le lleva a una situación en la cuál tratar de introducir un cambio en el Parque Yasuní desde la Asamblea resultaría en una política cuyo resultado no necesariamente podría controlar. La lógica de utilizar la consulta popular, de acuerdo con este argumento, responde entonces a tener un resultado que pudiera controlar mejor, tanto en la redacción de la pregunta como en la adaptación de su resultado a una ley.

En ese sentido, la teoría de Tsebelis sí tiene principios importantes que pueden aplicarse para entender la oposición a estos proyectos, y las condiciones bajo las que ésta tendrá éxito: Tsebelis sí supone que la cohesión de estos actores es un factor importante para que puedan oponerse de manera organizada a una política. Sin embargo, es destacable que ninguno de los estudios de la política ambiental a la luz de esta teoría había considerado la importancia de este factor dentro de las variables con efectos causales. Las críticas a los trabajos cuantitativos del

poder de veto ahondan con frecuencia con respecto que estos no se tomen en cuenta las preferencias. La cohesión, por otro lado, es un factor tan o incluso más importante que los estudios cuantitativos de actores con poder de veto no suelen considerar y que las críticas tampoco mencionan. Dependiendo de las reglas institucionales, un actor institucional colectivo con una alta cohesión puede superar los vetos de otros actores individuales, por lo que esta cohesión puede fortalecer su capacidad de vetar políticas que vayan contra sus intereses. Este tema no sólo se vincula a la disciplina que tiene un partido, por ejemplo, sino que está ligado a qué tanto coinciden las preferencias en la cámara con respecto a un tema o a la cohesión dentro de las cortes constitucionales. Por ello, la conceptualización de esta disciplina también debe discutirse a fondo en estudios cuantitativos de los actores con poder de veto.

Pensando a la hipótesis de las participaciones de cortes constitucionales, la hipótesis sólo se cumplió parcialmente. Ciertamente, el papel más activo que adoptó la Corte en el caso de Colombia sí respondió a una estabilidad relativa en el tema de los páramos. Aunque el tema ya tenía importancia y habían aparecido proyectos de ley que buscaban establecer esta protección como el Código Minero de 2011, la inconstitucionalidad de este Código dejó a la protección de los páramos en una situación de ambigüedad. A partir de esta ambigüedad, el gobierno siguió reconociendo como válidos a los proyectos mineros anteriores a la declaración del código, incluso si éstos ponían en riesgo la integridad de los páramos. Así, la participación de la Corte en el proceso respondía a un aparente estancamiento o parálisis legislativa, evidenciado en el fracaso de leyes que buscaban establecer la protección de los páramos presentados antes y después del código mineros, y a la falta de disposición del Congreso por impulsar proyectos de ley que aclararan la protección.

Sin embargo, esto no es totalmente acorde a lo que predeciría Tsebelis. El Congreso sí había aprobado leyes sobre el tema y establecido un estatus quo al respecto. Continuar permitiendo los proyectos anteriores al código minero no fue nada más el resultado de una parálisis legislativa, sino de que el Congreso aprobara la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que permitía aún los proyectos con concesiones previas. Por ello, su participación no respondió a la falta de leyes del tema, sino a que éstas no protegían en realidad a los páramos. El hecho no sólo de que participara, sino que además no fuera absorbida como actor con poder de veto muestra las limitaciones de las condiciones que Tsebelis presenta para la participación de la Corte.

La participación de la Corte responde a principios que convirtieron a la protección al medio ambiente en un derecho humano fundamental. A lo largo de los últimos casi 30 años la Corte ha adoptado estos principios de manera seria en sus decisiones y el resultado de ello es que los jueces dentro de ésta adopten posturas muy progresivas en materia ambiental. En este contexto, tener que entrar en un conflicto con las mineras transnacionales con tal de proteger al medio ambiente es una consecuencia aceptable para la Corte. Por su parte, la misma naturaleza de cómo ésta es escogida implica que no está sujeta a presiones políticas, lo que le permite tomar decisiones que, de otra manera, otros actores probablemente no habrían impulsado. Como actor con poder de veto, la internalización de principios ambientales puede llevar a que una corte constitucional tome un papel fundamental, y que pueda actuar como un actor que supere el veto de cualquier otro.

