

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**“De la incubación al reforzamiento institucional”: Análisis  
de la relación entre el Tratado de Libre Comercio Perú-  
EE.UU. y la agenda ambiental peruana**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia Política  
y Gobierno con mención en Relaciones Internacionales que  
presenta:

*César Alejandro De la Cruz Chavez*

Asesora:

*Mildred Rooney Paredes*

Lima, 2025


## Informe de Similitud

Yo, Mildred Rooney Paredes, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada *“De la incubación al reforzamiento institucional”: Análisis de la relación entre el Tratado de Libre Comercio Perú-EE.UU. y la agenda ambiental peruana*, del autor César Alejandro De la Cruz Chavez, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 17%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20 de diciembre del 2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 29 de enero del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Rooney Paredes, Mildred</u>	
DNI: 44274232	Firma 
ORCID: 0000-0001-8149-8493	

## Dedicatoria

Para mi familia, especialmente a Ale, mi esposa, por la paciencia con todas las horas de clases y estudio.



## Agradecimiento

A todos los profesores de la Maestría por su generosidad en todo el proceso de aprendizaje.



## Resumen

En 2006, el Perú firmó un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (EE. UU.), promoviendo el intercambio de bienes y servicios, mientras se generaban intensos debates públicos y políticos sobre sus posibles impactos negativos, especialmente en áreas sensibles como el medio ambiente y propiedad intelectual, particularmente por el acceso a medicamentos.

Más de una década después de la firma del acuerdo, esta tesis se propone evaluar el TLC no solo como un instrumento comercial, sino también como una herramienta de impulso al reforzamiento de la agencia estatal en la agenda ambiental. En esa línea, esta investigación tiene como objetivo determinar cómo la negociación, suscripción e implementación del TLC Perú-EE. UU. han incidido en el entorno normativo e institucional en materia ambiental en el Perú, entre 2002 y 2010.

A partir de un marco teórico-conceptual de difusión normativa y de políticas, y de refuerzo de la capacidad estatal, la tesis busca comprender el proceso de intersección entre las agendas comerciales y ambientales contenidas en el TLC Perú-EE. UU. En ese entendimiento, la investigación postula que los EE.UU. actuaron como emprendedores normativos que socializaron estándares ambientales a nivel bilateral, primero con convenios de donación bilaterales suscritos desde 1995, y luego con el Capítulo 18 y la inclusión tardía del Anexo 18.3.4 de manejo forestal en el TLC. Los compromisos adoptados por el Perú en el TLC impulsaron notoriamente la reforma institucional y la aprobación normativa en materia ambiental, reflejando así una incipiente fase de “interiorización” de las normas difundidas.

**Palabras clave:** TLC, Perú, medioambiente, política comercial, difusión normativa, difusión de políticas, reforzamiento estatal.

## **Abstract**

In 2006, Peru signed a Free Trade Agreement (FTA) with the United States (US), promoting the exchange of goods and services, while generating intense public and political debate about its possible negative impacts, especially in sensitive areas such as the environment and intellectual property, particularly access to medicines.

More than a decade after the signing of the agreement, this thesis aims to evaluate the FTA not only as a trade instrument, but also as a tool for strengthening state agency in the environmental agenda. Along these lines, this research aims to determine how the negotiation, signing and implementation of the Peru-US FTA have impacted on the environment. This research aims to determine how the negotiation, signing and implementation of the Peru-US FTA have affected the regulatory and institutional environment in environmental matters in Peru between 2002 and 2010.

Based on a theoretical-conceptual framework of regulatory and policy diffusion and state capacity building, the thesis seeks to understand the process of intersection between the trade and environmental agendas contained in the Peru-US FTA. In that understanding, the research postulates that the US acted as regulatory entrepreneurs that socialised environmental standards at the bilateral level, first with bilateral grant agreements signed since 1995, and then with Chapter 18 and the late inclusion of Annex 18.3.4 on forest management in the FTA. The commitments adopted by Peru in the FTA significantly boosted institutional reform and regulatory approval in environmental matters, thus reflecting an incipient phase of 'internalisation' of the disseminated norms.

**Keywords:** FTA, Peru, environment, trade policy, regulatory diffusion, policy diffusion, state strengthening.

## Índice general

Carátula.....	i
Informe de Similitud.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimiento.....	iv
Resumen.....	v
Abstract.....	vi
Lista de Tablas.....	ix
Lista de Figuras.....	x
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....</b>	<b>4</b>
1.1. Marco teórico.....	6
1.1.1. Constructivismo social y difusión normativa.....	6
1.1.2. Difusión de políticas.....	11
1.1.3. Reforzamiento de agencia estatal.....	16
1.2. Diseño metodológico.....	17
1.2.1. Preguntas.....	18
1.2.2. Objetivos de investigación.....	19
1.2.3. Métodos y técnicas.....	20
<b>CAPÍTULO 2: COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO.....</b>	<b>22</b>
2.1. Evolución histórica de la agenda medioambiental en espacios multilaterales.....	22
2.2. Comercio internacional y desarrollo.....	28

2.3. Los acuerdos comerciales y el medio ambiente.....	37
2.4. Procesos de integración económica en América Latina.....	43
<b>CAPÍTULO 3: DIFUSIÓN AMBIENTAL: EL CASO DEL TLC PERÚ - EE.UU..</b>	<b>47</b>
3.1. El surgimiento de la agenda medioambiental en la política comercial bilateral de los EE. UU.....	47
3.2. La difusión normativa a través del TLC EE.UU. – Perú.....	52
3.2.1 Incubación a través de la cooperación para el desarrollo (donaciones).....	52
3.2.2. El Capítulo 18 y el Anexo 18.3.4 de Manejo Forestal.....	57
3.2.3. La “interiorización” a partir del reforzamiento de la agencia estatal.....	62
3.2.3.1. Acuerdo de Cooperación Ambiental (2006) .....	62
3.2.3.2. Nueva normativa y políticas para el reforzamiento institucional en materia medioambiental.....	65
Conclusiones.....	70
Referencias bibliográficas.....	74
Apéndice. Lista de documentos analizados en la investigación.....	81

## Lista de Tablas

Tabla 1: Síntesis comparativa de acuerdos comerciales de EE. UU y sus aspectos Ambientales.....	50
Tabla 2: Línea de tiempo de actores y objetivos materializados en el Programa APGEP-SENREM, 1995-1998 .....	54
Tabla 3: Línea de tiempo de actores y objetivos materializados en el Proyecto STEM, 2002-2006.....	56
Tabla 4: Aspectos temáticos contenidos en el ACA.....	63
Tabla 5: Línea de tiempo de actores y objetivos materializados en el Proyecto STEM, 2002-2006.....	67

## Lista de Figuras

Figura 1: Línea del tiempo del desarrollo sostenible en el marco internacional.....	23
Figura 2: Tasas de crecimiento de América Latina 1950 – 2010.....	31
Figura 3: Número de acuerdos comerciales en vigor, 1948-2024.....	34
Figura 4: Acuerdos comerciales con disposiciones ambientales, 1957-2019.....	39
Figura 5: Número de disposiciones en acuerdos comerciales según el aspecto ambiental.....	41
Figura 6: Segmentación de acuerdos comerciales por tipo.....	42
Figura 7: Principales acuerdos comerciales en Latinoamérica hasta 2006.....	47
Figura 8: Esquema de aspectos contenidos en el acuerdo comercial y el Anexo de Manejo Forestal.....	60
Figura 9: Síntesis de aspectos contenidos en el TLC y el ACA vinculados al entorno normativo institucional del sector ambiental.....	66
Figura 10: Línea temporal de políticas y normativas ambientales en el Perú, 1992-2010.....	69

## Introducción

Las décadas de los 90 y 2000 fueron periodos marcados por el ascenso del neoliberalismo, que promovía la apertura de economías, a través del comercio internacional y la eliminación de barreras arancelarias. En este contexto, diversas economías latinoamericanas, incluyendo la peruana, se embarcaron en la suscripción de acuerdos comerciales con el objetivo de acelerar su desarrollo, bajo un modelo de apertura y liberalización comercial. En 2006, el Perú suscribió un TLC con EE. UU., que además de promover el intercambio de bienes y servicios, generó intensos debates públicos y políticos en relación con sus posibles impactos negativos, particularmente en áreas sensibles como el medioambiente y el acceso a productos farmacéuticos por los compromisos que se asumirían en materia de propiedad intelectual.

Tras la Guerra Fría, el neoliberalismo se posicionó como la principal estrategia para el desarrollo económico de los países rezagados, bajo el paradigma del Consenso de Washington. El Perú adoptó esta ruta que comprendió la reducción unilateral de aranceles, así como la suscripción de diversos acuerdos internacionales bilaterales y multilaterales para integrarse al mercado global. Si bien esta estrategia logró avances significativos en términos económicos, aún persisten interrogantes sobre los efectos políticos y sociales de los acuerdos, especialmente, en campos más allá de lo económico, como la sostenibilidad ambiental.

Tras más de una década de la firma de este acuerdo, esta investigación se propone comprender la relación entre el proceso de negociación e implementación del TLC Perú-EE. UU. y la formación de institucionalidad ambiental en el país, evaluando la creación de normas e

instituciones orientadas a la gestión medioambiental, y la protección de los recursos naturales y forestales, habiendo delimitado como periodo de estudio: entre los años 2002 y 2010.

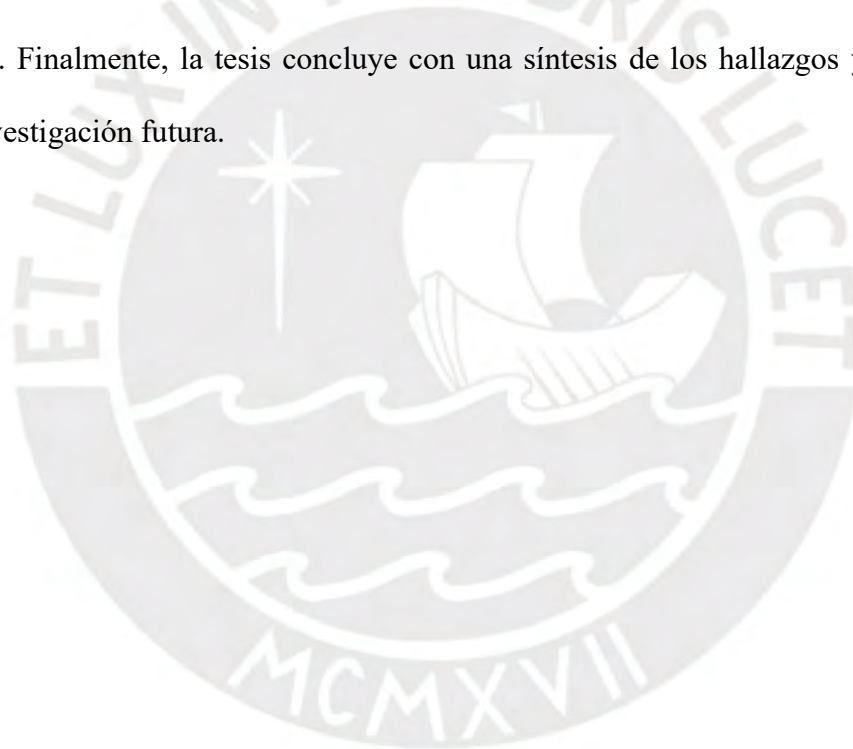
A partir de un enfoque constructivista de difusión normativa en las relaciones internacionales, así como literatura de Ciencia Política vinculada a la difusión de políticas y al reforzamiento de capacidades estatales, esta tesis contribuye a dar cuenta de cómo las normas y estándares internacionales viajan en el sistema internacional, dando lugar a una sociedad internacional, en la que las políticas domésticas tienden a asemejarse a medida que logran concierto entre los actores internacionales. La comprensión de estas dinámicas contribuye a entender cómo se desarrolla la construcción de las agendas de políticas públicas nacionales impulsadas por mecanismos externos, particularmente en países en desarrollo. Como señala Jinnah y Lindsay (2016), la vinculación de las disposiciones medioambientales con el acceso preferente al mercado estadounidense como ocurre con el TLC Perú-EE.UU. podría dar lugar a que “(...) the US may actually be coercing environmental policy changes in trading partner nations”<sup>1</sup> (p. 58).

Con esta premisa, este documento se organiza en tres capítulos. En el primero, se postula el marco teórico-conceptual previamente mencionado, y se describe el diseño metodológico, en el que se formulan las preguntas y objetivos de investigación, así como los procedimientos que ha seguido esta investigación de tipo cualitativo, en los que ha predominado el análisis documental para la construcción de líneas de tiempo de reconstrucción del proceso de surgimiento de las normas surgidas a nivel internacional y difundidas a nivel doméstico en el

---

<sup>1</sup> Traducción al español: “(...) *Estados Unidos puede estar influyendo cambios en la política medioambiental de sus socios comerciales*” [traducción propia].

Perú. En el segundo capítulo, se responde la pregunta específica relativa a cómo ha evolucionado la relación entre el comercio y medioambiente en los espacios multilaterales y regionales. En el tercer capítulo, se aborda el proceso de difusión normativa y de políticas, teniendo como principal instrumento al TLC Perú-EE.UU. Para ello, en este apartado se traza la intersección entre la AOD en materia ambiental ofrecida por USAID al Perú desde mediados de la década de los noventa, y se observa el entorno institucional peruano, para identificar cómo ha evolucionado el marco normativo y de políticas antes y después de la suscripción del acuerdo comercial, enfocándose en la incubación e internalización de normas ambientales. Finalmente, la tesis concluye con una síntesis de los hallazgos y perspectivas para una investigación futura.



## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

La primera sección de este capítulo tiene por propósito construir un marco teórico-conceptual, con base en el cual se busca comprender el proceso de influencia del TLC Perú-EE. UU. en materia medioambiental, que se desarrolla en el capítulo 3. Para ello, en primer lugar, corresponde puntualizar que, los enfoques sobre cómo estudiar los efectos de las normas internacionales en el plano nacional en la literatura de relaciones internacionales son racionales (liberalismo) y reflectivistas (constructivismo). Como subraya Checkel (1997), las visiones liberales explican que las normas internacionales limitan el comportamiento de las élites políticas al establecer restricciones por presiones sociales; mientras que desde el constructivismo, las normas también producen efectos constitutivos.

Teniendo en cuenta estas dos formas de entender la difusión normativa, esta tesis ha optado por tomar elementos desarrollados por la vertiente constructivista por lo siguiente: (i) la investigación es descriptiva y busca comprender un proceso de constitución de ajustes normativos e institucionales domésticos, a partir de la influencia de un instrumento comercial bilateral promovido por un país del Norte global que tradicionalmente ha ejercido un rol de oferente de ayuda en materia medioambiental; (ii) no se busca determinar los “efectos” de las normas globales en el plano doméstico, sino cómo se ha difundido un conjunto de reglas y principios, a partir de la afinidad de valores e ideas coincidentes por el modelo de desarrollo imperante en ambos países; (iii) el enfoque constructivista, a diferencia del racionalista, permite explorar la dimensión constitutiva de las normas transferidas en el plano doméstico, en lugar de entender el proceso de difusión desde una perspectiva *bottom-up*, en el que las normas transferidas son restrictivas y adoptadas por presión de la sociedad sobre las élites

(elección racional); y, (iv) la literatura constructivista aporta una estructura para estudiar el “ciclo de vida de las normas”, lo cual ha permitido identificar fases en el caso estudiado.

Por otra parte, siguiendo a Thomas Risse (2016) señala que, en los campos de las relaciones internacionales y la política comparada, las investigaciones sobre difusión de normas y políticas como un mecanismo causal puede medirse mediante el impacto institucional en diversos casos, tales como, la socialización de normas y las prácticas nacionales por la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en países en situaciones críticas (Risse y Sikkink, 1999, citados en Risse, 2016). El objetivo de estos trabajos de carácter explicativo es determinar las variaciones de ajustes institucionales que se producen en los países, tras un proceso de difusión normativa. No obstante, resulta relevante precisar que no existe un consenso definitivo sobre un modelo analítico para realizar trabajos orientados a la difusión de normas desde los postulados constructivistas (Solingen y Börzel, 2014).

En ese orden de ideas, para comprender el caso estudiado sobre la influencia institucional del TLC Perú-EE. UU. en materia medioambiental y a nivel doméstico, en un primer punto se desarrollan componentes conceptuales de la teoría constructivista de las relaciones internacionales, así como nociones propias de difusión de políticas y de reforzamiento estatal de la Ciencia Política. Asimismo, en el siguiente apartado se plantea el diseño metodológico sobre el cual se ha construido el análisis que esta tesis propone.

## **1.1. Marco teórico**

### **1.1.1. Constructivismo social y difusión normativa**

Los constructivismos -en plural- parten de la premisa común de que la realidad política se constituye socialmente: no es dada de manera material, objetiva y determinista (transhistórica), a diferencia de lo que plantean las teorías clásicas como el realismo y el liberalismo (y sus derivaciones y reformulaciones). Desde una visión más amplia, comprenden construcciones como ideas, reglas, normas, hábitos, prácticas y discursos que influyen en las identidades e intereses de los actores internacionales y en la organización misma de la política internacional (Barnett, 2020). Tradicionalmente, los constructivismos pueden ser clasificarse en tres corrientes asociadas a los autores más representativos de este enfoque: John Ruggie, Nicholas Onuf y Alexander Wendt.

En primer lugar, el constructivismo normativo se focaliza en comprender cómo las expectativas sociales, que se dan frente a los objetivos de la actividad política y del comportamiento adecuado, inciden a nivel de estructuras, comportamientos y resultados políticos (Barkin & Sjoberg, 2019). Las normas constituyen las identidades sociales, y dotan de significado y contenido a los intereses nacionales (Adler, 2013). Las normas pueden ser regulativas, cuando norman actividades ya existentes, o constitutivas, cuando crean las propias actividades. Así también, esta óptica constructivista contempla la revisión de las normas a través de la práctica, por lo que las normas constitutivas de identidades e intereses no son estáticas (Barnett, 2020).

En segundo término y en la línea de comprender lingüísticamente lo social, esta vertiente sostiene que las “reglas” discursivas son producidas por el poder y las dinámicas de repetición. La perpetuación de estas reglas de la vida social emerge de la co-creación de estas y el rol de los actores que bien las reproducen u obedecen. La perduración y acumulación de estas reglas dan lugar a las normas, las que a su vez crean “a state of rule” (Barkin & Sjoberg, 2019). Cuando las reglas y normas se institucionalizan se erigen como la fuente de las prácticas internacionales (Adler, 2013). Por ende, estos estudios constructivistas buscan comprender cómo surge una situación política concreta, a partir de la estructura discursiva de las reglas y normas, cómo han cambiado y de qué manera se pueden transformar en el futuro.