Adicionalmente, hubo un análisis de factores que pueden influir en las decisiones de los actores con poder de veto. El primero de estos factores es el de la carrera por reducir la regulación. Según esta idea, la presencia de recursos económicos valiosos dentro de las posibles áreas naturales protegidas genera una presión para no proteger estas áreas. Este factor es común a los tres casos, en Brasil en forma de tierras para expandir la agricultura, en Colombia en forma del oro y otros recursos mineros en los páramos, y en Ecuador en forma del petróleo en el Parque Yasuní. Aunque es difícil aislar el efecto que estos recursos pueden tener, lo que indica el estudio de los casos es que por sí sólo este factor no llevó a que las áreas estuvieran más o menos protegidas. Dentro de la carrera por reducir las regulaciones, parece haber un factor adicional necesario para que este efecto se observe.

En Brasil, la Asamblea de Rondonia afirmó representar a los agronegocios, y los grupos que representaban a estos intereses parecen haber tenido influencia sobre la misma, lo que resultó en el rechazo total de las once áreas propuestas. En Colombia, la Corte Constitucional fue independiente a las posibles presiones por mantener esta actividad, ya sea con el fin de evitar un conflicto o como manera de tener acceso a recursos fiscales. En Ecuador, aunque no había un grupo específico que presionara a favor del petróleo, los ingresos petroleros se habían establecido a lo largo del gobierno de Correa y de la historia del país como una fuente esencial de recursos de la que dependía el estado, lo que llevó a una medida de protección ambivalente del área, que continúa permitiendo la explotación. A partir de la evidencia en los casos, el mecanismo causal que lleva a que este factor resulte en el fracaso de una política parece estar

vinculado a la relación de los actores con poder de veto con el recurso. Cuando el actor es más independiente a las presiones de este desarrollo, podría esperarse que fuera viable lograr una política que proteja a esta área natural protegida. Esto representa un descubrimiento desalentador, en tanto fuera de Cortes que adopten principios ambientales al mismo grado que lo hace la colombiana, no es común encontrar actores de veto que respondan sólo o principalmente a consideraciones ambientales.

Sobre los puntos de veto, el principal descubrimiento fue que la mayor capacidad de los grupos de interés por cambiar los resultados ocurrió por los vínculos previos y establecidos con algún actor específico, como en el caso de Brasil, o por la presión de activistas a lo largo del tiempo para que el Estado atendiera el tema, como en el caso de Colombia y a menor grado en Ecuador. En Brasil, los vínculos de los grupos que representaban a los agronegocios fueron importantes en la medida en que permitieron que estos intereses influyeran en la Asamblea. Sin embargo, esto fue más por un vínculo previo y bien establecido que por una intervención en un momento específico de incertidumbre.

En Colombia, la presión de distintos grupos fue por medio de protestas para que el tema fuera atendido por el estado, pero fue menos directa que en Brasil. Así, aunque hubo una presión directa en el Ministerio para que éste delimitara el páramo y cumpliera lo que indicaba la ley y para que el estado acabara con el Plan Nacional de Desarrollo (2015-2018), ya no estuvo tan presente sobre el Congreso o el Senado durante el desarrollo de la ley. En Ecuador la presión fue por medio de protestas y de medidas como la propuesta de consulta de Yasunidos. En este caso, sin embargo, la propuesta falló, y fue adoptada después por el mismo gobierno como forma de legitimar un cambio menos ambicioso en la protección del Parque Yasuní. En estos dos últimos casos aparecen grupos ambientalistas que fueron esenciales para que el estado tomara en cuenta este problema, pero no para presionarle a adoptar una solución específica. Otros factores, la importancia del petróleo en el caso de Ecuador y los principios ambientales de la Corte en el de Colombia, fueron los determinantes en las decisiones que terminó tomando el país.

Sobre la competencia electoral y la manera en que influyó en los actores con poder de veto, la evidencia fue menos concluyente en tanto no se encontraron datos sobre la opinión del electorado con respecto a proteger o explotar a un ambiente. Asimismo, un factor que no se consideró dentro de la hipótesis fue que hubiera en primer lugar una oportunidad de que estas

presiones se ejercieran sobre los actores. El caso de Colombia, por ejemplo, ilustra bien estos problemas. No hay datos que confirmen o rechacen el apego general de la población a la protección del páramo. Podría suponerse que los beneficios generales para la población vinculados a la protección de los páramos se asociarían a una preferencia por protegerlos de la minería, pero no es posible confirmarlo. Por otro lado, el poco valor electoral que tenían los habitantes de los páramos podría explicar que la Ley pasara de manera unánime y que no tuvieran éxito los intentos por distinguir entre minería artesanal y minería a gran escala que defendían los grupos de habitantes. En todo caso, el actor esencial fue la Corte Constitucional, misma que no se habría visto afectado por una opinión pública más o menos favorable a la protección de estos ecosistemas.

En el caso de Ecuador, existen datos de las encuestas y de la consulta que indican un apoyo general por proteger mejor al Parque Yasuní. La lógica podría coincidir entonces con la situación que describe Wälti (2004), donde la prominencia del tema, vinculado al valor subjetivo asignada por los votantes a esta área, así como la posible degradación del área por la explotación petrolera, volvieron al tema relevante ante el electorado, lo que a su vez presionaría al gobierno a legislar al respecto. La consulta para la que Yasunidos consiguió más de 700 mil firmas en 2014 coincide con esta lógica, en tanto indica un interés expreso de la población por proteger al área y pretende presionar al gobierno para consultarles sobre ello. Sin embargo, incluso si este interés explica que el tema estuviera en la consulta, tanto la redacción de la pregunta como la adaptación de ésta a una ley fueran hechas por el gobierno de Lenin Moreno y el resultado de esto fue una protección ambivalente del Parque Yasuní. Por ello, tampoco este caso responde a esta lógica, y se muestra más bien como una manera de controlar el cambio que la importancia del tema en el electorado pudo haber exigido.

En Brasil tampoco es posible ver este efecto directamente ya que no hay encuestas sobre las áreas naturales a nivel estatal. Por otro lado, tanto el alcance de la política como su discusión estaban a nivel del estado de Rondonia, por lo que los efectos de las áreas naturales habrían sido, en teoría, más resentidos por los mismos electores. Por ello, a diferencia de los casos de Colombia y Ecuador, la importancia del sector económico afectado podría ser un factor relevante para los electores. Aunque este sector tan sólo representa el 14,96% del PIB del estado, siendo los servicios y el comercio los que integran la mayor parte de la economía, es la principal actividad económica en 23 de los 52 municipios del estado (Redacción G1 Rondonia 2019, 1).

Además, la soja es el segundo producto más exportado del estado, representando un 30% de sus exportaciones, por lo que parte de la actividad del comercio y otros servicios se vincula a este sector (Bueno 2020). Por lo tanto, en teoría una política que afectara negativamente a este sector podría ser contraria a los intereses del electorado, y habría una atención a esta opinión por la Asamblea en su decisión. Sin embargo, sin datos precisos sobre las opiniones es imposible confirmar o rechazar la hipótesis.

Adicionalmente, el caso de Colombia permite considerar una posible expansión de la teoría de la teoría de puntos de veto, al ilustrar la posibilidad de que los grupos ambientalistas apelen a la Corte como actor con poder de veto, y las ventajas que esto tendría. Aunque en este caso la Corte no fue involucrada por los ambientalistas, sus preferencias favorables al medio ambiente y su capacidad de superar el veto de otros actores la podrían volver un actor favorable para grupos ambientalistas que busquen proteger a los ecosistemas. En principio, cuando las cortes constitucionales tienen poder de revisión de fondo, sus decisiones pueden ser acordes a principios ambientalistas, y su estructura las vuelve independientes a posibles presiones políticas por decisiones controversiales.

Por otro lado, esta independencia implica que, así como se puede presionar a una corte constitucional a intervenir en un tema, no puede presionársele para darle más importancia al ambiente en sus decisiones. Por ello, la lógica de apelar a las cortes constitucionales por los grupos ambientalistas depende de los mismos precedentes y preferencias de éstas. En Colombia, donde la Corte es tan activa y favorable al ambiente, es posible que haya otros casos donde pueda estudiarse más a fondo esta situación, con la Corte usando su poder de veto para superar a otros actores y la apelación a ella venga de los activistas ambientales. Hasta entonces, esto es simplemente una propuesta.

Por último, un factor adicional que apareció dentro del análisis de los actores con poder de veto fueron las condiciones históricas, políticas e institucionales que llevaron a darle más peso a ciertos actores o grupos de interés en los países. En el caso de Brasil, esto se ilustra por el peso relativo de los grupos de los agronegocios en el país. La falta de regulación del lobbying, así como la inmensa demanda de productos como la soja en el mercado global les han dado a estos grupos una influencia desmedida en los procesos de creación de políticas a nivel nacional y estatal. El alcance de esta influencia debe ser considerado en estudios que pretendan hacer análisis de actores con poder de veto en el país, enfocados o no en la política ambiental.

En el caso colombiano, donde la Corte se ha establecido como un actor activo dentro de las cuestiones ambientales, esta situación es más por un actor que por un grupo. Las condiciones que han permitido que la Corte tome este papel activo no fueron necesariamente previstas al desarrollar la Constitución de 1991. El papel que ha adoptado la Corte en este tema ha nacido de una mezcla de factores, que le llevan a representar un actor de veto esencial para políticas vinculadas a la naturaleza. La implicación y el alcance de este actor debe ser estudiado a futuro con mayor profundidad.