La tercera perspectiva es la del constructivismo de la identidad que se constituye desde el interés de los actores internacionales (Adler, 2013) y la agencia en las relaciones internacionales (Barkin & Sjoberg, 2019). La identidad puede ser vista como un concepto colectivo, de oposición o complejo. En la primera definición, los intereses se entienden compartidos; en la segunda, en cómo se distingue un grupo de otro; y, en la tercera, se da la superposición de múltiples intereses (Barkin & Sjoberg, 2019). La identidad resulta sumamente relevante, en tanto que no es posible que los actores internacionales sepan “lo que quieren”, a menos que sepan “quiénes son” (Barnett, 2020). Asimismo, una cuestión planteada por este constructivismo es que como las identidades tienen una naturaleza social, las interacciones las producen y pueden cambiar en el tiempo (Barnett, 2020).

Entre los aportes del constructivismo al estudio de las relaciones internacionales destaca la superación de la concepción tradicional de la base netamente material del poder hacia la inclusión de fuerzas ideológicas. La construcción de identidades, la fijación de significados,

y los conocimientos asignan capacidades y recompensas entre los actores internacionales de forma diferenciada (Barnett, 2020).

Por otra parte, siguiendo a Graham et.al. (2012), la difusión en las relaciones internacionales se ha estudiado en tres corrientes que no han logrado integrarse: los efectos de “contagio” de la guerra; el rol del poder como factor explicativo de la difusión, sobre todo, a través de mecanismos como la coerción y la manipulación de incentivos; y, la difusión normativa. Precisamente, esta última perspectiva, desde el constructivismo pretende responder la siguiente interrogante: *¿Cómo el contexto internacional en general y, en particular, las ideas, normas y políticas que promueven otros países y organizaciones internacionales influyen en las decisiones que adopta un país sobre determinada agenda doméstica o internacional?*

Antes de ingresar a la “difusión normativa” es pertinente mencionar que la definición de “norma” que recogen Finnemore y Sikkink (1998), sobre la base de los aportes de Katzenstein (1996), Finnemore (1996) y Klotz (1995), es la siguiente: “(...) standard of appropriate behavior for actors with a given identity (...)” (p. 891)<sup>2</sup>. En esa línea, las normas relativas a comercio y medio ambiente, por ejemplo, no solamente regulan las actuaciones de los Estados, sino que también se vinculan a sus identidades, autopercepciones e intereses (Barnett, 2020). A esto, Checkel (1997) menciona que la adopción de las normas no es algo “instrumental” dado por la obligatoriedad de su cumplimiento, sino que se interiorizan y constituyen un conjunto de interpretaciones intersubjetivas compartidas que hacen afirmaciones sobre los comportamientos e interacciones que deben hacerse siguiendo las normas.

---

<sup>2</sup> La versión en español es la siguiente: “(...) estándar de comportamiento apropiado para actores con una identidad determinada (...)” [traducción propia].

La difusión se ha posicionado en el debate sobre la globalización, en tanto que se enfoca en comprender de qué forma las normas, prácticas, creencias, estrategias y modelos se extienden de lo global a lo nacional, y viceversa. Dos cuestiones importantes que han resultado de la discusión sobre la difusión normativa en la perspectiva constructivista es el “isomorfismo institucional” y el “ciclo de vida de las normas” (Barnett, 2020).

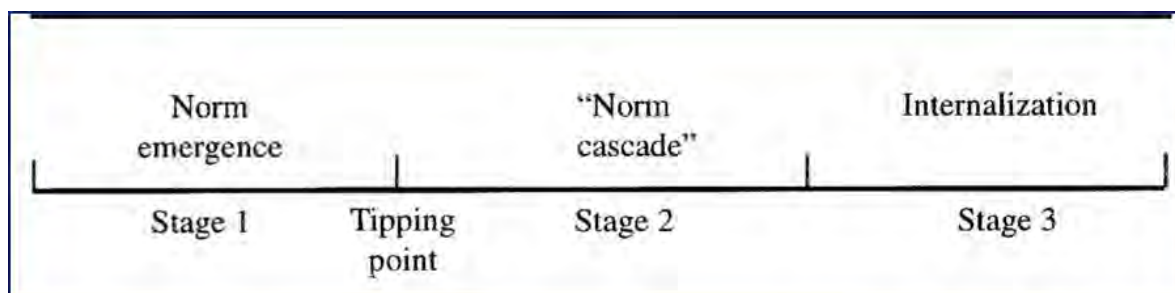
El “isomorfismo institucional” se refiere a la convergencia que se produce gradualmente entre los actores estatales que comparten el mismo entorno. Esta similitud también se extiende a las organizaciones internacionales. Como puntualiza Barnett (2020), la convergencia puede responder a que los Estados: (i) han identificado que ciertas instituciones son más eficaces que otras; (ii) buscan aceptación, estatus y legitimidad; (iii) pretenden atraer recursos para lo que reformarán sus instituciones para pertenecer al “club” no porque se consideren eficaces, sino por su valor simbólico; (iv) suelen adoptar modelos que son percibidos como exitosos o legítimos en situaciones de incertidumbre; o, (v) han sido influenciados por comunidades epistémicas que difunden modelos organizativos.

Por su parte, el “ciclo de vida de las normas” desarrollado por Finnemore y Sikkink (1998) comprende tres etapas: aparición o surgimiento de normas, la “cascada de normas” y la interiorización de estas<sup>3</sup>. De acuerdo con estas autoras, el cambio que se produce en cada una de las etapas se caracteriza por distintos actores, motivos y mecanismos de influencia.

---

<sup>3</sup> Siguiendo a Checkel (1997), autores como John Meyer y Finnemore centran las investigaciones de procesos de difusión normativa a largo plazo, descuidando procesos de corto periodo y sus microprocesos.

### Ciclo vital de la evolución de normas



Nota. Tomado de Finnemore & Sikkink (1998, p. 896).

En la fase de la “emergencia de normas”, las autoras sostienen que se presentan dos actores: los “emprendedores normativos” y los “líderes de las normas”. Los emprendedores son los formuladores de las normas sobre la base de las ideas que tienen del comportamiento “apropiado” o “deseable” en la comunidad de Estados. La aparición de las normas implica el enmarcado de los problemas (“framing”), es decir, los emprendedores construyen marcos cognitivos que forman parte del discurso en el proceso de difusión y que compiten con otros marcos que ya pueden estar arraigados como “lo apropiado”. La difusión se da a través de plataformas organizativas que pueden haberse creado específicamente para ello como organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes transnacionales o en organizaciones internacionales. En cuanto a los “líderes normativos”, las autoras indican que sí importa qué Estados adoptan la nueva norma. Estos actores son denominados “Estados críticos” y precisan que si bien no hay un número mínimo para que se logre el punto de inflexión y dé paso al “efecto cascada”, esta categoría se aplica a los actores, sin los cuales lograr el propósito de la norma se vería limitado.

La segunda fase de “cascada” comprende el proceso de socialización de la norma para que sea adoptada por otros actores estatales, lo que se desencadena tras el punto de inflexión (Risse,

2016). La socialización regional o internacional de la norma puede responder a presiones, la búsqueda de legitimación internacional o el deseo de los líderes estatales de “mejorar su autoestima”. Citando a Katzenstein (1996), Finnemore & Sikkink (1998) sostienen que el comportamiento estatal se determina por su identidad constituida a su vez por los contextos cultural e institucional en los que actúan los Estados. Por su parte, Checkel (1997) denomina “empoderamiento” al momento en el que las normas se incorporan por primera vez en el debate político nacional. Este efecto se produce a medida que los actores domésticos aprenden nuevos valores e intereses de las normas globales en un proceso de interacción en la que prima la lógica de adecuación, en lugar de la lógica de consecuencias.

En la tercera fase, las normas son internalizadas en el plano doméstico, de tal forma que ya no son cuestionadas, ni sometidas al debate público. No obstante, esta interiorización, el ciclo vital de Finnemore & Sikkink (1998) contempla que nuevas normas surjan y compitan con las que ya se han internalizado. Esas normas e ideas basadas en principios “no flotan libremente” sino que afectan el cambio institucional nacional de manera diferencial, dado que influyen de distinta manera a cada contexto o estructura política previamente constituida (Risse, 2016).

### **1.1.2. Difusión de políticas**

Los estudios de “difusión de políticas” no son propios de las relaciones internacionales como disciplina. Sin embargo, encuentran convergencia con la difusión de normas de la corriente constructivista descrita en el punto anterior. Además, ayuda a comprender los micro procesos y actores dentro de las etapas que se pueden analizar con el “ciclo de vida de las normas” para enmarcarlo en un estudio de caso (Checkel, 1997; Finnemore y Sikkink, 1998). Es así que,

desde una visión amplia, la “difusión de políticas” es definida por Shipan & Volden (2012) en los siguientes términos:

“(…) diffusion occurs when one government’s decision about whether to adopt a policy innovation is influenced by the choices made by other governments. Put another way, policy adoptions can be interdependent, where a country or state observes what other countries or states have done and conditions its own policy decisions on these observations.”<sup>4</sup> (p. 675).

A esta definición se le agrega que la “difusión de políticas” también comprende la propagación de diferentes tipos de paradigmas y modelos políticos, marcos ideológicos, instituciones, normas e instrumentos (Gilardi, 2012).

En subcampos de la Ciencia Política como la Política Comparada, el énfasis se sitúa en responder qué, quién, dónde, cómo y el porqué se difunden las políticas. A continuación, se exponen algunos de los postulados y hallazgos en torno a la “difusión de políticas”.

En cuanto a los actores internos, Graham et. al. (2012) puntualizan que, si bien las preferencias de los responsables políticos son el punto de inicio, lo que sigue es la evaluación de las capacidades y objetivos, para determinar posibles limitaciones materiales. Respecto a los objetivos, los responsables políticos a nivel doméstico persiguen esencialmente dos: “policy

---

<sup>4</sup> La versión en español es la siguiente: “(…) la difusión se produce cuando la decisión de un gobierno sobre si adoptar o no una innovación política se ve influida por las elecciones realizadas por otros gobiernos. Dicho de otro modo, las adopciones de políticas pueden ser interdependientes, cuando un país o Estado observa lo que han hecho otros países o Estados y condiciona sus propias decisiones políticas a estas observaciones.” [traducción propia]

goals” como, por ejemplo, la adopción de políticas que resuelvan problemas públicos, para lo cual podrían buscar políticas que han tenido éxito en otros países; y, “political goals” como, por ejemplo, mantenerse en el cargo, reelegirse o dar la apariencia de legitimidad. En esa línea, la literatura da relevancia a factores como las limitaciones de información y el entorno político que podrían restringir el logro de los objetivos. Dimensiones como la proximidad de elecciones, las presiones de grupos de interés y la variación de la opinión pública podrían sumarse a la necesidad o demanda de la adopción de políticas que afectan el proceso de difusión, pudiendo hacer que los responsables políticos adopten políticas arriesgadas, erróneas o se recurran a atajos cognitivos (Graham et. al., 2012).

Ahora bien, a esto se le suma el rol de los actores externos que pueden ser Estados -que por sus capacidades (recursos y experiencias previas) pueden ser considerados “líderes”- u organizaciones internacionales. Como señala Graham et. al. (2012), estos actores se caracterizan por un comportamiento proactivo y estratégico, en tanto que sus normas “reguladoras” podrían alcanzar mayores niveles de eficacia si otros Estados las adoptan.

Como se observa en la definición de difusión plasmada al inicio de este apartado, un elemento principal es la interdependencia de los países como condición para que la adopción de políticas en un país pueda afectar el comportamiento de otros (Braun y Gilardi 2006 en Kammerer & Namhata, 2018). No obstante, aunque los países pueden tomar decisiones basándose en lo que hacen otros, es decir, de manera interdependiente, esto no significa que sus políticas terminen siendo las mismas; en ese sentido, la “difusión” no garantiza una “convergencia” o uniformidad en las políticas entre los países (Solingen y Börzel, 2014). Así, existen otros factores explicativos de la difusión de políticas como las presiones políticas externas de

organizaciones internacionales o grandes potencias, la membresía compartida en espacios internacionales (organizaciones, foros, etc.), la cercanía geográfica (Kammerer & Namhata, 2018), el éxito o fracaso de las políticas en otros países, la competencia por recursos o la percepción de la idoneidad de las políticas (Gilardi & Wasserfallen, 2019).

A partir de la multiplicidad de percepciones, fuerzas, condiciones y contextos, la literatura académica ha sintetizado los diferentes mecanismos de influencia social en cuatro: aprendizaje, emulación, competencia y coerción (Gilardi, 2012; Shipan & Volden, 2012; Kammerer & Namhata, 2018; Gilardi & Wasserfallen, 2019). El aprendizaje se entiende como la estimación de las consecuencias de la adopción de una política a partir de la experiencia de otros países, de manera que los tomadores de decisión observan los resultados obtenidos en otros contextos y los comparan con las realidades de países que no han adoptado la política (Gilardi, 2012). Por su parte, la emulación no comprende este ejercicio comparativo, sino que la política se adopta por la percepción de idoneidad, es decir, por sus propiedades normativas y construidas socialmente. La competencia implica que en un contexto de atracción o retención de recursos (económicos), los responsables políticos de un país se comportan estratégicamente, ya sea anticipándose o reaccionando al comportamiento de otros países.

Mención aparte amerita el mecanismo de coerción que consiste en el uso de incentivos, amenazas o la fuerza por parte de un Estado (horizontal) u organización internacional (vertical) para presionar en las decisiones de otros países para que adopten determinadas políticas (Shipan & Volden, 2012; Graham et. al. 2012). Como puntualizan Marsh & Sharman (2009), si bien la literatura académica está dispuesta a comprender la coerción como uno de los mecanismos de difusión como se evidencia a partir de las similitudes de las políticas e

instituciones de países en desarrollo (isomorfismo institucional), resultante de la condicionalidad del financiamiento internacional (por ejemplo, el ofrecido por el Fondo Monetario Internacional), son pocas las investigaciones empíricas sobre la difusión de políticas fuera de los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este sesgo en los casos de estudio seleccionados ha hecho que el proceso de coerción sea uno de los que se han estudiado menos, a pesar de que está presente en los procesos de adopción de políticas de los países en desarrollo, bajo un esquema que es predominantemente Norte-Sur.

Como señala Gilardi (2012), el mecanismo tradicional al que suelen recurrir las organizaciones internacionales o las grandes potencias es la condicionalidad para el acceso a recursos: los países en desarrollo deben cumplir una serie de requisitos políticos para ser receptores de ayuda o beneficiarios de incentivos económicos. Teniendo en cuenta cómo opera el mecanismo, un factor crítico es la asimetría de poder entre los actores que difunden y los que adoptan la política. El modo en que las presiones surten efectos, depende de la capacidad estatal, el contexto político y las características de las propias políticas (Shipan & Volden, 2012).

Siguiendo a Gilardi & Wasserfallen (2019, p. 1248), el modelo estilizado de difusión de política planteado por ambos autores es el siguiente:

<b>Actores principales</b>	Responsables políticos (gobierno o congreso).
<b>Supuestos</b>	Decisiones se basan en el resultado de evaluaciones sustentadas en hechos.
<b>Mecanismos</b>	Aprendizaje de la experiencia de otras unidades. Incentivos económicos externos (competencia y coerción).

### 1.1.3. Reforzamiento de agencia estatal

El estudio de la capacidad estatal presta mucha atención a los recursos presupuestales y mecanismos legales, pero en esta oportunidad haremos énfasis en la formación burocrática y adopción de políticas a través de presión y/o influencia internacional.

Partiendo de una definición simplificada, la capacidad estatal se refiere a la habilidad de las instituciones gubernamentales para llevar a cabo eficazmente sus funciones y cumplir con las demandas de la sociedad (Bersch et. al., 2017). Desde esta perspectiva, diversas teorías sugieren que factores externos pueden fortalecer esta capacidad. Siguiendo a Olivera (2021), autores como Dargent (2014) y Barayba y Dargent (2020) han abordado cómo los factores internacionales intervienen como una “fuente de fortalecimiento para las agencias estatales” (Olivera, 2021, p. 58). Así, estos factores se explican a través de dos mecanismos principales: “la capacidad generada por desafíos externos y la capacidad derivada de vínculos externos” (Olivera, 2021, p. 23). Los desafíos externos, como los relacionados con el comercio internacional, la cooperación judicial y las relaciones exteriores, contribuyen a mantener y fortalecer la capacidad de las agencias estatales en áreas específicas (Olivera, 2021, p. 23).

Por otro lado, los vínculos externos pueden transformar agencias inicialmente débiles en entidades más robustas, particularmente en sectores como la salud y la educación (Olivera, 2021, p. 23). Schrank (2009) sostiene que las presiones externas pueden impulsar para fortalecer las capacidades estatales, motivando al gobierno a profesionalizar la burocracia y mejorar diversos aparatos administrativos. Un ejemplo concreto se observa en el Ministerio de Trabajo de República Dominicana, donde la necesidad de acceso al mercado estadounidense y cumplir con los acuerdos comerciales llevó a la adopción de regulaciones laborales destinadas a proteger a los trabajadores. Estas reformas fueron promovidas para alinear la legislación laboral con los estándares requeridos por las relaciones comerciales con Estados Unidos.

## **1.2. Diseño metodológico**

Esta tesis es de tipo descriptiva con una metodología cualitativa para comprender la relación entre la negociación e implementación del TLC Perú – EE.UU. y el proceso de desarrollo de la institucionalidad ambiental en el Perú durante el período 2002-2010. En ese sentido, el trabajo de investigación no se orienta hacia un enfoque explicativo racional, dado que las nociones teóricas empleadas aportan como un marco analítico híbrido para entender las interrelaciones derivada de las fases de difusión de normativa y políticas, concluyendo en su asentamiento al reforzar las agencias estatales.

Así, esta investigación busca revisar los procesos de construcción social de normativas, así como la forma en que estas normas, impulsadas por actores externos se filtran y adoptan en la estructura institucional peruana, generando un refuerzo —o, en algunos casos, resistencia—

en las capacidades estatales. Además, el periodo seleccionado permite abarcar el panorama completo. En primer lugar, la etapa previa a las negociaciones del TLC, entre 1995 y 2002; la segunda etapa del proceso de negociación y firma del acuerdo comercial entre 2002 y 2006; y, finalmente, la etapa posterior centrada en la aprobación de normativas para los ajustes institucionales, como la creación del Ministerio del Ambiente, SINANPE, OEFA, entre otros.