En Ecuador, en cambio, la importancia que tomó la consulta popular en este caso tuvo que ver con un contexto político específico de fragmentación del partido en el gobierno. Esto no necesariamente será permanente ni se mantendrá en el futuro. Si el ejecutivo logra controlar mejor la asamblea, podría encontrar más conveniente mandar leyes a ésta que consultar a la población. Su importancia en este caso, sin embargo, y las consecuencias que tuvo que la pregunta fuera redactada y adoptada en forma de ley por el mismo gobierno representan un factor esencial, y no deben perderse de vista. Asimismo, aunque para temas ambientales las consultas sólo han sido convocadas a nivel nacional por el gobierno, a futuro estas herramientas podrían ser útiles para que grupos de activistas puedan impulsar medidas de protección al ambiente más progresivas, como la propuesta de Yasunidos.

7. Conclusión

Esta tesina ilustró la utilidad de un enfoque en los actores con poder de veto para estudiar las políticas de áreas naturales protegidas en América Latina. Volviendo al tema del inicio, la relevancia de esto responde a la aparente disyuntiva entre la necesidad de un mejor desarrollo económico y la protección del medio ambiente en países en desarrollo. La evidencia parece indicar que en países en desarrollo habrá una “carrera” para reducir las protecciones al ambiente para incentivar el desarrollo económico. Con el fin de entender cómo pueden las democracias en desarrollo superar esta disyuntiva y proteger a sus ecosistemas, se utilizó el marco de los actores con poder de veto de George Tsebelis para estudiar tres casos de políticas de áreas naturales protegidas en tres países latinoamericanos. Los tres casos presentaban el dilema de explotar los recursos valiosos al interior de las áreas naturales, y sus resultados fueron muy distintos.

Aunque el análisis no pudo aplicar la teoría formal de Tsebelis por dificultades metodológicas, este análisis ilustró algunos factores importantes a considerar al utilizar su marco

de análisis para estudiar la política ambiental en estos contextos. En general, los actores con poder de veto sí son importantes para la aprobación o el rechazo de estas políticas ambientales. Adicionalmente, algunos factores que Tsebelis considera esenciales en ellos, como su cohesión interna en el caso de ser actores colectivos, es esencial. Esto es relevante en tanto trabajos críticos de Tsebelis o de la aplicación de su metodología, tanto al tema de política ambiental como a las políticas en general tienden a minimizar o ignorar el valor de este factor. Sobre las preferencias, un factor importante fue estudiar el origen de las preferencias de los actores y no tomarlas como un factor exógeno.

Para ello, el análisis incorporó elementos de la teoría de puntos de veto, y se enfocó en las posibles presiones que los votantes o los grupos de interés a favor o en contra de la explotación podrían ejercer sobre los actores con poder de veto. Para el tema electoral, los resultados de este análisis fueron inconclusos en tanto no se encontraron datos directos de los votantes relevantes para cada caso y/o mecanismos por los que éstos podrían presionar a los actores. Sobre los grupos de interés, su efecto se observó principalmente en uno de los tres casos, donde la bancada que representa a los agronegocios tenía una importancia clara sobre la Asamblea Legislativa estatal, de tal manera que lograron que ésta vetara una propuesta de áreas naturales contraria a sus intereses por medio de negociaciones con el gobernador. Adicionalmente, otros factores surgieron como esenciales para entender tanto las preferencias como el peso de cada actor. En el análisis de los casos de estudio, esta tesina encontró que los factores políticos, institucionales e históricos del país o región de estudio explican en gran medida esas preferencias, y deben ser estudiados también como parte del mismo análisis.

En conclusión, el enfoque en los actores con poder de veto sí permitió identificar dinámicas comunes a los casos de estudio que explican el éxito y fracaso de las políticas de áreas naturales protegidas. En los tres casos, los actores con poder de veto tuvieron un papel esencial en el éxito o rechazo de cada política, y factores como su cohesión y preferencias cambiaron el resultado. En una frase, parece que la independencia o influencia de los actores a la posible explotación de las posibles áreas naturales protegidas es un factor esencial para explicar el éxito o fracaso de éstas. Cuando la explotación es importante para ellos, ya sea porque el gobierno usaría esos recursos o porque algún grupo de interés los influye, es difícil que tengan éxito las políticas.

La evidencia de estos resultados es inconclusa, en tanto el único caso en el que la política tuvo éxito presentaba esa independencia de manera muy estricta: La Corte Constitucional, en principio, es independiente a cualquier presión política. En otros casos de éxito, sería interesante observar de qué otras maneras aparecen esa independencia, o si un factor distinto a ella resultó en el éxito de la política. En estudios a futuro sería importante probar esta conclusión con más casos de estudio o con estudios cuantitativos que tengan información suficientemente precisa. Dentro de estos estudios, dos áreas quedarían pendientes de analizar. Primero, el efecto electoral sobre los actores con poder de veto, tanto con datos de opinión como con un mecanismo causal claro entre estas preferencias y los actores con poder de veto. Segundo, estudiar la manera en que se puede conceptualizar esta independencia cuando el actor es legislativo o no necesariamente es tan independiente como una Suprema Corte. Aunque esto podría limitar los posibles casos de estudio, construir sobre estos resultados permite mejorar la manera en que se conceptualiza la independencia, y estudiar a fondo su utilidad para la política ambiental.

Bibliografía

- Agencia Efe. 2013. «La Asamblea legislativa de Ecuador aprueba explotación petrolera en el Yasuní». El Mundo. 4 de octubre de 2013. <https://www.elmundo.es/america/2013/10/04/noticias/1380885834.html>.
- Aguilar, Daniela. 2018. «Ganó el Sí en Ecuador: ¿Qué futuro le depara a la reserva del Yasuní?» Noticias ambientales. 5 de febrero de 2018. <https://es.mongabay.com/2018/02/areas-naturales-protégidas-referendum-petroleo-pueblos-indigenas/>.
- Aguilar, María Alejandra. 2017. «La inseguridad jurídica de los páramos en Colombia». La inseguridad Jurídica de los páramos en Colombia. 14 de diciembre de 2017. <https://sostenibilidad.semana.com/opinion/articulo/la-inseguridad-juridica-de-los-paramos-en-colombia/39175>.
- Amazon Watch. 2018. «Complicity in Destruction: How northern consumers and financiers sustain the assault on the brazilian amazon and its peoples». <https://amazonwatch.org/assets/files/2018-complicity-in-destruction.pdf>.
- Andonova, Liliana, Edward D. Mansfield, y Helen V. Milner. 2007. «International Trade and Environmental Policy in the Postcommunist World». *Comparative Political Studies* 40 (7): 782-807. <https://doi.org/10.1177/0010414006293215>.
- Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. 2020. «Parlamentares 9ª periodo (2015 - 2019)». Sistema de Apoio ao Processo Legislativo. 2020. <https://sapl.al.ro.leg.br/parlamentar/?pk=9>.
- Assembleia Legislativa Estado de Rondônia. 2019. *Constituição do Estado de Rondônia*.
- Bättig, Michèle B., y Thomas Bernauer. 2009. «National Institutions and Global Public Goods Are Democracies More Cooperative in Climate Change Policy?» SSRN Scholarly Paper ID 1320967. Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://papers.ssrn.com/abstract=1320967>.
- Borregaard, Nicola, Giulio Volpi, Hernán Blanco, Françoise Wautiez, y Andrea Matte-Baker. 1999. «Environmental Impacts of Trade Liberalization and Policies for the Sustainable Management of Natural Resources: A Case Study of Chile's Mining Sector». Geneva: UNEP. <http://www.unenvironment.org/es/node/14159>.
- Branford, Sue. 2018a. «Brazil High Court Forest Code Ruling Largely Bad for Environment, Amazon: NGOs». Mongabay Environmental News. 1 de marzo de 2018.