Finalmente, la tesis proporciona una forma de abordar el proceso e impacto que tienen los tratados comerciales relacionados a la creación de institucionalidad y normativa ambiental en el Perú. Esto es particularmente relevante en un contexto global, en el que las normas ambientales adquieren un rol cada vez más central en las negociaciones internacionales y el desarrollo de la política interna del Estado peruano. A continuación, se detallan las preguntas, objetivos, así como los métodos y técnicas que orientan esta investigación.

### **1.2.1. Preguntas**

#### **Pregunta general**

¿Cómo la negociación e implementación del TLC Perú - EE. UU. se relaciona con el proceso de desarrollo de la institucionalidad ambiental en el Perú entre 2002 y 2010?

#### **Preguntas específicas**

##### **Pregunta Específica 1:**

¿Cómo se ha desarrollado la relación entre el comercio y medioambiente en los espacios multilaterales?

### **Pregunta Específica 2:**

¿Cómo evolucionó el marco normativo y de instituciones en el sector ambiental peruano durante el proceso de negociación y firma del TLC Perú-EE. UU.?

### **Pregunta Específica 3:**

¿Qué compromisos y objetivos establecidos en el TLC y el ACA se materializaron a nivel normativo e institucional en el Perú?

## **1.2.2. Objetivos de investigación**

### **Objetivo general**

Comprender cómo la negociación e implementación del TLC Perú - EE.UU. ha influido en la construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú, evaluando los cambios en la normativa, la creación de nuevas instituciones y el desarrollo de políticas ambientales derivadas del acuerdo.

### **Objetivos específicos**

#### **Objetivo específico 1:**

Analizar el contexto internacional y el incremento de los tratados de libre comercio en las últimas décadas, y su conexión con la agenda medioambiental en los espacios multilaterales.

### **Objetivo específico 2:**

Examinar la evolución de la legislación peruana y la institucionalidad en materia medioambiental durante el proceso de negociación y firma del TLC Perú-EE.UU.

### **Objetivo específico 3:**

Comprender cómo los compromisos y objetivos establecidos en el TLC y el ACA se materializaron durante la implementación del TLC y sus efectos tangibles a nivel normativo e institucional.

#### **1.2.3. Métodos y técnicas**

El proceso investigativo ha consistido en describir el impacto en el entorno institucional, de los compromisos establecidos en el TLC Perú-EE. UU. en materia medioambiental para el desarrollo de este sector en el Perú. En ese sentido, se realizó el seguimiento de las dimensiones del marco de políticas y normativo del sector medioambiental, durante la negociación e implementación del acuerdo comercial comprendiendo el periodo 2002-2010. Este seguimiento permitió examinar las conexiones que condujeron a determinadas acciones en el entorno institucional del sector medioambiental. De esta manera, en la presente investigación se ha aplicado para identificar y analizar los vínculos entre el TLC y el desarrollo de la agenda medioambiental en el Perú, en concordancia con la difusión internacional de normas y políticas, y el reforzamiento de la agencia estatal.

La técnica aplicada ha sido útil para revisar internamente la complejidad del proceso político y normativo. Por ese motivo, primero como eje metódico se parte de comprender la secuencia

de hechos o eventos importantes correspondientes al sector medioambiental, incluyendo antecedentes, el propio proceso y su efecto posterior. Segundo, se identifican los actores políticos y entidades específicas para comprender el panorama político del proceso. Así se integra y sintetiza la información recopilada que explica el desarrollo del acuerdo comercial en el sector medioambiental. Por último, el tercer eje metódico se focaliza en evaluar y analizar el escenario resultante con todos los componentes anteriores.

Con la finalidad de lograr el objetivo general y aplicar el seguimiento del proceso se planteó realizar un análisis cualitativo de documentos (*Qualitative Document Analysis, QDA*) (Wood et. al., 2020). Este método permite analizar en profundidad las dinámicas políticas y regulatorias que influyeron en la conformación del acuerdo, proporcionando una comprensión integral y sintetizada de los ajustes institucionales adoptados en el sector medioambiental. En esta investigación, el análisis documental comprendió 39 textos que fueron seleccionados por su relevancia, idoneidad, pertinencia y capacidad para proporcionar una visión amplia y profunda de los aspectos clave del proceso normativo y político bajo análisis. Los documentos revisaron comprendieron leyes, decretos supremos y reglamentos que desarrollaron el marco normativo y de políticas en materia ambiental (véase el Apéndice de esta tesis), así como instrumentos jurídicos bilaterales, como acuerdos de cooperación para el desarrollo (donaciones) suscritos entre los EE.UU. y el Perú para el fortalecimiento de la gestión ambiental entre 1995 y 2009.

## **CAPÍTULO 2: COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO**

En este capítulo se conectan los conceptos de comercio, medioambiente y desarrollo para explorar, desde una perspectiva amplia y sistémica, el surgimiento y evolución de la intersección de las tres agendas en el ámbito multilateral, así como, bajo el enfoque de “cascada de normas” sostenida por Finnemore y Sikkink (1998) se trasladó a nivel regional, a través de los diferentes procesos de integración surgidos en América Latina, que reflejan y amplifican estas ideas. Esta perspectiva destaca que no se trata únicamente de la incorporación de intereses específicos de actores como EE.UU. en políticas ambientales regionales, más bien evidencia la circulación de una serie de principios y concepciones relativas a la agenda ambiental que diversos actores del sistema internacional promueven activamente. Así, este capítulo permite observar cómo los acuerdos comerciales sirven para difundir y adoptar principios previamente promovidos por actores en el sistema internacional, formalizándolos en normas, políticas e instituciones que apuntalan al desarrollo sostenible y la preservación ambiental como parte de la integración económica.

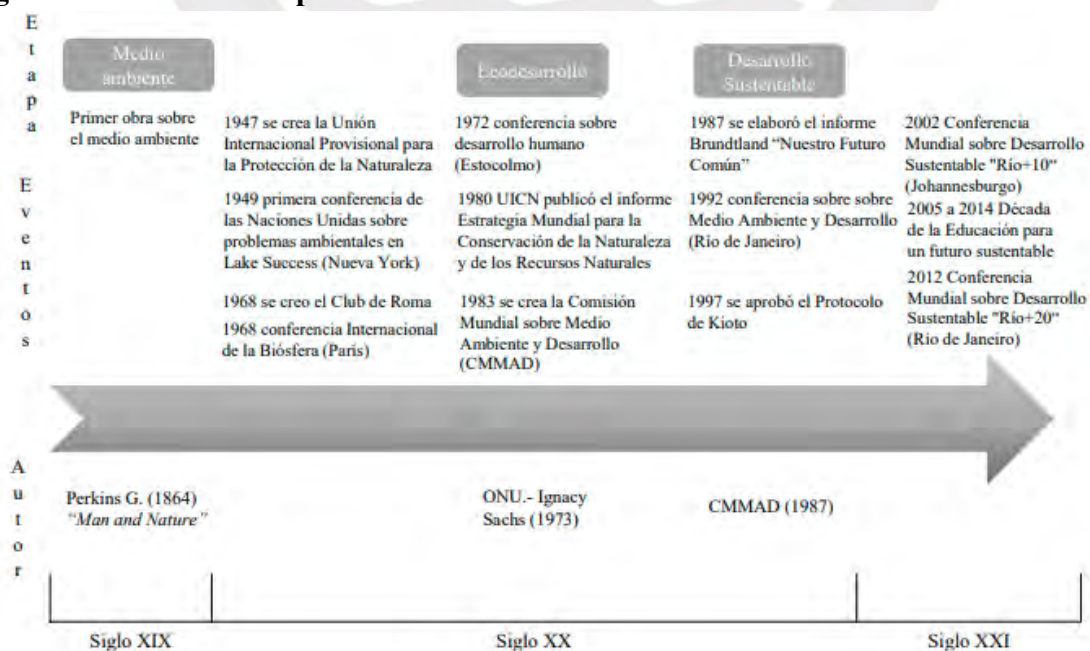
### **2.1. Evolución histórica de la agenda medioambiental en espacios multilaterales**

Antes de la década de 1960 existían pocas iniciativas de regulación y políticas ambientales a nivel internacional; situación que reflejaba la dominación del capital privado sobre la naturaleza y la ausencia de límites al crecimiento económico. Fue en 1957, con la firma del Tratado de Roma, que se dio un paso importante en esta dirección, al establecerse la Comunidad Económica Europea. Este tratado incluyó una excepción general que permitía restringir importaciones y exportaciones por razones de protección de la salud y la vida de los

animales o las plantas, marcando así, la primera referencia significativa a la protección del entorno ambiental dentro de un marco jurídico internacional, un primer avance en un contexto internacional en el que los intereses del mercado prevalecían sobre los ecosistemas.

Como se observa en la Figura 1, a partir de la década de 1960, los estudios medioambientales comenzaron a ganar mayor relevancia a nivel global. Los temas relacionados con el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la contaminación del agua y del suelo por residuos tóxicos, así como la contaminación del aire y del ruido, empezaron a ocupar un lugar central en la agenda científica y política internacional. Este creciente interés culminó en un hito clave: la primera declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, conocida como la “Declaración de Estocolmo”, suscrita el 16 de junio de 1972. Esta declaración reflejaba la creciente preocupación de los Estados por la necesidad de preservar y mejorar el medioambiente humano.

**Figura 1: Línea del tiempo del desarrollo sostenible en el marco internacional**



Nota. Tomado de Gómez-Romero y Garduño-Román (2020, p. 120)

La Declaración de Estocolmo estableció veinticuatro principios generales dirigidos a la preservación del medio ambiente para las generaciones futuras (Murillo, 2008). Estos principios sirvieron como base para el desarrollo de políticas ambientales en los años siguientes. A pesar de que las cuestiones ambientales no tuvieron un impacto significativo en la agenda internacional durante gran parte de las décadas de 1970 y 1980, la ONU adoptó medidas importantes al crear diversos programas y comisiones, como ocurrió con el Programa de las Naciones Unidas para el Medioambiente establecida en 1972 y con la Comisión Mundial sobre Medioambiente y Desarrollo (llamada también como Comisión Brundtland) conformada por la Asamblea General en 1983.

Durante este período, comenzaron a surgir problemas ambientales globales persistentes, como la disminución de la capa de ozono, la pérdida acelerada de biodiversidad y la creciente amenaza del cambio climático. Estos problemas críticos son manifestaciones de las contradicciones inherentes al sistema capitalista neoliberal, en el que la búsqueda de acumulación y crecimiento perpetuo entra en conflicto con los límites ecológicos. Por lo tanto, este escenario generó una presión para el reconocimiento internacional de la necesidad de enfrentar estos desafíos de manera coordinada, no tanto por una transformación sistémica genuina, sino por la urgencia de gestionar las consecuencias de un modelo. En este contexto histórico subraya cómo, a lo largo de los años, la conciencia y la acción en torno a las cuestiones ambientales han ido evolucionando, pasando de ser una preocupación marginal a convertirse en un tema permanente en la agenda internacional. Los principales acuerdos multilaterales ambientales adoptados entre 1940 y 1980 son los siguientes:

- a) Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena (CBI) suscrita en 1946.
- b) Convención para el establecimiento de una Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) firmado en 1949.
- c) Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas (Convenio de Ramsar) suscrita en 1971, y sus enmiendas.
- d) Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), adoptada en Washington el 3 de marzo de 1973, y sus enmiendas.
- e) Protocolo de 1978 Relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, y sus enmiendas.
- f) Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCAMLR) acordada en 1980.
- g) Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, adoptado en Montreal y modificado posteriormente. Entró en vigor en 1989.

Posteriormente, a inicios de los noventas, el tema del medio ambiente recuperó relevancia con la celebración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD o CMUNCC por sus siglas en inglés), conocida como la “Cumbre sobre la Tierra”, realizada del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro. Esta cumbre marcó un hito al crear el Programa 21, un plan de acción que promovió activamente el desarrollo sostenible. Además, durante la CNUMAD se aprobó una declaración conjunta enfatizando que la protección del medio ambiente debe ser integral en los procesos de desarrollo. Los países

participantes acordaron cooperar para evitar actividades que pudieran ocasionar una degradación severa del entorno natural, subrayando la importancia de la colaboración internacional en este esfuerzo (ONU, 1992). Esta conferencia no solo consolidó el “desarrollo sostenible” como un objetivo global prioritario, sino que también incentivó la adopción de políticas ambientales más rigurosas a nivel internacional. Asimismo, otro aspecto relevante a mencionar es que la CNUMAD tiene como órgano decisorio la Conferencia de Partes (COP) que empezó a tener reuniones anuales (regularmente).

En 1997, como resultado de la tercera COP, la comunidad internacional dio un paso importante en la lucha contra el cambio climático con la firma del Protocolo de Kioto en Japón. Este acuerdo internacional representó la continuación de los esfuerzos iniciados en la Cumbre de la Tierra de Janeiro en 1992. A través del Protocolo de Kioto, un total de 192 países se comprometieron formalmente a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, con el objetivo de mitigar los efectos del cambio climático. Este compromiso reflejaba una creciente conciencia global sobre la necesidad urgente de tomar medidas colectivas para proteger el planeta de las consecuencias catastróficas de un clima en continuo calentamiento.

El Protocolo de Kioto fue significativo no solo por ser uno de los primeros acuerdos internacionales que abordó de manera específica la reducción de emisiones, sino también porque estableció un marco legal para que los países industrializados lideraran estos esfuerzos. Sin embargo, las críticas a su eficacia se centraron en, por ejemplo, la falta de ratificación del acuerdo por parte de los EE.UU. o el limitado compromiso por las economías emergentes que priorizaron el crecimiento económico en lugar de reducir las emisiones de gases de efecto

invernadero. Es así que, a lo largo de los años, se hizo evidente que los compromisos adquiridos en Kioto no eran suficientes para frenar el avance del cambio climático, ya que las emisiones globales continuaron aumentando y los efectos del calentamiento global se hicieron más pronunciados.

Con la creciente urgencia de abordar esta crisis global, en 2015 se celebró la COP 21 en París. A la luz de la situación cada vez más alarmante y los resultados insuficientes alcanzados por el Protocolo de Kioto, 196 países se reunieron para negociar un nuevo tratado internacional. Este acuerdo, conocido como el Acuerdo de París (que ya ha sido firmado por 194), establece un compromiso jurídicamente vinculante similar a los anteriores, pero con objetivos más ambiciosos. Los países firmantes se comprometieron a implementar las medidas necesarias con el propósito de asegurar que el aumento de la temperatura global a finales del siglo XXI no supere los 2 grados Celsius, en comparación con los niveles preindustriales del año 1850. Además, se estableció la meta de acercar las temperaturas globales a los niveles anteriores a la Revolución Industrial, reconociendo que cada fracción de grado importa en la lucha contra el cambio climático.

El Acuerdo de París no solo fue significativo por su enfoque en la reducción de emisiones, sino también porque coincidió con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Estos objetivos fueron diseñados no solo para fomentar la protección del planeta, sino también para abordar otros desafíos críticos que enfrenta la humanidad. Entre estos se incluyen la erradicación de la pobreza, la garantía de paz y estabilidad, y la promoción de un desarrollo inclusivo y sostenible que genere prosperidad para todos. Los ODS representan un enfoque holístico para el desarrollo global sin

comprometer a la humanidad en el futuro, reconociendo que el bienestar de la economía, las personas y el medio ambiente están intrínsecamente interconectados.

El Acuerdo de París y los ODS son, por lo tanto, manifestaciones de un nuevo enfoque global del desarrollo que busca no solo mitigar el cambio climático, sino también garantizar un futuro más sostenible y equitativo para las generaciones futuras. Estos acuerdos reflejan el reconocimiento de la comunidad internacional de que se necesitan acciones coordinadas y sostenidas para enfrentar los desafíos ambientales y sociales más apremiantes de nuestro tiempo.

## **2.2. Comercio internacional y desarrollo**

Para comprender el significativo aumento del comercio internacional en el último siglo, es esencial comenzar por definir el concepto de acuerdo comercial, que Amador (2008) plantea como un “entendimiento bilateral o multilateral entre estados, cuyo objetivo es armonizar los intereses nacionales respectivos de las partes contratantes y aumentar los intercambios comerciales” (pp. 4-5).

Además, los acuerdos comerciales se pueden categorizar en dos tipos principales: de cooperación y de integración. Los primeros buscan alcanzar metas comunes entre las partes sin modificar esencialmente la jurisdicción del Estado; mientras que los segundos implican una integración comercial más avanzada, donde las partes delegan la autoridad a una entidad supranacional para adoptar decisiones e intereses comunes (MEF, s.f.).

Según Murillo (2008), el comercio internacional ha sido promovido como motor de desarrollo, definido dentro de una lógica que prioriza el crecimiento económico sobre la sostenibilidad ambiental. Tras la Segunda Guerra Mundial, surgieron las instituciones financieras internacionales de Bretton Woods (Banco Mundial y FMI). Sin embargo, el proyecto de una Organización Internacional del Comercio (OIC), inicialmente planteado, no se concretó, y en su lugar el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), suscrito en 1947 y promovido por EE.UU. se convirtió en el principal espacio para negociaciones comerciales multilaterales hasta el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.

Desde su implementación, el GATT estableció condiciones para que cualquier medida de conservación de recursos naturales agotables de los países firmantes no interfiriera con los objetivos comerciales, una disposición que subordinó las políticas ambientales a las exigencias del libre comercio, reflejando así una visión que coloca al mercado por encima de la preservación ecológica (Pulgar Vidal, 2008). En esencia, esta estructura consolidó una relación desequilibrada entre comercio y ambiente, tanto en los vínculos bilaterales como multilaterales, asegurando que las regulaciones ambientales no obstaculizaran los flujos comerciales. Sin embargo, la Cumbre de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Ambiente Humano marcó un giro en esta dinámica, sentando las bases para el concepto de desarrollo sostenible y cuestionando el impacto ambiental de una expansión comercial sin restricciones. A partir de este momento, emergieron discusiones y acuerdos que buscaron abordar las repercusiones de las políticas ambientales en el comercio internacional, aunque estos esfuerzos continuaron operando dentro del modelo de crecimiento económico, con las

preocupaciones ambientales frecuentemente tratadas como temas secundarios (Pulgar Vidal, 2008).

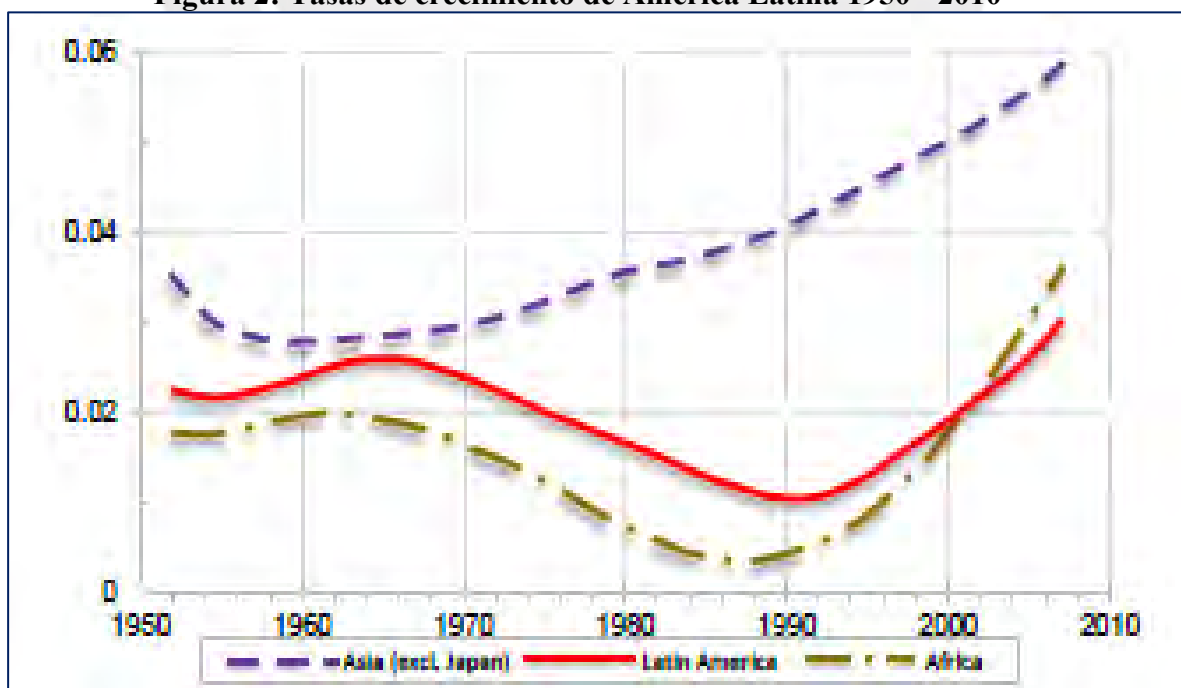
Como destaca Amador (2008), la OMC reconoce que los acuerdos regionales de integración y el sistema multilateral de comercio son complementarios para promover un comercio más abierto. En esa línea, siguiendo a Bela Balassa (1961), la integración económica pasa por diferentes etapas. Primero, en un área de libre comercio, dos o más países eliminan aranceles y restricciones cuantitativas entre sí, manteniendo sus niveles de protección frente al resto del mundo. Segundo, en la etapa de unión aduanera se establecen puntos en común en las regulaciones, incluyendo aranceles con respecto a países externos. Tercero, la etapa de mercado común se enfoca en la libre circulación de bienes y servicios, con la eliminación de los controles comerciales y aduaneros. La cuarta fase comprende la unión económica como un proceso avanzado que contempla la armonización de políticas económicas de parte de las economías que la integran. Por último, en la comunidad económica se integran las políticas y normativas comerciales, monetarias y legales de los países asociados.

En este contexto, los países han conformado bloques comerciales no solo para mejorar su posición en el mercado global, sino también como respuesta a un sistema que, bajo el neoliberalismo, privilegia la competencia comercial entre naciones (Benzi, 2012). Esta tendencia ha dado lugar a acuerdos de integración regional con alcances desiguales y a nuevos sistemas multilaterales de comercio, donde el objetivo central ha sido alinearse con las demandas del capital global. En América Latina, a pesar de las advertencias de teóricos estructuralistas como Prebisch (1949), quien señalaba el rol subordinado de la región en la economía mundial, las políticas de liberalización comercial y la promoción del comercio

internacional comenzaron a imponerse en la década de 1980, desplazando las políticas proteccionistas e intervencionistas que buscaban fortalecer el rol estatal en la economía.

A medida que las instituciones financieras internacionales (IFI) de Bretton Woods promovieron el ajuste estructural en la región, las economías latinoamericanas adoptaron un enfoque centrado en el mercado, siguiendo el mandato de apertura y desregulación que caracterizó al Consenso de Washington (Ramirez, 2018). Como se aprecia en la Figura 2, el crecimiento económico en la región había disminuido notablemente en las décadas de 1970 y 1980, y comenzó a recuperarse en la década de los 90 (Osorio 2013). Sin embargo, esta recuperación en línea con las directrices de las IFI fue desigual y, en muchos casos, acompañada de una mayor dependencia externa y vulnerabilidad económica (Guitian y Muns, 1998; Ramirez, 2018).

**Figura 2: Tasas de crecimiento de América Latina 1950 - 2010**



Nota. Gráfico tomado de Rodrik (2011, p. 112).

Este escenario ilustra cómo los acuerdos comerciales y la integración económica en la región han evolucionado bajo la influencia de un orden global neoliberal, transformando profundamente las estructuras económicas regionales, aunque a costa de la autosuficiencia y la soberanía económica de los países latinoamericanos (Rodrik, 2011).

Por otra parte, con la evolución de las estrategias de desarrollo en numerosos países, la dinámica de la cooperación internacional para el desarrollo también varió. Si bien antes se concebía como el principal motor del desarrollo para desencadenar el crecimiento económico en los países en desarrollo, el enfoque de los países en vías de desarrollo viró hacia el comercio. En este nuevo paradigma del desarrollo económico, el protagonismo se ha desplazado hacia el funcionamiento del mercado, la promoción de exportaciones, la estabilidad macroeconómica y la reducción de la intervención estatal en la economía (Lucas, 2002).

Dentro de este nuevo paradigma conceptual, la premisa predominante es que los países en desarrollo no necesitan tanta asistencia externa en forma de ayuda financiera o técnica, sino más bien el acceso a nuevas oportunidades comerciales. Así, la cooperación internacional viró hacia una mayor atención al comercio como la vía principal para alcanzar el crecimiento económico. Este cambio de perspectiva ha disminuido la relevancia de la cooperación internacional tradicional como instrumento del desarrollo, elevando al comercio como la herramienta fundamental para impulsar el desarrollo económico en los países en desarrollo.

Durante los noventa, este enfoque se tradujo en un notable aumento de los flujos de inversión extranjera directa hacia los países en desarrollo, asimismo, tras la suscripción del Tratado de

Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por su denominación en inglés). Mientras tanto, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>5</sup> ha experimentado un crecimiento lento en comparación con el comercio internacional (Murillo, 2008). Esto refleja el cambio de prioridad hacia el comercio como motor del crecimiento económico. Sin embargo, después de dos décadas de implementación de esta estrategia, los resultados han sido mixtos y no han cumplido con las expectativas iniciales.

Aunque se han logrado avances positivos en comparación con décadas anteriores, las tasas de crecimiento económico no han sido suficientes para abordar desafíos persistentes del desarrollo, como el desempleo, la baja inversión interna y la adopción de nuevas tecnologías.

Una de las razones subyacentes a estos resultados insatisfactorios es que los países necesitan instituciones robustas y eficaces, ser competitivos a nivel global y disponer de una fuerza laboral bien capacitada y una infraestructura física adecuada para aprovechar plenamente los beneficios del comercio (Murillo, 2008).

Así, la simple firma de acuerdos comerciales y la apertura de las economías no son suficientes para garantizar un salto significativo hacia el desarrollo sostenible. Se requiere un enfoque más integral que considere el fortalecimiento institucional, las inversiones en capital humano y la infraestructura. Aunque el cambio en la estrategia de desarrollo ha puesto un mayor énfasis en el comercio como motor del crecimiento, los resultados han mostrado que esta no

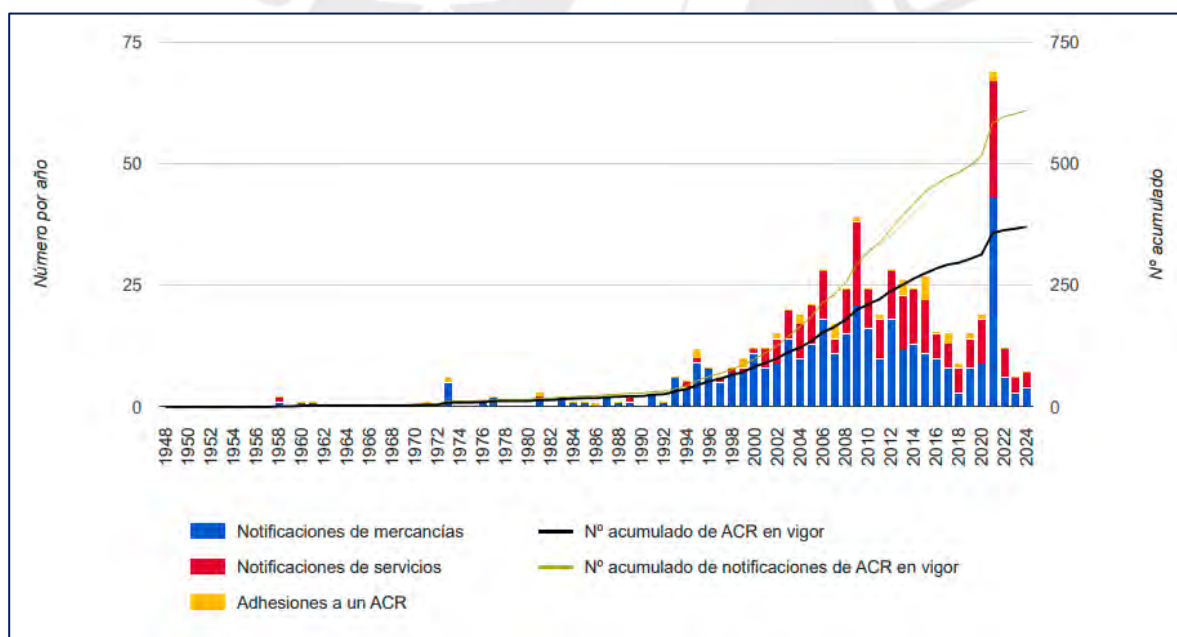
---

<sup>5</sup> La AOD es definida por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE como los flujos oficiales ofrecidos por los miembros de dicho órgano que se destinan a los países y territorios que se encuentran en la lista de receptores, así como a organismos multilaterales ofrecidos por gobiernos estatales, locales o por sus agencias ejecutivas con fines de desarrollo económico y bienestar. Hasta el 2017, el carácter concesional del componente financiero comprendía al menos el 25% de subvención (Ayllón, 2007).

es una solución única. Es fundamental que los países complementen la apertura comercial con políticas y estructuras que apoyen el desarrollo integral.

Según Murillo (2008), en los últimos cincuenta años, se ha observado un notable avance en el comercio internacional, que ha crecido a un ritmo comparable al de la producción mundial. Este crecimiento ha estado acompañado por la creación de instituciones y la firma de acuerdos internacionales que han buscado regular y facilitar el intercambio comercial entre las naciones (véase la Figura 3).

**Figura 3: Número de acuerdos comerciales en vigor, 1948-2024**



Nota. Obtenido de OMC - Acuerdos Comerciales Regionales Base de Datos (2024)

No obstante, a pesar de estos desarrollos positivos, los beneficios de esta expansión comercial no han sido distribuidos de manera equitativa entre todos los países. De hecho, la disparidad entre las economías más ricas y las más pobres ha aumentado, lo que pone de manifiesto que el progreso en el ámbito del comercio internacional no ha sido inclusivo para todos. Pese los

esfuerzos realizados para corregir estas desigualdades, persisten distorsiones y desequilibrios significativos en el sistema de comercio global. Esta situación es particularmente evidente en las áreas donde los países en desarrollo, especialmente aquellos con economías más frágiles, tienen ventajas comparativas. Para estos países, las reglas del juego del comercio internacional no han sido favorables, lo que ha limitado su capacidad para obtener beneficios significativos de la globalización.

Una de las lecciones clave que se ha comprendido es que, para que los países puedan aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el comercio internacional, es fundamental que aumenten significativamente la inversión en sectores clave como la educación, la infraestructura, la salud y otros ámbitos cruciales para el desarrollo. Estas inversiones no solo son necesarias para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, sino también para crear un entorno empresarial favorable que permita a las empresas competir de manera efectiva en el mercado global.

Sin embargo, la realidad es que las reglas y los beneficios del comercio internacional no han sido uniformes para todos los países. Persisten grandes distorsiones en el sistema, especialmente en áreas donde los países en desarrollo tienen potencial. Esta situación fue reconocida en la Declaración de Doha, adoptada durante la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en 2001. En esta declaración, se destacó la vulnerabilidad particular de los países menos desarrollados y las dificultades estructurales que enfrentan en la economía global. A partir de esta problematización, los Estados se comprometieron a seguir una orientación que abordara la marginación de los países en desarrollo y contribuyera a mejorar su participación en el sistema multilateral de comercio global.

Este compromiso fue reafirmado en la Reunión Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong en 2005, donde los ministros reiteraron su dedicación al desarrollo global. En esa reunión, se reconoció que la ayuda para el comercio debe centrarse en fortalecer la infraestructura vinculada con el comercio en los países en desarrollo y su capacidad de oferta. Esto incluye no solo la implementación efectiva de los acuerdos de la OMC, sino también el aseguramiento de que estos países puedan realmente beneficiarse de ellos. Además, se enfatizó la necesidad de aumentar el comercio de estos países en general, como un medio para promover su desarrollo económico y reducir las disparidades globales.

En resumen, a pesar de los avances en la creación de instituciones y acuerdos comerciales internacionales, el crecimiento del comercio global no ha beneficiado a todas las naciones por igual. Con el propósito de que los países en desarrollo puedan aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el comercio internacional, es esencial que se realicen inversiones significativas en sectores clave, y que se corrijan las distorsiones y desequilibrios existentes en el sistema. La comunidad internacional, a través de declaraciones como la de Doha y compromisos reafirmados en reuniones ministeriales como la de Hong Kong, ha reconocido la necesidad de una mayor equidad en el comercio global y ha comprometido a los Estados a trabajar hacia este objetivo.

### **2.3. Los acuerdos comerciales y el medioambiente**

Entre las agendas de ambiente y comercio se observa una creciente convergencia que se ha fortalecido en las últimas décadas. Como indica Martínez-Zarzoso (2013), a partir de

mediados de los años 90 y principios del 2000, un número creciente de tratados de libre comercio y acuerdos de integración económica comenzaron a incorporar aspectos ambientales en sus textos o a estar acompañados por acuerdos separados específicamente dedicados al medio ambiente. Este enfoque ha buscado garantizar que estos acuerdos no perjudiquen la calidad ambiental de los países firmantes, sino que promuevan un desarrollo económico que también sea respetuoso con el entorno.

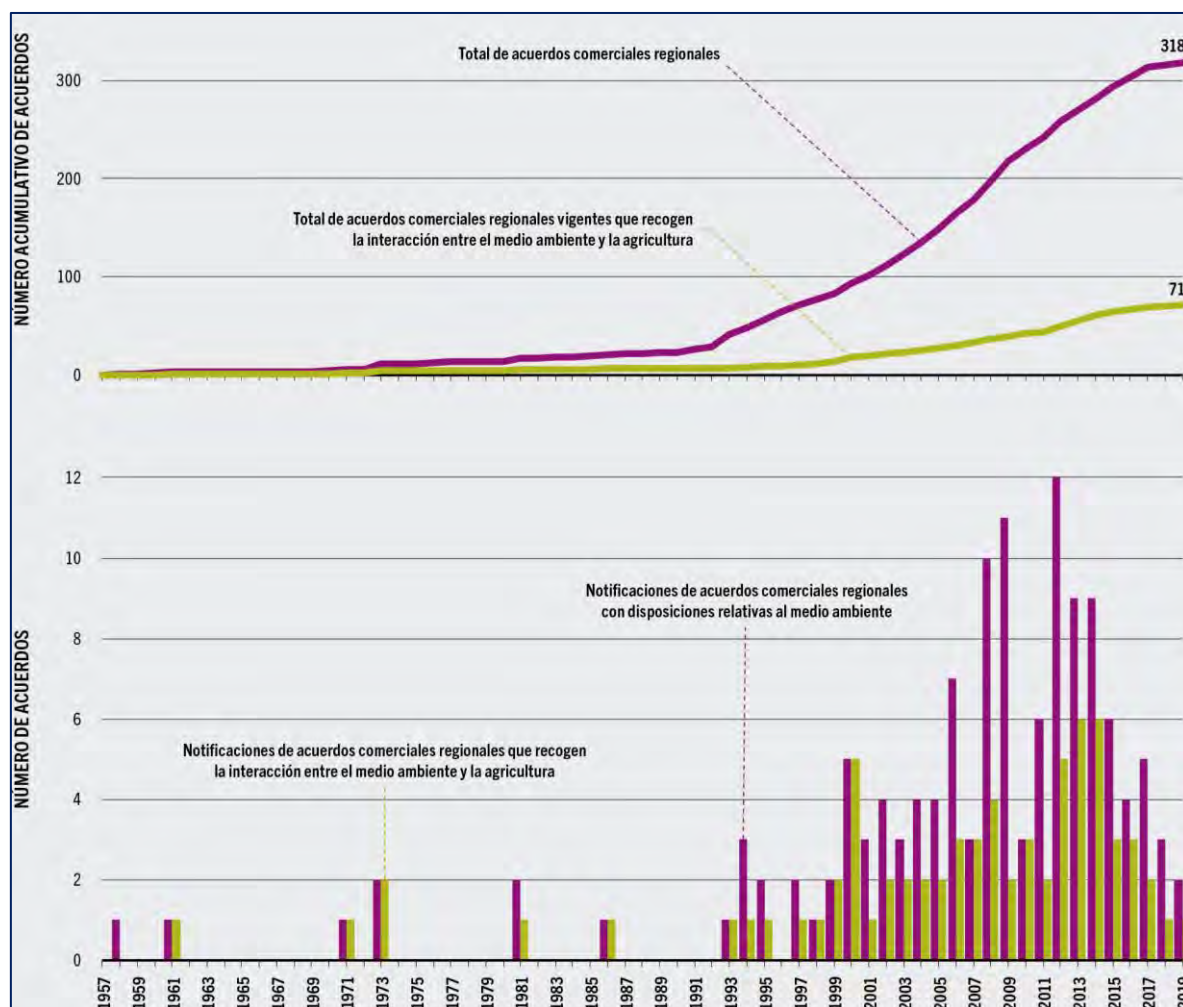
En consonancia con esta tendencia, Matto y Rocha (2020) señalan que los acuerdos comerciales han experimentado un aumento significativo tanto en su número como en la cobertura reglamentaria. Estos acuerdos han evolucionado para incluir referencias explícitas al desarrollo sostenible y disposiciones específicas sobre la protección ambiental. Esta evolución refleja una creciente comprensión de que los acuerdos comerciales no solo son instrumentos para fomentar el comercio y la integración económica, sino también para abordar de manera conjunta los desafíos ambientales globales.