- <https://news.mongabay.com/2018/03/brazil-high-court-forest-code-ruling-largely-bad-for-environment-amazon-ngos/>.
- . 2018b. «Brasil elimina 11 nuevas áreas protegidas en la Amazonía con una superficie de 600 mil hectáreas». Traducido por Soledad Agüero. Mongabay. 22 de diciembre de 2018. <https://es.mongabay.com/2018/12/areas-protegidas-brasil/>.
- Bueno, Sinara. 2020. «Exportações de Rondônia». *FazComex Blog* (blog). 10 de junio de 2020. <https://www.fazcomex.com.br/blog/exportacoes-de-rondonia/>.
- Cardenas, Mauricio, Roberto Junguito, y Mónica Pachón. 2006. «Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution». *Coyuntura Económica* XXXVI (1). <https://doi.org/10.2139/ssrn.1814757>.
- Carter, Neil, Robert Ladrech, Conor Little, y Vasiliki Tsagkroni. 2017. «Political Parties and Climate Policy: A New Approach to Measuring Parties' Climate Policy Preferences». *Party Politics*, marzo. <https://doi.org/10.1177/1354068817697630>.
- Celi Moscoso, Manuela. 2017. «Lenín Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País? | Nueva Sociedad». Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina. 21 de junio de 2017. <https://nuso.org/articulo/lenin-moreno-un-punto-de-inflexion-para-alianza-pais/>.
- Colaborador ¡Pacifista! 2017. «Tres preguntas urgentes que tenemos que hacernos sobre Santurbán». ¡PACIFISTA! 7 de diciembre de 2017. <https://pacifista.tv/notas/tres-preguntas-urgentes-que-tenemos-que-hacernos-sobre-santurban/>.
- Congleton, Roger. 1992. «Political Institutions and Pollution Control». *The Review of Economics and Statistics* 74 (3): 412-21.
- Cruz, Igor. 2018. «Assembleia aprova projetos que sustam decretos do Governo criando 11 áreas de reserva — Assembleia Legislativa». Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. 28 de marzo de 2018. <https://www.al.ro.leg.br/institucional/noticias/assembleia-aprova-projetos-que-sustam-decretos-do-governo-criando-11-areas-de-reserva>.
- Damania, Richard, Per G. Fredriksson, y John A. List. 2003. «Trade Liberalization, Corruption, and Environmental Policy Formation: Theory and Evidence». *Journal of Environmental Economics and Management* 46 (3): 490-512. [https://doi.org/10.1016/S0095-0696\(03\)00025-1](https://doi.org/10.1016/S0095-0696(03)00025-1).

- Dasgupta, Shouro, y Enrica De Cian. 2016. «Institutions and the Environment: Existing Evidence and Future Directions». *Fondazione Eni Enrico Mattei, Note Di Lavoro*, 2016.041. <https://www.feem.it/en/publications/feem-working-papers-note-di-lavoro-series/institutions-and-the-environment-existing-evidence-and-future-directions/>.
- Finnegan, Jared J. 2019. «Institutions, Climate Change, and the Foundations of Long-Term Policymaking», noviembre. <https://doi.org/10.33774/apsa-2019-6ft75>.
- Fredriksson, Per G., y Daniel L. Millimet. 2007. «Legislative Organization and Pollution Taxation». *Public Choice* 131 (1): 217-42. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9114-0>.
- Fredriksson, Per G., y Herman R. J. Vollebergh. 2009. «Corruption, Federalism, and Policy Formation in the OECD: The Case of Energy Policy». *Public Choice* 140 (1): 205-21. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9419-x>.
- Fredriksson, Per, y Jim Wollscheid. 2007. «Democratic institutions versus autocratic regimes: The case of environmental policy». *Public Choice* 130 (3): 381-93.
- Gallagher, Kevin P. 2008. «Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas». *New Political Economy* 13 (1): 37-59. <https://doi.org/10.1080/13563460701859686>.
- Ganghof, Steffen. 2003. «Promises and Pitfalls of Veto Player Analysis». *Swiss Political Science Review* 9 (2): 1-25. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2003.tb00411.x>.
- Ganghof, Steffen, y Thomas Bräuninger. 2006. «Government Status and Legislative Behaviour Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany». *Party Politics* 12 (4): 34.
- García, Martha Cecilia V. 2017. *Protestas relacionadas con la minería en Colombia 2000-2015*. GLOCON Country Report 1. Berlin/Bogotá: GLOCON&CINEP/PPP. <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/25015/Country%20Report%20Series%20No%201.pdf?sequence=1>.
- González, Ivonne. 2018. «Santurbán, una delimitación que limita una solución». *Semana rural*. 23 de marzo de 2018. <https://semanarural.com/web/articulo/opinion/opinion/paramo-santurban-una-delimitacion-que-limita-una-solucion/469>.