Estos acuerdos comerciales ofrecen a los países una oportunidad para que, aquellos con visiones y preocupaciones ambientales similares, lleguen a consensos sobre disciplinas que aborden de manera efectiva las cuestiones ambientales. En relación con las normas de la OMC, dichos acuerdos pueden proporcionar un nivel adicional de disciplina al reafirmar los compromisos existentes, acordar su fortalecimiento o expansión, o al asegurar que los signatarios se abstengan de adoptar medidas que puedan contradecir o debilitar estos compromisos multilaterales.

En las últimas décadas es cada vez más común que los países utilicen los acuerdos comerciales como una plataforma para cooperar en diferentes temas. Estos instrumentos que incorporan disposiciones en materia de inversiones, servicios, compras estatales, medioambiente y propiedad intelectual son considerados como acuerdos OMC-Plus. La tendencia a suscribir este tipo de acuerdos no solo refleja la creciente importancia de las cuestiones medioambientales en la agenda global, sino también el reconocimiento de que la cooperación internacional en este ámbito es esencial para lograr un desarrollo sostenible y para enfrentar los desafíos ambientales que trascienden las fronteras nacionales. Así, los acuerdos comerciales se han transformado en herramientas no solo para promover el comercio, sino también para fomentar una mayor responsabilidad ambiental entre las naciones.

Desde 1957, con la inclusión de una disposición ambiental en el Tratado de Roma que estableció la Comunidad Económica Europea, se ha observado una tendencia creciente en la incorporación de cláusulas ambientales dentro de los acuerdos comerciales internacionales. Este primer paso, aunque modesto, marcó el inicio de un proceso de integración gradual de cuestiones ambientales como componente de los tratados comerciales. Entre 1957 y 2019, se establecieron 318 acuerdos comerciales a nivel global, de los cuales 131 incorporaron al menos una disposición ambiental en sus textos (véase la Figura 4). Este dato subraya la importancia creciente que ha adquirido la sostenibilidad ambiental en el ámbito del comercio internacional, reflejando una mayor conciencia global sobre la necesidad de proteger el entorno, mientras se fomentan las relaciones comerciales.

**Figura 4: Acuerdos comerciales con disposiciones ambientales, 1957-2019**



Nota. Gráficos obtenidos de FAO (2022).

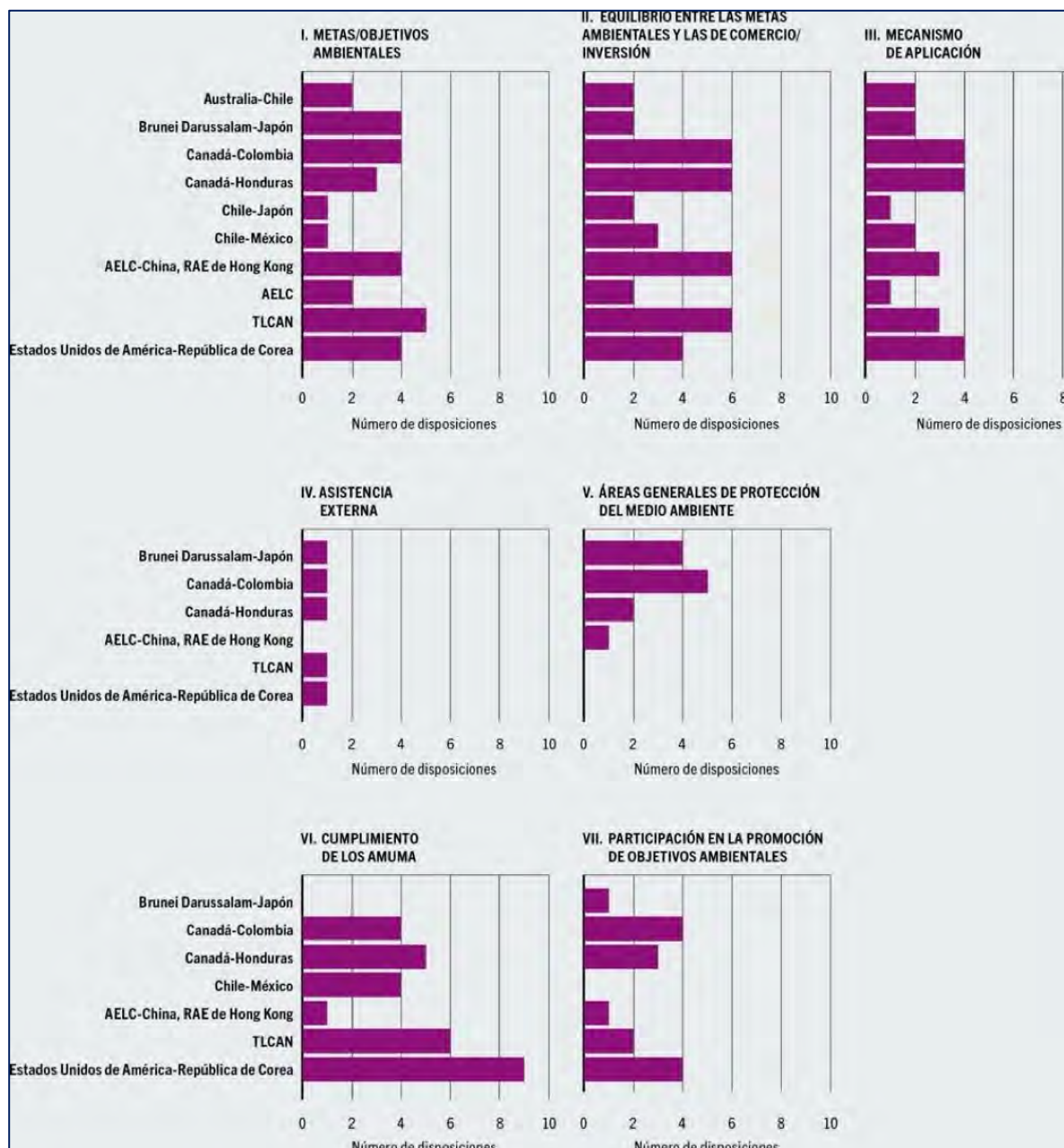
De estos 131 acuerdos, 71 abordaron específicamente la interacción entre el medio ambiente y la agricultura, un sector particularmente sensible a las cuestiones ambientales. La relación entre la agricultura y el medio ambiente es fundamental, ya que prácticas agrícolas insostenibles pueden tener un impacto devastador en los ecosistemas, lo que ha llevado a la inclusión de disposiciones específicas que buscan mitigar estos efectos negativos y promover prácticas agrícolas más sostenibles.

En la actualidad, es común encontrar referencias explícitas al medio ambiente en la mayoría de los acuerdos comerciales, y la integración de disposiciones ambientales ha seguido un patrón evolutivo a lo largo de los años. Antes del inicio del 2000, el número de acuerdos que contenían cláusulas ambientales significativas era relativamente limitado, aunque no ausente, con algunas excepciones que sentaron precedentes importantes. Sin embargo, fue a partir de 2005 cuando se produjo un cambio significativo en esta tendencia. Durante este periodo, los acuerdos comerciales comenzaron a incluir disposiciones ambientales mucho más detalladas y específicas. Este cambio se debió, principalmente, a la creciente presión internacional y a la mayor inclinación por adoptar políticas sobre la agenda ambiental a nivel global.

Muchos de los acuerdos comerciales negociados en este periodo fueron entre países desarrollados y en desarrollo, donde los primeros jugaron un papel crucial en la promoción de normas ambientales más estrictas. Esto refleja un esfuerzo consciente por parte de los países desarrollados para utilizar los acuerdos comerciales como herramientas para impulsar mejoras en las prácticas ambientales de sus socios comerciales. Este fenómeno es particularmente evidente en acuerdos de gran alcance geográfico y con una considerable diversidad de mercados, los cuales abarcan una parte significativa del comercio global. En estos casos, las disposiciones ambientales tienden a ser más completas y rigurosas, especialmente cuando los acuerdos involucran países con diferencias notables en su desempeño ambiental. Este enfoque busca asegurar que el comercio no solo sea un motor de crecimiento económico, sino también un vehículo para la promoción de resultados ambientales positivos. Cabe señalar, que dependerá del tipo de relación cooperante que quieren establecer los países. Algunos procuran armonizar el cumplimiento de los objetivos ambientales con la consecución de las metas

comerciales y de inversión, tal como se evidencia en los acuerdos comerciales entre Canadá y Honduras, Canadá y Colombia, y en el TLCAN (véase la Figura 5).

**Figura 5: Número de disposiciones en acuerdos comerciales según el aspecto ambiental**



Nota. Obtenido de FAO (2022).

Este proceso de integración de disposiciones ambientales en los acuerdos comerciales refleja un reconocimiento cada vez mayor de que el comercio y la protección del medio ambiente no son objetivos mutuamente excluyentes, sino que pueden y deben ser complementarios. La evolución de los acuerdos comerciales hacia una mayor inclusión de normas ambientales es una muestra clara de la transformación del comercio internacional hacia un modelo más sostenible y consciente de su impacto en el planeta (véase la Figura 6).

**Figura 6: Segmentación de acuerdos comerciales por tipo**

Tipos de opciones	Acuerdos	Año	Partes	Extracto
Acuerdo paralelo	Acuerdo de Cooperación Ambiental CAFTA-DR	2005	Estados Unidos de América – Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana	“Las Partes acuerdan cooperar para proteger, mejorar y conservar el ambiente, incluidos los recursos naturales. El objetivo del Acuerdo es establecer un marco para dicha cooperación entre las Partes.” (Artículo 2)
	Acuerdo de Libre Comercio entre China y Nueva Zelanda	2008	China – Nueva Zelanda	“Teniendo en cuenta sus prioridades nacionales y los recursos disponibles, las Partes acuerdan cooperar para resolver asuntos de índole ambiental que redunden en interés y beneficio mutuos. Las Partes decidirán conjuntamente actividades específicas de cooperación en materia de medio ambiente.” (Artículo 2)
	Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Canadá y Honduras	2013	Canadá – Honduras	“Las Partes acuerdan promover el desarrollo sostenible a través de la promoción de políticas ambientales y económicas de apoyo mutuo, la buena gestión ambiental y las medidas de conservación.” (Párrafo b) del artículo 2)
Capítulo o artículo sobre medio ambiente dentro del acuerdo principal	Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico	2016	Canadá – Australia, Brunei Darussalam, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Viet Nam	“Tomando en cuenta las respectivas prioridades y circunstancias nacionales, las Partes reconocen que una cooperación mejorada para proteger y conservar el medio ambiente y manejar sustentablemente sus recursos naturales trae beneficios que pueden contribuir al desarrollo sostenible, a fortalecer su gobernanza ambiental y a complementar los objetivos de este Tratado.” (Artículo 20.2)
	Acuerdo Económico y Comercial Global entre el Canadá y la Unión Europea	2016	Canadá – Unión Europea	“Las Partes reconocen que el medio ambiente es un pilar fundamental del desarrollo sostenible y reconocen la contribución que el comercio podría hacer al desarrollo sostenible. Las Partes destacan que una cooperación mejorada para proteger y conservar el medio ambiente [...]” (Artículo 24.2)
	Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón	2004	Japón – México	“Las Partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables en salud, seguridad o medio ambiente. En consecuencia, ninguna Parte debería renunciar a aplicar o de cualquier otro modo a derogar, u ofrecer renunciar o de cualquier otro modo a derogar dichas medidas, como aliento al establecimiento, adquisición, expansión o retención de la inversión de un inversionista en su Área.” (Artículo 74)
Capítulo sobre desarrollo sostenible dentro del acuerdo principal	Estados de la AELC – China, RAE de Hong Kong	2011	Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza – China, RAE de Hong Kong	“Una Parte no a) debilitará ni reducirá el nivel de protección del medio ambiente previsto en sus leyes, reglamentos o normas con la única intención de alentar las inversiones de otra Parte o de buscar o mejorar una ventaja comercial competitiva de los productores o proveedores de servicios que operan en esa Parte.” (Artículo 8.4)
	Acuerdo de Asociación Económica entre la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) y la Unión Europea	2015	Unión Europea – Botswana, Eswatini, Lesotho, Mozambique, Namibia y Sudáfrica	“Las Partes reafirman sus compromisos de promover el desarrollo del comercio internacional de manera que se contribuya al objetivo del desarrollo sostenible, en sus tres pilares (desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente) [...]” (Artículo 6 del Capítulo 2)

Capítulo sobre desarrollo sostenible dentro del acuerdo principal	Tratado de Libre Comercio entre los Estados de la AELC y los Estados Centroamericanos	2013	Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza – Costa Rica, Guatemala y Panamá	“Las Partes reafirman su compromiso de promover el desarrollo del comercio internacional como una forma de contribuir al objetivo del desarrollo sostenible y garantizar que este objetivo se integre y refleje en todos los niveles de su relación comercial.” ( <i>Artículo 9.1 del Capítulo 9</i> )
	Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del CARIFORUM y la Unión Europea	2008	Unión Europea – República Dominicana, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Noruega y Suiza, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago	“Las Partes reafirman que el objetivo del desarrollo sostenible deberá aplicarse [...] y que la aplicación del presente Acuerdo tendrá plenamente en cuenta los intereses humanos, culturales, económicos, sociales, sanitarios y medioambientales de las respectivas poblaciones y de las generaciones futuras [...]” ( <i>Artículo 3 de la Parte 1</i> )
Cartas complementarias sobre asuntos ambientales	Carta de entendimiento entre el Canadá y el Perú sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales	2016	Canadá – Perú	“El Canadá y la República del Perú reconocen que la distribución equitativa de los beneficios que puedan derivar de la utilización de los conocimientos tradicionales pertinentes para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica puede abordarse mediante mecanismos adecuados.”
	Carta entre los Estados Unidos de América y el Perú sobre biodiversidad y conocimientos tradicionales en el marco del Tratado de Libre Comercio	2006	Estados Unidos de América – Perú	“Las Partes reconocen la importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad, así como la posible contribución de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad al desarrollo cultural, económico y social.”
	Carta complementaria entre Chile y los Estados Unidos de América sobre las subvenciones a la pesca y los desastres naturales en el marco del Acuerdo de Asociación Transpacífico	2016	Estados Unidos de América – Chile	“Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado a) del artículo 20.16.5 (pesca de captura marina) del Capítulo 20 (Medio Ambiente) del Acuerdo de Asociación Transpacífico, Chile y los Estados Unidos de América convienen en que una Parte puede conceder subvenciones de duración limitada para ayudar a sus pescadores a recuperarse de un desastre natural, como un tsunami o un terremoto.”

Nota. Imagen tomada de FAO (2022).

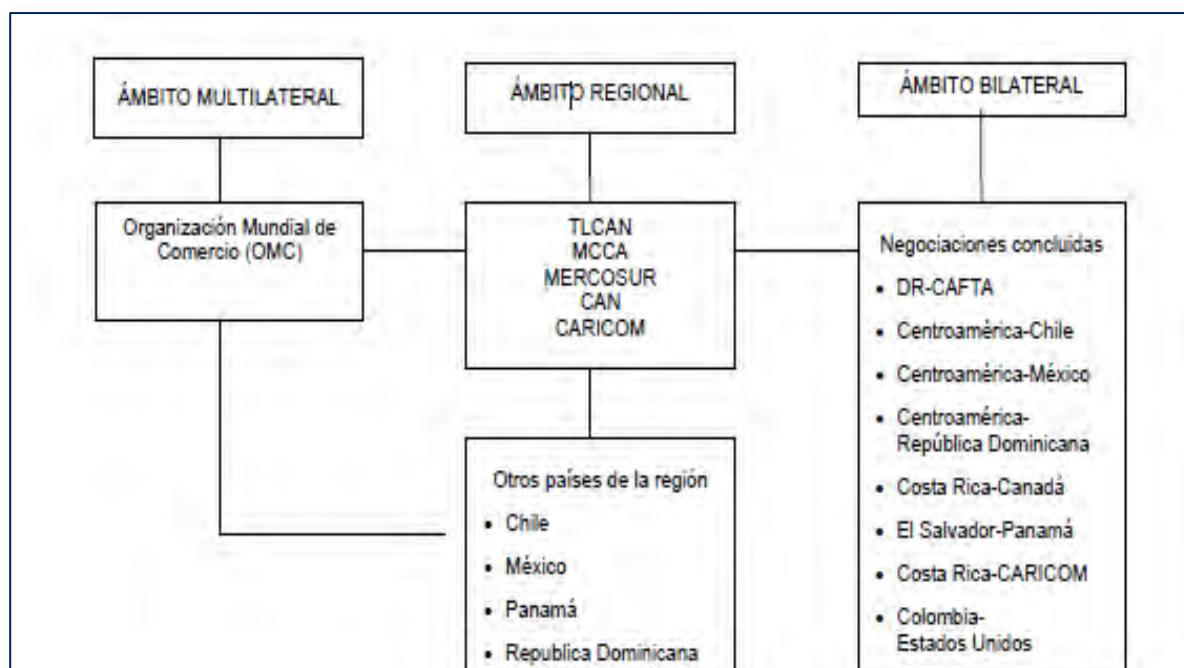
## 2.4. Procesos de integración económica en América Latina y agenda medioambiental

Los acuerdos de integración regional en América Latina surgieron en diferentes períodos. En los años 60 y 70, en el marco del paradigma de regionalismo cerrado, surgieron el MCCA (1960), CAN (1969) y CARICOM (1973), que buscaban una integración económica, a través de mecanismos implementados que generalmente incluyeron la adopción de un arancel externo unificado, la reducción progresiva de aranceles en el comercio en la región, la armonización de las normativas y procedimientos administrativos, así como la expansión y mejora de la infraestructura de transporte y comunicaciones (Vásquez, 2011). En este

contexto, no pudo surgir la propuesta por el fuerte rol del ISI que mostraba lo que Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto denominaron como “desarrollo dependiente asociado” entre los estados latinoamericanos y las empresas transnacionales (Vázquez, 2011, p. 109).

Según Osorio (2013), con posterioridad a la década perdida de los ochenta, que tuvo consecuencias devastadoras para las economías latinoamericanas, desde principios de los noventa se promovieron varios procesos de regionalismo abierto en bloques ya existentes como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM) o la Comunidad Andina (CAN) o recién creados como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Posteriormente, en 1994 se suscribió el TLCAN y, seguidamente, otros acuerdos comerciales bilaterales entre países de la región, y con economías extrarregionales como EE.UU. y la Unión Europea (Figura 7).

**Figura 7: Principales acuerdos comerciales en Latinoamérica hasta 2006**



Nota. Tomado de Murillo (2008).

En este periodo del regionalismo abierto, la agenda medioambiental empieza a conectarse con el paradigma de libre comercio, a través de la suscripción de TLC entre países del Norte y Sur global. Siguiendo a Murillo (2008), desde la implementación del TLCAN, el aspecto ambiental ha sido integrado en este tipo de acuerdos con repercusiones significativas, tanto para el comercio como para el medioambiente. Acuerdos como los de EE.UU. con Centroamérica, República Dominicana, Colombia, Perú y Panamá incluyen un capítulo ambiental dentro del acuerdo comercial, junto con un acuerdo paralelo de cooperación ambiental.

Como Murillo (2008) destaca, en América Latina “el tema ambiental vinculado al comercio es una parte integral de la agenda de desarrollo, por la alta dependencia de los recursos naturales para la generación de riqueza y bienestar social” (p. 8). Además, es relevante puntualizar que América Latina posee aproximadamente el 40% de la biodiversidad a nivel mundial y el 25% de los bosques del planeta; solo Sudamérica alberga casi un tercio de los recursos hídricos globales (Ruiz-Caro, 2005). Esto ha llevado a que la dimensión ambiental adquiriera una mayor relevancia en las negociaciones internacionales de comercio en la región.

No obstante, a pesar de los avances normativos en la agenda ambiental en la región, la aplicación efectiva de estas normativas suele ser postergada, debido a otras prioridades como la salud y la seguridad. La atención a estas agendas críticas y urgentes han hecho que la agenda ambiental responda a incentivos externos que surgen a nivel multilateral y bilateral. En este escenario, Kaimowitz (2020) destaca que la región se enfrenta a una intensificación de problemáticas medioambientales, las cuales están intrínsecamente relacionadas con las

políticas comerciales. Aunque los vínculos entre la degradación de los recursos naturales y la pobreza no siempre son inmediatamente perceptibles, son profundamente significativos y algunos de estos efectos negativos se agravan con el tiempo (Kaimowitz, 2020).

A partir de lo revisado, si bien el crecimiento económico puede ofrecer soluciones a ciertos desafíos del desarrollo, no es por sí solo la solución y, en algunos casos, puede exacerbar las problemáticas ambientales preexistentes. Asimismo, la inclusión de cláusulas ambientales en acuerdos comerciales bilaterales, como ha ocurrido con el TLCAN y otros TLC posteriores suscritos en la región, plantea desafíos para los países latinoamericanos, quienes asumen compromisos que deben cumplirse bajo riesgo de enfrentar consecuencias económicas y comerciales, así como en materia de capacidad estatal para la implementación de políticas, planes e instrumentos de gestión ambiental.

### **CAPÍTULO 3: DIFUSIÓN AMBIENTAL: EL CASO DEL TLC PERÚ - EE. UU.**

Este capítulo está dedicado a dar cuenta del proceso de difusión normativa y de políticas ambientales emprendida por los EE.UU. comprendiéndolo en dos dimensiones. Una primera que se configura a través de sus relaciones comerciales bilaterales con países latinoamericanos a inicios de la década de los noventa que se comprende como el surgimiento de la estrategia de incorporar la agenda ambiental en las negociaciones de acuerdos comerciales. La segunda dimensión referida a la “socialización” de los estándares ambientales a nivel bilateral entre los EE.UU. y el Perú que tienen como antecedente, los convenios de donación bilaterales suscritos desde el año 1995, en los que se puso en marcha un proceso de aprendizaje que tuvo como mecanismo predominante el uso de incentivos económicos como la AOD para la difusión de políticas ambientales y que se intersectó con la agenda comercial a través de la inclusión del Capítulo 18 y el Anexo 18.3.4 de manejo forestal en el TLC.

#### **3.1. El surgimiento de la agenda medioambiental en la política comercial bilateral de los EE.UU.**

Como lo señala Lucas Garin (2011), los EE. UU. comienzan a relacionar las agendas de comercio y medioambiente en el TLCAN. En 1992, a diferencia de Canadá y EE. UU., México tenía una incipiente institucionalidad ambiental; por ello, se temía que el acuerdo comercial incrementara la contaminación (Murillo, 2008).

Siguiendo a Murillo (2008), México comenzó a contar con legislación en aspectos sobre manejo de sustancias químicas, salud, medio ambiente, e información y bases de datos

ambientales. Asimismo, se creó una Comisión de Cooperación Ambiental que contribuyó en la promoción de la participación ciudadana, a través de un mejor acceso a la información, financiamiento a organizaciones civiles, audiencias públicas, mecanismos de denuncia de incumplimientos ambientales y la inclusión de esta participación en el Comité Consultivo. De esta manera, para EE. UU., los lineamientos y procedimientos del TLCAN sirvieron como un modelo para incorporar aspectos ambientales en acuerdos comerciales. Este enfoque buscaba promover políticas y normativas de mitigación que abordaran los posibles efectos negativos de la apertura comercial, así como políticas proactivas que potenciaran sus beneficios en países con una institucionalidad ambiental débil (Baghadi et al., 2013). En esa línea, entre los años 1994 y 2000 se comenzaron las negociaciones de acuerdos comerciales con países de Centroamérica y Sudamérica.

En junio de 2003 se firmó el acuerdo comercial con Chile. El TLC Chile-EE. UU. incluye el Capítulo 19, titulado “Medio Ambiente”, y un Apéndice, donde se reconoce el derecho de cada Estado a establecer y modificar su propia legislación ambiental, tras varias negociaciones iniciadas en 2002. No obstante, el acuerdo estipula que las partes no deben promover el comercio o la inversión a costa de reducir los niveles de protección ambiental existentes (Lucas Garin, 2011). Además, se fomenta la participación de la sociedad civil, incluyendo colectivos, ONG y empresas. En cuanto a estas últimas, el acuerdo incorpora principios orientados a la responsabilidad social empresarial, permitiendo a Chile adoptar reglamentos y directrices sobre prácticas empresariales sostenibles. Asimismo, reforzó el proceso de creación de instituciones ambientales, tales como el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) y los Tribunales Ambientales, con el fin de mejorar la fiscalización y el cumplimiento de la normativa ambiental (Lucas Garin, 2011).

En el año 2003 empezaron las negociaciones para la suscripción de un acuerdo comercial con países centroamericanos y, especialmente, con República Dominicana para crear una zona libre comercio. Durante el 2004, el DR-CAFTA fue firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, el cual incluyó el Capítulo 17 sobre “Ambiente”, un apéndice y aparte un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) suscrito en 2005. En líneas generales, en materia ambiental se tenía como objetivo tres líneas: (i) mejorar el sistema de gestión ambiental, (ii) incentivos económicos para cumplimiento de normativas ambientales y (iii) promoción de tecnologías sostenibles (Murillo, 2008). Así, el enfoque ha sido establecer las bases para desarrollar mecanismos y procedimientos tanto regionales como bilaterales que permitan a los países firmantes avanzar en estándares que permitan una consistente cooperación ambiental dentro del TLC. A diferencia de Chile, según Murillo (2008), este acuerdo ha llevado a EE. UU. a “reconsiderar los términos de su cooperación ambiental en la región” (p. 43).

Posteriormente en el 2004, EE. UU. inició negociaciones con países beneficiarios con la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPDEA por su denominación en inglés). Específicamente con Colombia, Perú y Ecuador optó por buscar acuerdos bilaterales, tras el fracaso de las negociaciones con la CAN y de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En el caso colombiano, el tratado de libre comercio se firmó el 27 de febrero del 2006 e incorporó la agenda medioambiental en el Capítulo 18. Fundamentalmente, el TLC buscó fortalecer las medidas de gestión ambiental, forestal y protección de la diversidad biológica por parte de Colombia. Posteriormente, en 2013, ambos países suscribieron un ACA.

**Tabla 1: Síntesis comparativa de acuerdos comerciales de EE. UU y sus aspectos ambientales**

<b>Componentes</b>	<b>TLCAN</b>	<b>TLC Chile</b>	<b>DR CAFTA + Acuerdo de Cooperación Ambiental</b>	<b>TLC Colombia + Acuerdo de Cooperación Ambiental</b>
<b>Años (Firma)</b>	<b>1992</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>
<b>Objetivos priorizados</b>	Promover el desarrollo sostenible y reforzar la elaboración de leyes y reglamentos en materia ambiental.	Promover conservación y desarrollo sostenible con un marco de cooperación.  Mejorar la fiscalización ambiental y protección de flora y fauna silvestre.	Promover conservación y desarrollo sostenible.  Fortalecimiento de sistemas de gestión ambiental, incluye el desarrollo y promoción de incentivos.	Promover conservación y desarrollo sostenible coherente al contexto nacional.  Fortalecimiento de la gobernanza y gestión ambiental, incluye el desarrollo y promoción de incentivos.
<b>Compromisos</b>	Validez de acuerdos ambientales multilaterales y nacionales vigentes. Compromiso de mejorar normativa, procesos judiciales y transparencia.	Validez de acuerdos ambientales multilaterales y nacionales vigentes.	Validez de acuerdos ambientales multilaterales y nacionales vigentes.	Derecho soberano de establecer sus propios niveles de protección ambiental.

Nota. Elaboración propia y adaptada de información de Murillo (2008).

Como se muestra en la Tabla 1, los EE. UU. han promovido la integración de las agendas comerciales y ambientales, a través de los acuerdos comerciales como un mecanismo para difundir políticas y normativas orientadas a la conservación de recursos y el desarrollo sostenible. Así, la incorporación de una agenda ambiental en los acuerdos comerciales con EE. UU. muestra que la difusión de normativas tiende a crear variaciones dependiendo el

contexto político y la estructura institucional antecedente al ajuste de normativas y políticas (Risse, 2016). Aquellos acuerdos comerciales como medio de difusión de normativa han seguido una evolución que se puede distinguir en varias etapas. Primero, en el TLCAN se promovió la creación de normativas y mecanismos de medición de impacto ambiental, enfocados específicamente en el contexto institucional de México, comprometiéndose a cumplir con la CITES.

Segundo, el acuerdo comercial con Chile buscaba reforzar la implementación de normativas ambientales y crear instituciones de gestión ambiental en el país sudamericano. Aunque el enfoque principal del acuerdo era la fiscalización ambiental y la creación de sistemas de bases de datos, también incluía estos elementos. Tercero, el DR CAFTA incorporó el fortalecimiento de la gobernanza ambiental mediante la creación de normativas e instituciones, además de promover incentivos económicos y procedimentales para el desarrollo de industrias y comercio por parte de los países caribeños y centroamericanos.

Finalmente, el acuerdo comercial suscrito tanto con Colombia como con el Perú tiene objetivos similares a los del DR CAFTA, pero con la distinción de que estos tratados de libre comercio contienen una sección específica sobre la protección de la diversidad biológica y la gobernanza ambiental. Además, estos acuerdos permiten una autonomía para generar legislación que cumpla con los compromisos de los CITES, denominados “Acuerdos Cubiertos”, ajustándose al entorno institucional de cada país.

### **3.2. La difusión normativa a través del TLC EE.UU. – Perú**

El impulso a que el Perú adoptará cambios institucionales y normativos se vio influenciado por tres procesos. Primero, los compromisos y acuerdos ambientales multilaterales promovidos por organizaciones internacionales, especialmente, por la ONU, tal como se observó en el Capítulo II de esta tesis. Segundo, la incorporación de la agenda ambiental en los acuerdos comerciales promovidos y suscritos por los EE.UU. con otros países en desarrollo, particularmente, esta investigación se ha enfocado en la región latinoamericana. Y tercero, la falta de capacidad estatal del país en lo que respecta al sector ambiental.

Para abordar la difusión normativa y de políticas ambientales emprendida por los EE.UU. en la relación comercial con el Perú, a través de un instrumento como el TLC, en esta sección se recuenta el proceso. A partir de la revisión de la documentación recopilada, se ha seccionado la dinámica de interacción cooperativa entre ambos países en tres fases. Una primera de “incubación” que se inició con una serie de acuerdos de donaciones en materia ambiental. Una segunda de negociación y firma del acuerdo comercial con el Capítulo 18 relativo a medioambiente y con la posterior inclusión del Anexo 18.3.4 de Manejo Forestal a pedido de la parte estadounidense. Y, una tercera, en la que se dimensiona la “interiorización” de las normas y políticas ambientales difundidas y orientadas hacia el reforzamiento institucional.

#### **3.2.1 Incubación a través de la cooperación para el desarrollo (donaciones)**

En 1993, el Perú se adhiere a la CMNUCC. A partir de este hito, la urgencia de cambios en la toma de decisiones orientados a la agenda medioambiental por el calentamiento global se pudo

ver materializada en años posteriores. Al año siguiente, en 1994 se crea la CONAM, entidad rectora encargada de gestionar la agenda ambiental en el ámbito nacional y coordinar con otras entidades del gobierno central. Funcionaba como un organismo público descentralizado con autonomía jurídica y estaba bajo la supervisión directa de la Presidencia del Consejo de ministros (Damonte y Vila, 2014). Su creación marcó un hito, al otorgarle a la política ambiental un espacio propio e independiente dentro de la estructura del Estado peruano, separado de los ministerios existentes y bajo el ámbito competencia de la PCM. Asimismo, funcionaba con el incentivo de recibir cooperación ambiental, particularmente en las modalidades de financiamiento y capacitación técnica proveniente de otros países, especialmente de los miembros del CAD-OCDE.

Meses antes de que los países miembros de la CMNUCC suscribieran los compromisos del Protocolo de Kioto en 1997, se aprobaron distintas leyes ambientales orientadas a la gestión y recepción de financiamiento exterior, tales como: la Ley N.º 26793, Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente; la Ley N.º 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y, la Ley N.º 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Cabe resaltar que, en este contexto, instituciones como el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) adscrito al Ministerio de Agricultura (MINAG, denominación abreviada del ministerio en ese entonces) tenía capacidad de gestión en materia del uso sostenible de los recursos naturales.

Asimismo, a mediados de los noventa, la cooperación para el desarrollo (AOD) ofrecida por los EE.UU. al Perú financió la agenda ambiental. El primer proyecto de donación rastreado en el Archivo Nacional de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú se

denominó “Manejo Sostenible del Medio Ambiente y los Recursos Naturales” (SENREM), convenido en un acuerdo suscrito el 22 de septiembre de 1995. Como se observa en la Tabla 2, el SENREM financiado por USAID y con participación del CONAM, Ministerio de Energía y Minas, INRENA (MINAG), el sector privado y ONG locales, así como municipalidades, experimentó una evolución en sus años ejecución (véase lista de convenios y enmiendas en el Apéndice de la tesis), propiciando cambios normativos y reforzamientos institucionales en la gestión ambiental peruana.

**Tabla 2: Línea de tiempo de actores y objetivos materializados en el Proyecto SENREM, 1995-1998**

Año	Cooperación	Actores involucrados	Términos o conceptos incorporados	Lineamientos	Objetivos materializados	Financiamiento (en USD)	
22/09/1995	Proyecto de donación. Manejo Sostenible el medio ambiente y los Recursos Naturales (SENREM)	USAID, CONAM, OSINERGMIN (MINEM), INRENA (MINAGRI), Sector privado, ONG Locales, Municipalidades	Environment governance, reinforcement	Fortalecer el marco legal, regulatorio y de políticas.	Designar funciones a la CONAM. Asistencia técnica /especializada Creación de unidades administrativas y supervisoras del proyecto.	<b>3786670</b>	
26/09/1996		CONAM, Privado		Prioridad: proyectos piloto demostrativos			
31/07/1997				Designar por concurso a una Institución coordinadora del Sector Privado (ICSP).			<b>156 000</b>
17/09/1997				Otros vinculados a la evaluación, supervisión y auditoría.			<b>7 000 000</b>
19/08/1998							<b>15 00 000</b>
28/09/1998							<b>300 000</b>

Nota. Elaboración propia con información obtenida del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (s.f).

Según Ibáñez (2017), las normativas y políticas sirven como vehículos para la transmisión de ideales y expectativas entre actores internacionales, influenciando el comportamiento y las capacidades estatales. De manera que, el financiamiento aportado por EE.UU. al Perú en el marco del programa SENREM no sólo permitió expandir las iniciativas de gestión ambiental, sino que también facilitó la adopción de estándares internacionales en la regulación ambiental, conforme a las normas que promueven la responsabilidad ambiental global (Jinnah y Lindsay, 2016). Así, el proyecto SENREM contribuyó al ser un precedente de un convenio de cooperación de USAID que tiene como finalidad el reforzamiento en materia de normativa administrativa vinculada a la gestión sostenible de recursos naturales.

A mediados de las negociaciones del TLC, se encontraba vigente el ATPDEA que elimina de aranceles para promover la industria agrícola legal y reducir economías ilegales como la producción de cocaína en el Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia. A nivel nacional, se aprobaron dos importantes leyes: en el año 2000, la Ley N.º 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre; y en el año 2001, Ley N.º 27446, Ley que crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). La primera es la antigua legislación en materia de supervisión del uso sostenible, y conservación de recursos forestales y de fauna silvestre encargados al INRENA y el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) dirigido por el MINAG (denominación abreviada de ese entonces del Ministerio de Agricultura). A la par de la creación de este marco normativo, un segundo programa impulsado por EE.UU. fue el “Proyecto de Gestión Ambiental fortalecida para resolver problemas prioritarios” (STEM) financiada por USAID. Como se observa en la Tabla 3, se retoman como participantes el CONAM, Ministerio de Energía y Minas, INRENA, el sector privado y municipalidades para asumir nuevos proyectos pilotos en el marco de STEM. Estos actores habían definido las

capacidades locales para la gestión ambiental, tal como se refleja en los lineamientos del proyecto, que incluían el fortalecimiento de políticas e instituciones nacionales, y la promoción de una mayor conciencia y comprensión ambiental entre la población y los sectores gubernamentales. Con mayor notoriedad, este proyecto involucraba directamente al reforzamiento de agencia estatal, discutido por Schrank (2009), porque muestra las presiones externas para profesionalizar al cuerpo administrativo y fortalecer los instrumentos técnicos de gestión ambiental a través de los proyectos piloto.