- Guidi, Ruxandra. 2016. «Colombia prohíbe la minería en sus páramos». Mongabay. 10 de febrero de 2016. <https://es.mongabay.com/2016/02/colombia-prohibe-la-mineria-en-sus-paramos/>.
- Immergut, Ellen M. 1992. *Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge England ; New York, NY, USA: Cambridge University Press.
- Immergut, Ellen M., Karen M. Anderson, y Isabelle Schulze. 2007. «Introduction: The Dynamics of Pension Politics». En *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton University Press.
- IUCN. 2015. «About Protected Areas». IUCN. 10 de septiembre de 2015. <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about>.
- Jahn, Detlef. 2017. «New Internal Politics in Western Democracies: The Impact of the Environmental Movement in Highly Industrialized Democracies». En *Parties, Governments and Elites: The Comparative Study of Democracy*, editado por Philipp Harfst, Ina Kubbe, y Thomas Poguntke, 125-50. Vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-17446-0_8.
- Kingsbury, Donald V., Teresa Kramarz, y Kyle Jacques. 2019. «Populism or Petrostate?: The Afterlives of Ecuador's Yasuní-ITT Initiative». *Society & Natural Resources* 32 (5): 530-47. <https://doi.org/10.1080/08941920.2018.1530817>.
- León, Edu, y Manuel Bayón. 2014. «El parque del Yasuní, tras la anulación de la consulta». Periódico Diagonal. 1 de agosto de 2014. <https://www.diagonalperiodico.net/global/23640-parque-del-yasuni-tras-la-anulacion-la-consulta.html>.
- Lockwood, Matthew. 2013. «The Political Sustainability of Climate Policy: The Case of the UK Climate Change Act». *Global Environmental Change* 23 (5): 1339-48. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.001>.
- Lozano, Carlos. 2013. «La protección de los páramos en Colombia: Algo más que normas». Interamerican Association for Environmental Defense (AIDA). 17 de septiembre de 2013. <https://aida-americas.org/es/blog/la-proteccion-de-los-paramos-en-colombia-algo-mas-que-normas>.

- M. Fearnside, Philip, y Paulo Vilela Cruz. 2018. «Chainsaw Massacre: Protected Areas in Danger in Brazil's State of Rondônia (Commentary)». *Mongabay Environmental News*. 31 de octubre de 2018. <https://news.mongabay.com/2018/10/chainsaw-massacre-protected-areas-in-danger-in-brazils-state-of-rondonia-commentary/>.
- Madden, Nathan J. 2013. «It's Not Easy Being Green : Veto Players, Climate Policy Adoption, and Outcomes in OECD States». Ph. D., University of Missouri--Columbia. <https://doi.org/10.32469/10355/40109>.
- . 2014. «Green means stop: veto players and their impact on climate-change policy outputs». *Environmental Politics* 23 (4): 570-89. <https://doi.org/10.1080/09644016.2014.884301>.
- Magnani, E. 2001. «The Environmental Kuznets Curve: Development Path or Policy Result?». *Environmental Modelling & Software* 16: 157-65.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2014. «Resolución número 2090 de 2014, por medio de la cual se delimita el Páramo Jurisdicciones - Santurbán - Berlín, y se adoptan otras determinaciones». *Diario Oficial de Colombia*. 22 de diciembre de 2014. <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/resolucion-numero-2090-2014-550072434>.
- Molina Triana, Alfredo Guillermo. 2011. «La Constitución del 91 y sus garantías ambientales». *Congreso Visible*. 27 de mayo de 2011. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-constitucion-del-91-y-sus-garantias-ambientales/1657/>.
- Moraes Salvio, Geraldo Majela, y Carolina Ribeiro Gomes. 2018. «Protected Area Systems in South American Countries». *Floresta e Ambiente* 25 (4). <https://doi.org/10.1590/2179-8087.113417>.
- Mumme, Steve. 1997. «Environmental Policy and Politics in Mexico». En *Ecological Policy and Politics in Developing Countries*, editado por Desai Uday. New York: University of New York Press. https://www.researchgate.net/publication/267510658_Environmental_Policy_and_Politics_in_Mexico.
- Observatorio De Conflictos Ambientales. 2018. «Pequeña minería: ¿piedra angular del conflicto ambiental en Santurbán?». *Sostenibilidad Semana*. 20 de marzo de 2018.