**Tabla 3: Línea de tiempo de actores y objetivos materializados en el Proyecto STEM, 2002-2006**

<b>Fechas</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Actores involucrados</b>	<b>Lineamientos</b>	<b>Financiamiento (en USD)</b>
27/09/2002	Proyecto-Gestión Ambiental fortalecida para resolver problemas prioritarios (STEM)	USAID, CONAM, OSINERGMIN (MINEM), INRENA (MINAGRI), Sector privado, ONG Locales, Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco Nacional de Políticas e Instituciones Fortalecida.</li> <li>• Capacidades de gestión ambiental local fortalecidas</li> </ul>	<b>3 479 000</b>
14/07/2003				<b>550 000</b>
19/09/2003			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la demanda, comprensión y conocimiento ambiental</li> </ul>	<b>2 954 000</b>
27/07/2004				<b>3 706 800</b>
13/06/2005		CONAM, Privado		<b>1 550 000</b>
8/09/2005				<b>1 628 114</b>
2/02/2006				<b>500 000</b>
16/05/2006				<b>970 000</b>

Nota. Elaboración propia con información obtenida del Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (s.f).

### 3.2.2. El Capítulo 18 y el Anexo 18.3.4 de Manejo Forestal

Posteriormente, en 2003, se conocen las intenciones de los EE.UU. de iniciar negociaciones para un acuerdo de promoción comercial con los países beneficiarios del ATPDEA. En ese contexto y apoyado por la ratificación del Estado peruano con los compromisos del Protocolo de Kioto hasta el 2012, comenzaron a materializarse nuevas normativas específicas y delimitadas a la gestión ambiental. Así, el 04 de junio de 2004, se promulga la Ley N.º 28245, que crea el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Este es el primer sistema funcional orientado a coordinar, implementar y evaluar los mecanismos de control y fiscalización ambiental. Por otro lado, se promulga el DS N.º 087-2004 que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) para establecer directrices claras para los procesos de ordenamiento territorial, siguiendo características ecológicas y económicas, para el uso sostenible del suelo y recursos naturales, con un enfoque centrado en la gobernanza ambiental (*environmental governance*).

El Perú y los EE.UU. concluyeron las negociaciones del acuerdo comercial el 7 de diciembre de 2005 y lo suscribieron el 12 de abril de 2006, requiriendo pasar por el proceso de ratificación parlamentaria por ambos países. Al año siguiente, el Poder Ejecutivo peruano promulga el DS N.º 043-2006-AG que aprueba la Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre, en sintonía con las exigencias específicas contenidas en el Capítulo 18 sobre Medio Ambiente del Acuerdo Comercial. Precisamente, el Capítulo 18 estipula la necesidad de crear un inventario de especies de flora, para conocer sus características biológicas y condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, para que su extracción pueda ser

gestionada de forma adecuada, como ocurre en el caso de la caoba de hoja grande. Esta legislación aprobada con posterioridad al cierre de las negociaciones del TLC se inscribe además en los compromisos relacionados con la CITES, de la que ambos países forman parte.

En el Congreso peruano, el TLC fue aprobado el 29 de junio de 2006 y fue ratificado por el Poder Ejecutivo al día siguiente. Con posterioridad a la suscripción y como resultado de la posición demócrata en el Congreso estadounidense para su aprobación, un Protocolo de Enmienda tuvo que ser firmado el 25 de junio de 2007. Como parte del paquete de modificatorias al acuerdo de promoción comercial, se incorporó el Anexo 18.3.4 denominado “Anexo sobre el manejo del sector forestal”. La inserción de ajustes al texto del TLC luego de la ratificación por parte de la parte peruana, siguiendo a Gilardi (2012) muestra la asimetría de poder entre los dos firmantes: EE.UU. que “difunde” la agenda medioambiental y el Perú que adopta las políticas y normativas con un predominio del mecanismo de coerción (Shipan & Volden, 2012), el cual también comprende el uso de incentivos económicos como el acceso preferencial al mercado estadounidense.

En cuanto al contenido del Capítulo 18, es preciso puntualizar que establece la creación del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA), una entidad central encargada de coordinar y supervisar las políticas ambientales dentro del tratado comercial. Además, se propone la creación de un subcomité de Manejo del Sector Forestal, que estará subordinado al CAA y al Comité de Comercio de Mercancías, y que reporta periódicamente a la Comisión de Libre Comercio. Este ajuste institucional tiene como objetivo asegurar la implementación efectiva del ACA mediante políticas y planes sectoriales, subrayando el compromiso de ambos países para fortalecer la cooperación bilateral en temas ambientales.

El TLC define la legislación ambiental como la regulación que tiene como objetivo principal la protección del medio ambiente y la prevención de amenazas a la vida humana, animal o vegetal. Para el caso peruano, esto incluyó la aprobación de leyes por parte del Congreso, así como decretos legislativos, supremos y resoluciones expedidas por el gobierno central. Las áreas que cubren estos dispositivos son las siguientes:

- Prevención, reducción o control de contaminantes ambientales.
- Control de sustancias tóxicas y la difusión de información relacionada.
- Protección y conservación de la flora y fauna silvestre, incluyendo especies en peligro de extinción y áreas protegidas.

Como se puede ver en la Figura 8, estos aspectos específicos del sector ambiental incorporados en el Capítulo 18 del Acuerdo Comercial y en el Anexo 18.3.4 sobre manejo forestal, pueden clasificarse en tres áreas:

- (i) Medidas de protección de diversidad biológica;
- (ii) Medidas para mejorar el desempeño ambiental; y,
- (iii) Medidas para el manejo del sector forestal.

**Figura 8: Esquema de aspectos contenidos en el acuerdo comercial EE.UU-Perú y el Anexo de Manejo Forestal**



Nota. Elaboración propia con base en el texto del Capítulo 18 y el Anexo 18.3.4 relativo al manejo del sector forestal.

Justamente, el Capítulo 18 dedicado al medioambiente establece compromisos para ambas partes. De este modo, se comprometen a mantener y mejorar sus respectivas legislaciones y políticas ambientales para garantizar altos estándares de protección ambiental. Esto incluye la prevención y control de la contaminación, la conservación de la biodiversidad, y la gestión sostenible de los recursos naturales, como los bosques y las especies en peligro de extinción. Como se señaló en el Capítulo II, este enfoque incorporado en los instrumentos comerciales bilaterales por parte de los EE.UU. refleja una evolución desde el Consenso de Washington, que inicialmente se centraba en políticas económicas de libre mercado, hacia la inclusión de cuestiones más amplias, como las ambientales.

A manera de complemento al contenido del Capítulo 18 reseñado en líneas anteriores, es pertinente puntualizar que en el Anexo 18.3.4 sobre el manejo del sector forestal se establecen iniciativas enfocadas en el reforzamiento institucional por parte del Perú, tales como:

1. Fortalecimiento del marco jurídico e institucional: Mejorar las leyes y regulaciones que rigen la propiedad forestal y el comercio internacional de productos forestales.
2. Capacidad institucional: Reforzar la agencia estatal y la burocracia para hacer cumplir las leyes forestales y diseñar un plan anticorrupción.
3. Protección legal: Garantizar protección legal para el personal gubernamental y establecer mecanismos legales para disuadir la obstrucción de investigaciones.
4. Sanciones: Implementar sanciones para desincentivar la violación de leyes forestales, sean civiles o penales.
5. Reforzamiento de compromisos vinculantes al CITES: Adoptar políticas relacionadas con el CITES, incluyendo la creación de un inventario de especies y la implementación de planes estratégicos.
6. Administración de concesiones forestales: Asegurar la transparencia y cumplimiento de términos en las concesiones forestales.
7. Fortalecimiento institucional: Involucrar a comunidades locales e indígenas, ONG y el sector privado en la gestión forestal. Establecer OSINFOR como una entidad independiente para verificar permisos y concesiones forestales.

El 20 de diciembre de 2007, el TLC volvió a recibir el apoyo mayoritario del Congreso peruano, a través de la votación a favor de la delegación de facultades al Poder Ejecutivo con

la Ley N.º 29157, para legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del acuerdo comercial.

### **3.2.3. La “interiorización” a partir del reforzamiento de la agencia estatal**

El Capítulo 18 y el Anexo 18.3.4 del TLC Perú-EE. UU., junto con el ACA (cuya firma está contemplada en el propio acuerdo comercial) representan los componentes principales de las relaciones entre la agenda ambiental y el comercio bilateral. Siguiendo la metodología propuesta por Wood, Sebas y Vecchio (2020), se identifican las temáticas transversales en los tres instrumentos, con el propósito de vincular su contenido con los objetivos en dieciséis (16) normas de carácter general emitidas por la parte peruana: leyes, decretos legislativos y supremos, así como resoluciones ministeriales, que se aprobaron con el propósito de implementar el acuerdo comercial.

El marco institucional de las normas y políticas ambientales revela un esfuerzo por fortalecer las capacidades del Estado peruano para salvaguardar el medioambiente y fomentar el desarrollo sostenible, al tiempo que se busca armonizar estas metas con las relaciones comerciales y de inversiones.

#### **3.2.3.1. Acuerdo de Cooperación Ambiental (2006)**

En la sección dedicada al “Programa de Trabajo” del ACA, suscrito el 24 de junio de 2006, se señalan como temáticas clave de la cooperación ambiental entre ambos países:

- Gobernanza y gestión ambiental: Fortalecer la capacidad de elaborar, implementar, evaluar, y hacer cumplir leyes y políticas ambientales.
- Conservación y uso sostenible de recursos: Promover prácticas sostenibles y el control de especies invasoras.
- Incentivos económicos y tecnologías limpias: Desarrollar incentivos económicos, y promover tecnologías limpias y eficientes.
- Acuerdos ambientales multilaterales: Fortalecer la implementación de acuerdos ambientales multilaterales.
- Participación pública: Fomentar la participación pública en la gestión ambiental.
- Evaluación de impacto ambiental en comercio: Evaluar los efectos ambientales de los acuerdos comerciales.

De igual manera, en la Tabla 4, se resumen los aspectos temáticos contenidos en tres ejes principales: (i) Gobernanza y gestión ambiental; (ii) Conservación y uso sostenible de recursos; y, (iii) Innovación y desarrollo tecnológico.

**Tabla 4: Aspectos temáticos contenidos en el ACA**

<b>Acuerdo de Cooperación Ambiental Perú-EE. UU. (ACA)</b>	
<b>I.</b>	<p><b>Primer Eje: Gobernanza y Gestión Ambiental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Reforzamiento de la gobernanza ambiental (<i>environmental governance</i>).</li> <li>● Evaluación de impacto ambiental en comercio.</li> <li>● Participación pública en la toma de decisiones y gestión ambiental.</li> </ul>
<b>II.</b>	<p><b>Segundo Eje: Conservación y Uso Sostenible de Recursos</b></p>

- Conservación y sostenibilidad de recursos naturales.
- Control de especies exógenas a la biodiversidad y ecosistemas.
- Fomento de acuerdos ambientales multilaterales y cooperación internacional en materia ambiental.

### **III. Tercer Eje: Innovación y Desarrollo Tecnológico**

- Bienes y servicios ambientales.
- Promover tecnologías limpias y eficientes.
- Incentivos económicos ambientales.

Nota. Elaboración propia.

Como se muestra, en líneas generales, el TLC para el Perú implicó la necesidad de fortalecer sus agencias gubernamentales para cumplir con las exigencias del acuerdo, particularmente en áreas como la implementación efectiva de regulaciones ambientales y la protección de recursos forestales. Este proceso de implementación del acuerdo que se alinea con la fase de “interiorización” planteada por Finnemore y Sikkink (1998) en la literatura constructivista sobre difusión normativa se observa en cómo las reformas normativas y la preparación de un paquete legislativo responden a las obligaciones adoptadas por el Perú en el TLC, procurando así fortalecer la capacidad estatal para cumplir con los estándares internacionales (Jinnah y Lindsay, 2016). Un aspecto destacado es la integración del capítulo ambiental en el acuerdo, negociado simultáneamente con las disposiciones comerciales principales.

Durante el proceso de negociación del acuerdo comercial se reflejaba el reforzamiento de las agencias estatales en el Perú. Es así que se implementó una estrategia multisectorial coordinada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) en colaboración

con el CONAM, y otras entidades públicas y privadas relacionadas. Este enfoque no solo buscó asegurar la integración de normativas comerciales y ambientales, sino también fortalecer las capacidades administrativas y regulatorias necesarias para implementar las disposiciones del acuerdo.

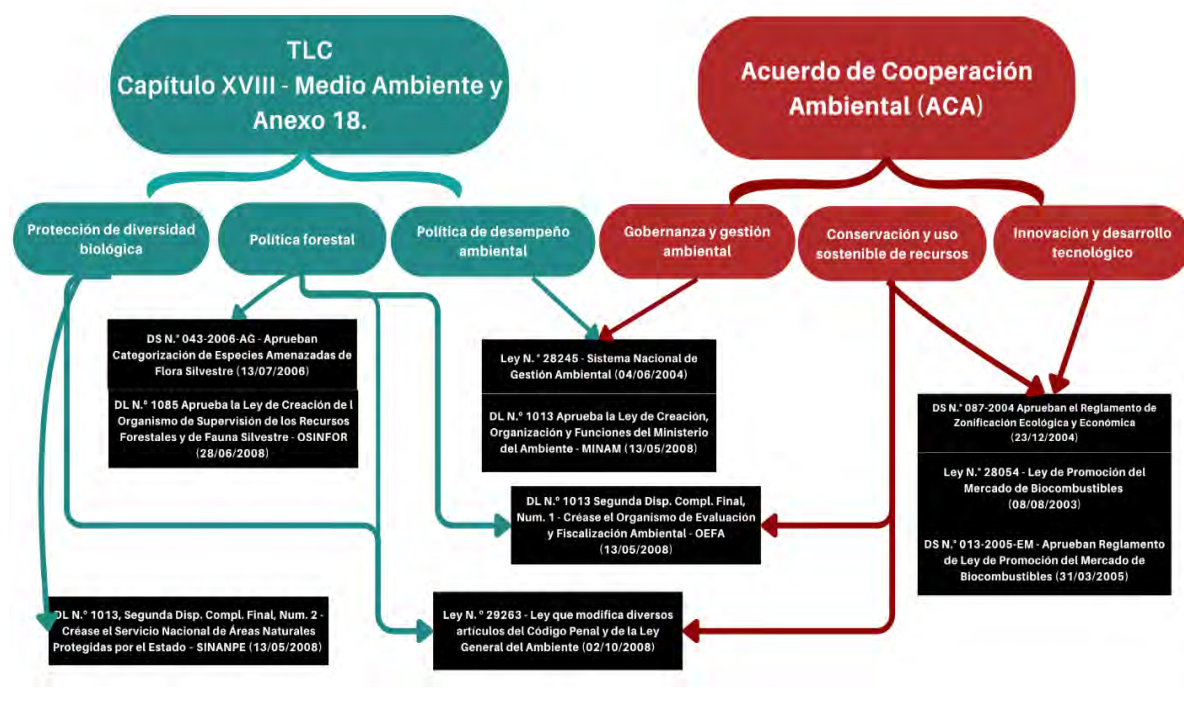
En el caso peruano, el ACA ha jugado un rol impulsor en la construcción de un marco de gobernanza ambiental. Asimismo, la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental, como parte del ACA, no solo facilita la implementación de los compromisos ambientales, sino que también fomenta la profesionalización y fortalecimiento de las agencias gubernamentales involucradas en la gestión ambiental (Schrank, 2009). Además, el ACA refuerza la capacidad estatal peruana al proporcionar acceso a recursos técnicos y financieros a través de la cooperación bilateral, en tanto que los EE.UU. continuó ofreciendo AOD financiera en esta materia, lo que contribuyó a la implementación de políticas ambientales y al fortalecimiento institucional necesario para cumplir con los compromisos adquiridos (Baraybar y Dargent, 2020). Asimismo, el ACA funge como un instrumento para viabilizar la cooperación bilateral en áreas como la gestión ambiental y la adopción de tecnologías limpias, reflejando una internalización gradual de normas ambientales a medida que los Estados participantes las aceptan como parte de su conducta y práctica de cooperación (Finnemore & Sikkink, 1998).

### **3.2.3.2. Nueva normativa y políticas para el reforzamiento institucional en materia medioambiental**

El reforzamiento de la agencia estatal en este caso de estudio se refiere a cómo los compromisos se han podido implementar a partir de la formulación y gestión de políticas

públicas, con el objetivo de cumplir con los compromisos internacionales adoptados. Según Baraybar y Dargent (2020), los determinantes internacionales pueden ser cruciales para la capacidad estatal al proporcionar recursos y presionar por reformas burocráticas y legislativas necesarias para cumplir con los compromisos internacionales. En ese sentido, la Figura 9 muestra la relación de lo estipulado en el TLC Perú-EE.UU. (Capítulo 18 y Anexo 18.3.4) y el ACA, como componentes directrices del paquete de desarrollo normativo trabajado entre los años 2003 y 2008.

**Figura 9: Síntesis de aspectos contenidos en el TLC y el ACA vinculados al entorno normativo e institucional del sector ambiente en el Perú**



Nota. Elaboración propia.

Ahora bien, el artículo 2 de la referida Ley N.º 29157 estableció expresamente que una de las materias sobre las cuales el Poder Ejecutivo podía legislar para implementar el TLC era el

“fortalecimiento institucional para la gestión ambiental”. Con ese marco normativo, mediante el DL N.º 1013 publicado el 14 de mayo del 2008, se crean el MINAM, y otros mecanismos y entidades importantes como el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Es importante destacar que el proyecto STEM mencionado previamente avanzó de manera simultánea a las negociaciones del TLC Perú-EE. UU. Siguiendo la Tabla 5, esto ocurre cuando el 1 de septiembre de 2008 con la Enmienda 12 se estableció que el MINAM, específicamente a través del Viceministerio de Gestión Ambiental, se encargaría de la implementación del proyecto.

**Tabla 5: Línea de tiempo de actores y objetivos materializados en el Proyecto STEM, 2002-2006**

Fechas	Cooperación	Actores	Lineamientos	Objetivos materializados	Financiamiento (en USD)
25/07/2006	Enmienda 8	CONAM	Gestión ambiental, fortalecimiento institucional	Recursos Naturales Renovables y Administrativos	<b>1545 541</b>
07/05/2007	Enmienda 9				<b>1 028 000</b>
26/09/2007	Enmienda 10				<b>2 023 500</b>
26/09/2007	Enmienda 11				<b>2 002 000</b>
1/09/2008	Enmienda 12	MINAM (Viceministerio de Gestión Ambiental)	Designación de responsabilidades	Asume responsabilidades de convenio gestión de recursos y coordinación con agencias privadas	
23/02/2009	Enmienda 13				

Nota. Elaboración propia. Fuente Archivo de Cancillería.