- <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/paramo-de-santurban-la-pequena-mineria-es-la-piedra-angular-del-conflicto-ambiental/39723>.
- Orozco, Mónica. 2019. «Marcelo Mata: ‘La visión ambiental primó en el nuevo mapa del Yasuní’ | El Comercio». El Comercio. 26 de mayo de 2019. <https://www.elcomercio.com/actualidad/marcelo-mata-vision-ambiental-yasuni.html>.
- Osorio, Camila. 2010. «El legado minero de Uribe». La Silla Vacía. 14 de octubre de 2010. <https://lasillavacia.com/historia/18648>.
- Osorio Idárraga, Sebastián. 2018. «¿De qué se trata la Ley de Páramos?» Radio Nacional de Colombia. 3 de julio de 2018. <https://www.radionacional.co/noticia/ley-de-paramos/paramos-colombianos-hacia-camino-de-conservacionparamos-colombianos-hacia>.
- Paz Cardona, Antonio José. 2019. «Ecuador: crece polémica por actividad petrolera en zona intangible del Parque Nacional Yasuní». Noticias ambientales. 30 de mayo de 2019. <https://es.mongabay.com/2019/05/parque-nacional-yasuni-zona-intangible-decreto-ecuador/>.
- Pereira, Pablo, Neila Almeida, y Pablo Oliveira. 2018. «Agronegócio tem a bancada mais bem organizada do Congresso». 29 de julio de 2018. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2018/07/29/agronegocio-tem-a-bancada-mais-bem-organizada-do-congresso.htm>.
- Pérez-Liñán, Aníbal, y Juan Carlos Rodríguez-Raga. 2009. «Jugadores con veto en regímenes presidenciales: Variables institucionales y cambio en las políticas públicas». *Revista de ciencia política (Santiago)* 29 (3): 693-720. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000300002>.
- Redacción G1. 2018. «Coronel Marcos Rocha, candidato ao governo de RO, é entrevistado no Jornal de Rondônia». G1. 13 de septiembre de 2018. <https://g1.globo.com/ro/rondonia/eleicoes/2018/noticia/2018/09/13/coronel-marcos-rocha-candidato-ao-governo-de-ro-e-entrevistado-no-jornal-de-rondonia.ghtml>.
- Redacción G1 Rondonia. 2019. «Setor de serviços foi o responsável por quase 37% do PIB de Rondônia em 2017». G1. 14 de diciembre de 2019. <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2019/12/14/setor-de-servicos-foi-o-responsavel-por-quase-37percent-do-pib-de-rondonia-em-2017.ghtml>.

- Redacción Sostenibilidad Semana. 2018. «764 millones de dólares vale demanda de Eco Oro contra Colombia por Santurbán». Demanda de Eco Oro contra Colombia por delimitación de Santurbán. 13 de octubre de 2018. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/demanda-de-eco-oro-contra-colombia-por-delimitacion-de-santurban/41874>.
- Redacción WRM. 2013. «Ecuador: la Zona Intangible Tagaeri Taromenane del Yasuní». *Boletín mensual movimiento mundial por los bosques tropicales*, 2 de octubre de 2013. <https://wrm.org.uy/es/files/2013/10/Boletin194.pdf>.
- Rey, Denis, y Joshua Ozymy. 2019. «A Political–Institutional Explanation of Environmental Performance in Latin America»: *International Area Studies Review*, abril. <https://doi.org/10.1177/2233865919833979>.
- Ruiz Marrero, Carmelo. 2015. «¿Qué pasó con el Yasuní? (I)». América Latina en movimiento. 12 de agosto de 2015. <https://www.alainet.org/es/articulo/171675>.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle. 2011. «Citizens as Veto Players: Climate Change Policy and the Constraints of Direct Democracy». *Environmental Politics* 20 (4): 485-507. <https://doi.org/10.1080/09644016.2011.589577>.
- Tosun, Jale. 2013. *Environmental Policy Change in Emerging Market Democracies: Central and Eastern Europe and Latin America Compared*. Toronto: University of Toronto Press.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. <https://doi.org/10.2307/j.ctt7rvv7>.
- Universidad de los Andes. 2018. «Por medio de la cual se dictan disposiciones para garantizar la preservación, conservación y restauración integral de los ecosistemas de páramos y el desarrollo sostenible de las regiones de páramo en Colombia. [Conservación ecosistemas de páramos]». Congreso Visible. 2018. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/ppor-medio-de-la-cual-se-dictan-disposiciones-para-garantizar-la-preservacion-conservacion-y-restauracion-integral-de-los-ecosistemas-de-paramos-y-el-desarrollo-sostenible-de-las-regiones-de-paramo-en-colombia-conservacion-ecosistemas-de-paramos/8633/#tab=2>.
- . 2020. «Proyectos de Ley páramos». Congreso Visible. 2020. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/proyectos-de-ley/#q=paramos>.

- Ventes, Pedro. 2018. «Embate para criar 11 unidades de conservação completa quatro meses em Rondônia». G1. 24 de julho de 2018. <https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2018/07/24/embate-para-criar-11-unidades-de-conservacao-completa-quatro-meses-em-rondonia.ghtml>.
- Wälti, Sonja. 2004. «How Multilevel Structures Affect Environmental Policy in Industrialized Countries». *European Journal of Political Research* 43 (4): 599-634. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00167.x>.
- Young, Joseph K, y Laura Dugan. 2011. «Veto Players and Terror». *Journal of Peace Research* 48 (1): 19-33. <https://doi.org/10.1177/0022343310386269>.
- Zhang, Yuejiao. 2013. «VETO PLAYERS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION POLICY IN EUROPEAN COUNTRIES». Master of Public Policy, Washington, DC: Georgetown University.