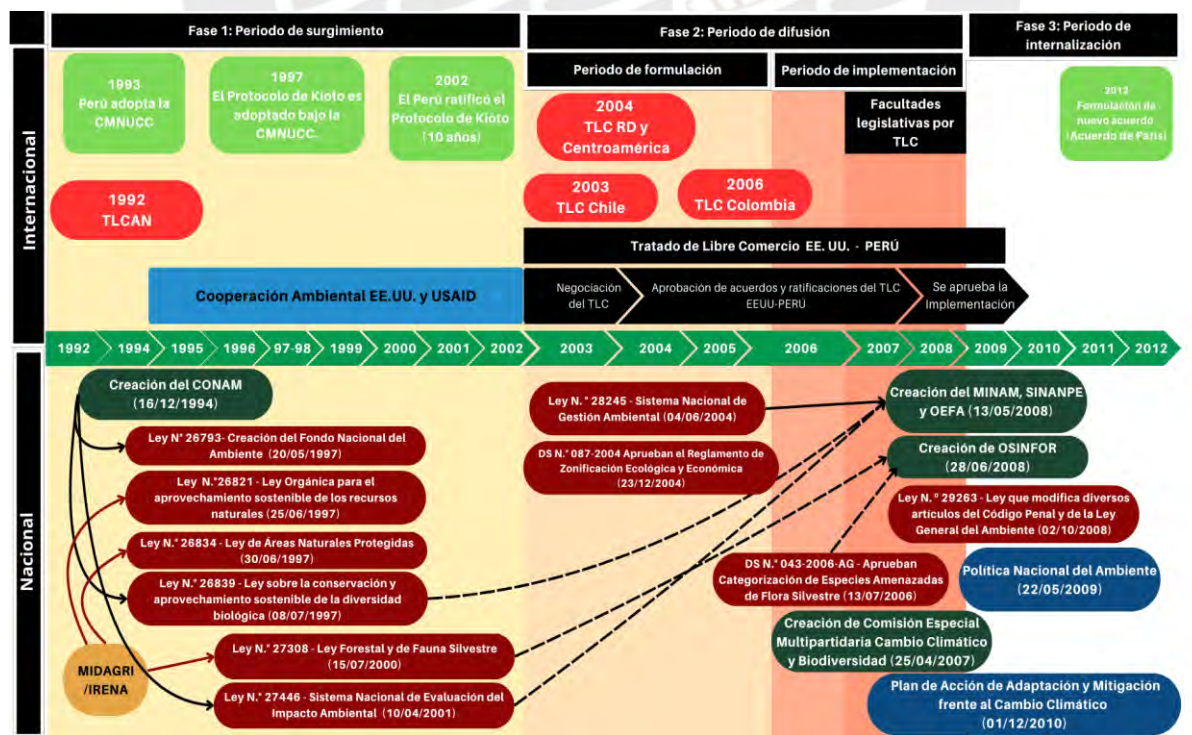
En la línea de lo mencionado, el cambio de CONAM a MINAM como nuevo ente rector y la creación de otras entidades con funciones específicas dan cuenta de un Estado peruano que

procura adaptarse a la agenda ambiental internacional, incentivado por un instrumento comercial. Desde la perspectiva constructivista, las normas internacionales jugaron un papel crucial en la transformación institucional. Estas normativas adoptadas internamente influyeron en la reconfiguración de las instituciones estatales para alinearlas con estándares internacionales aceptados. En ese sentido, el proceso de “contagio de la norma”, descrito por Finnemore y Sikkink (1998) ilustra cómo las normas y políticas ambientales se difundieron en el Perú, a través de diversos mecanismos bilaterales en su relación con los EE.UU., entre ellos, a través del TLC y fueron internalizadas en el plano doméstico. El fortalecimiento de la agencia estatal a través del MINAM no solo respondió a exigencias externas, sino que también transformó la capacidad del gobierno peruano para implementar políticas ambientales. Según Schrank (2009), estas transformaciones institucionales son impulsadas por presiones externas que fomentan la profesionalización de la burocracia y mejoran la capacidad administrativa del Estado.

Asimismo, el 28 de junio de 2008 se publica el DL N.º 1085, que aprueba la creación del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), como entidad con competencia para fiscalizar las actividades vinculadas al uso de recursos forestales y fauna silvestres, con un rol importante en situaciones configurantes de delitos ambientales. Además, en 2008 se aprobaron modificaciones al Código Penal en relación con delitos ambientales, a través de la Ley N.º 29263. Diversas bancadas del Congreso apoyaron esta reforma, argumentando la necesidad de alinearse con los compromisos del acuerdo comercial con EE. UU. Finalmente, el 1 de febrero de 2009, el TLC entra en vigor, ya con todas las condiciones institucionales y políticas posibilitadas en el aspecto de gestión ambiental.

En la Figura 10 se puede visualizar la línea temporal paralela entre los procesos internacionales y domésticos. Como se aprecia, los primeros cumplieron un papel fundamental en la difusión normativa a nivel global y en el surgimiento del rol de “emprendedor normativo” por parte de los EE.UU. en sus relaciones comerciales bilaterales, en particular, con la inclusión de capítulos medioambientales en los TLC negociados y suscritos. En este contexto de “efecto cascado”, el TLC Perú-EE.UU. se erige como un instrumento de difusión normativa y política contextualizado en la dinámica de cooperación ambiental bilateral que evolucionaba entre ambos países desde 1995. Asimismo, la conexión entre la dinámica de negociación e implementación del acuerdo comercial se manifiesta claramente con posterioridad a la suscripción, como periodo con mayor presión para crear instituciones que absorban las funciones de gobernanza ambiental y forestal a nivel nacional.

**Figura 10: Línea temporal de políticas y normativas ambientales en el Perú, 1992-2010**



Nota. Elaboración propia.

## Conclusiones

Sobre la base de lo desarrollado en los capítulos anteriores y el marco teórico-conceptual híbrido que conjuga la relación entre actores internacionales, la difusión normativa y de políticas, así como la capacidad estatal, esta tesis concluye lo siguiente:

En primer lugar, la relación comercial entre el Perú y los EE.UU. ha sido históricamente significativa, marcada por una dinámica de comercio profusa, pues el país norteamericano fue el principal socio del país sudamericano hasta el año 2014, cuando China pasó a ocupar el primer lugar como destino de las exportaciones peruanas. Precisamente a inicios del siglo XXI, bajo la orientación de una política comercial que priorizó la liberalización para obtener ventajas de acceso preferencial a mercados prioritarios como el estadounidense, a través de acuerdos bilaterales como el TLC. El primero de este tipo de acuerdo fue el que suscribió con los EE.UU. Es así que este tratado no solo facilitó las exportaciones peruanas al mercado estadounidense, sino que también consolidó las reformas económicas iniciadas en la década de los noventa. En esa línea este acuerdo proporcionó al Perú un marco político e institucional reforzado en la agenda comercial hacia un enfoque más orientado a la apertura económica y la integración global.

En segundo lugar, los TLC suscritos por los EE.UU. desde los noventa no se limitan solo a cuestiones económico-comerciales, sino que, al tratarse de un acuerdo OMC-Plus, también ha tenido efectos importantes en el sector de gestión y regulación ambiental. La incorporación de un capítulo ambiental que inclusive contempló la firma de un ACA, como ocurrió con los otros TLC suscritos por EE.UU. (TLCAN, DR CAFTA y Colombia) demuestra que esta

potencia económica ha desempeñado el rol de “emprendedor” normativo y de políticas en diferentes países en desarrollo. Así, las disposiciones de estos acuerdos de promoción comercial incorporan disposiciones de diversa naturaleza como inversiones, servicios, compras estatales, propiedad intelectual y medioambiente; y, esta misma tendencia se aprecia en el TLC Perú-EE.UU.

En tercer lugar, la comprensión de la evolución de las normas y políticas ambientales en el Perú requirió la revisión de los estándares internacionales a los que se ha ido sujetando progresivamente. Es así que, la evolución del marco institucional ambiental en el Perú refleja una respuesta adaptativa a las presiones internacionales y los estándares globales. Estos cambios contribuyeron a fortalecer la capacidad del gobierno peruano para cumplir con los compromisos internacionales, entre estos, el TLC con los EE.UU.; no obstante, la adopción normativa de los estándares internacionales no resulta suficiente sin el acceso a recursos, lo cuales en parte han provenidos de la AOD, no solo en forma de donaciones dinerarias, sino de cooperación técnica.

En cuarto lugar y en la línea de lo mencionado en el punto anterior, el componente ambiental del TLC suscrito entre ambos EE.UU. y el Perú se inscribe en una relación de cooperación ambiental que se remonta a 1995, cuando ambos países firman un convenio de donación para el desarrollo de los proyectos SENREM (ejecutado entre 1996 y 2001) y con posterioridad el proyecto STEM (ejecutado entre 2002 y 2009). Los EE. UU. ha podido influenciar con la cooperación ambiental la incubación de una institucionalidad orientada a la gestión ambiental y a la formación de un cuerpo burocrático especializado en proyectos ambientales. En ese sentido, el SENREM y STEM han sido relevantes para fortalecer las capacidades locales y

facilitar la implementación de políticas ambientales. Estos programas, financiados por USAID, han proporcionado no solo recursos financieros sino también asistencia técnica y capacitación, contribuyendo así al reforzamiento institucional.

En quinto lugar, si bien la AOD ofrecida por los EE.UU. desde mediados de los noventa tuvo por propósito el fortalecimiento de la gestión ambiental y en el plano doméstico se aprobaron normas conducentes a ese objetivo, la línea de tiempo construida en el marco de esta investigación permitió identificar que las acciones de reforzamiento institucional para la gestión sostenible de recursos y la protección forestal se produjeron con una mayor intensidad con el paquete normativo aprobado con la firma del TLC.

En sexto lugar, la difusión normativa y de políticas se evidencia a partir de la inclusión de un capítulo ambiental en el TLC que incluso tiene la misma numeración que el que se encuentra presente en el TLC EE. UU-Colombia. Esta interacción entre una gran potencia económica y países con economías más reducidas refleja la asimetría en la negociación de los términos consignados en el Capítulo 18 dedicado al medioambiente. Debido a esta tendencia mostrada por la política comercial estadounidense esta tesis ha sostenido que el mecanismo que ha predominado en la difusión de políticas es el de “coerción”, entendido como el uso de incentivos económicos para la adopción de decisiones de políticas a nivel de los poderes ejecutivo y legislativo. Esta conclusión se refuerza con la incorporación tardía del Anexo 18.3.4 relativo al manejo del sector forestal que se produjo, inclusive después de que el TLC había sido ratificado por el Congreso peruano, a pedido del legislativo estadounidense.

En séptimo lugar, la “internalización” de los estándares de gobernanza ambiental y de recursos forestales se produjo con la firma del ACA (dispuesto en el propio TLC) y con las reformas aprobadas con motivo del acuerdo comercial. En esta parte del macroproceso de difusión normativa, las directrices ambientales se han transmitido y materializado a nivel nacional, influyendo tanto en la estructura institucional, normativa y en los objetivos institucionales para el desarrollo de políticas públicas ambientales orientadas al reforzamiento de la agencia estatal.

Finalmente, esta investigación apertura la discusión hacia otra dimensión de la difusión de políticas, como la eficacia de estas en el plano doméstico, a fin de comprender no solamente el proceso de influencia de lo internacional en lo doméstico, sino también en los resultados que los instrumentos comerciales y de cooperación para el desarrollo obtienen en los países en desarrollo en términos de capacidad estatal. Además, se espera que este estudio aporte conocimientos descriptivos que puedan ser útiles para futuros procesos de negociación de acuerdos comerciales y para familiarizarse con los nuevos conceptos que se transfieren a través de estos acuerdos, ampliando así la comprensión de sus implicancias en distintos contextos.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (1997). ¿Racionalidad política versus racionalidad económica? Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método del análisis político. Buenos Aires, *Revista de Ciencia Política*, nro, 1.
- Adler, E. (2013). Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates. En: Carlsnaes, W., Risse, T., & Simmons, B. *Handbook of International Relations*. SAGE Publications Ltd eBooks, pp. 112-144. <https://doi.org/10.4135/9781446247587>
- Álvarez, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. REDUR, 10. Diciembre. Pp. 285-309.
- Amador Islas (2008). Medioambiente y tratados de libre comercio. Instituto tecnológico y de estudios superiores de Monterrey.
- Andaluz (2007). Acuerdo de promoción Comercial Perú-EE. UU. y Gestión Ambiental. *Revista Circulo de derecho Administrativo*.
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, 2(2), 32-47. <https://cartainternacional.abri.emnuvens.com.br/Carta/article/view/416>
- Baghdadi, L., Martinez-Zarzoso, I., & Zitouna, H. (2013). Are RTA agreements with environmental provisions reducing emissions? *Journal of International Economics*, 90(2), 378–390. <https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2013.04.001>
- Balassa, B. (1961). *The theory of Economic Integration*. Routledge.

- Barkin, J. S., & Sjoberg, L. (2019). International relations' last synthesis? *Oxford University Press eBooks*. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190463427.001.0001>
- Barnett, M. (2020). Social constructivism. En: Baylis, J.; Smith, S. & Owens, P. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford University Press, USA.
- Beltrán y Pérez (2011). Aspectos Ambientales del tratado de libre comercio entre Chile y la República Popular China: El memorándum de entendimiento sobre cooperación ambiental. Universidad de Chile.
- Benzi, D. (2011). Una mirada a la política exterior estadounidense hacia América Latina a y el Caribe desde la asunción de Obama. ¿Continuidad sin cambios?. *Visioni LatinoAmericane*, 20. <https://www.openstarts.units.it/server/api/core/bitstreams/6e945f1f-28ba-4767-a65e-b12e21beec62/content#page=20>
- Bersch, K., Praca S., & Taylor, M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. Centeno, Miguel, Atul Kohli y Deborah Yashar, *States in the Developing World*. Cambridge University Press, pp. 157-183. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316665657.007>
- Brandi, C., Schwab, J., Berger, A. y Morin, J (2020) Do environmental provisions in trade agreements make exports from developing countries greener?
- Checkel, J. (1997). International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide. *European Journal of International Relations*, 3(4), 473-495. <https://doi.org/10.1177/1354066197003004003>
- Damonte, G. y Vila, G. (2014). Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: Una aproximación desde las ciencias sociales. CISEPA.

- Dargent, E. (2012). El Estado en el Perú: Una agenda de investigación. PUCP  
<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/136843>
- Dargent, E. (2014). Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 9-40.
- De la Flor Belaunde (2009). El TLC Perú-EEUU y la transformación de la política comercial peruana. *Revista Agenda Internacional*. AÑO XVI.
- De Miguel y Nuñez (2001). Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales: un análisis necesario. CEPAL división de medioambiente. Naciones Unidas.
- Durán (2021). El impacto del tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos en la exportación de espárrago fresco peruano 2004-2018. Lima. Universidad de Lima.
- Fairlie Reinoso (2006). Tratado de Libre Comercio PERÚ-EEUU un Balance Crítico. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FAO (2022). *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2022. La geografía del comercio alimentario y agrícola: enfoques de políticas para lograr el desarrollo sostenible*. <https://doi.org/10.4060/cc0471es>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887-917.  
<https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Gilardi, F. (2012). Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies. En: Carlsnaes, W., Risse, T., & Simmons, B. *Handbook of International Relations*. SAGE Publications Ltd eBooks, pp. 453-477.

- Gilardi, F., & Wasserfallen, F. (2019). The politics of policy diffusion. *European Journal Of Political Research*, 58(4), 1245-1256. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12326>
- Graham, E. R.; Shipan, C. R.; & Volden, C. (2012). The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science. *British Journal Of Political Science*, 43(3), 673-701. <https://doi.org/10.1017/s0007123412000415>
- Guevara (2007). El tema ambiental en los acuerdos de libre comercio: a propósito del acuerdo de promoción comercial con los Estados Unidos de América. *Revista Agenda Internacional*. Año XIII
- Gómez-Romero, J., y Garduño-Román, S. (2020). Desarrollo sustentable o desarrollo sostenible, una aclaración al debate. *Tecnura*, 24(64). 117-133 <https://doi.org/10.14483/22487638.15102>
- Ibáñez, J. (2015). Capítulo VI. Socialconstructivismo: Ideas, valores, y normas en la política mundial. Del Arenal, C., y Sanahuja, J.A. (eds.), *Teoría de las Relaciones Internacionales* (pp. 189-205). Tecnos.
- Inmaculada Martínez-Zarzoso (2005). *El impacto ambiental de los tratados comerciales*. University of Gottingen y Universitat Jaume I.
- Kaimowitz, D. (2019). Pobreza rural y medio ambiente en América Latina y el Caribe. 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe—Document, (35). FAO. <https://doi.org/10.4060/ca8607es>
- Kammerer, M., & Namhata, C. (2018). What drives the adoption of climate change mitigation policy? A dynamic network approach to policy diffusion. *Policy Sciences*, 51(4), 477-513. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9332-6>

- Linares C. y Segura (2009). El tratado de libre comercio con Estados Unidos y el medioambiente. Pontificia Universidad Javeriana.
- Marsh, D., & Sharman, J. C. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269-288. <https://doi.org/10.1080/01442870902863851>
- Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (s.f.). *Acuerdos comerciales*. [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=101704&lang=es-ES&view=article&id=2441](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=101704&lang=es-ES&view=article&id=2441)
- Morón (2005). Tratado de libre comercio con los Estados Unidos, una oportunidad para crecer sostenidamente. Lima. Universidad del Pacífico.
- Murillo (2008). La cooperación ambiental en los tratados de libre comercio. CEPAL. Naciones Unidas.
- Olivera, S. (2021). «Todas las agencias fuertes se parecen, pero cada agencia “débil” lo es a su manera»: más allá de la dualidad fuerte-débil en escenarios de autonomía y capacidad estatal. [Tesis de licenciatura, PUCP]. PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/21012>
- OMC - Acuerdos Comerciales Regionales Base de datos (2024). ACR actualmente en vigor (por año de entrada en vigor), 1948-2024. [Gráfico]. <https://rtais.wto.org/UI/charts.aspx#>
- Pulgar-Vidal, M. (2008). El acuerdo de promoción ambiental y el tratamiento de la temática ambiental. En F. Cantuarias y P. López (Comp.). *TLC Perú -Estados Unidos: contenido y aplicación* (335 – 402). UPC.
- Ramírez, J. (2018). La legitimación del libre comercio en la política exterior peruana: del TLC con Estados Unidos al surgimiento de la Alianza del Pacífico. [Tesis de maestría, PUCP]. PUCP. <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12225>

- Risse, T. (2016). *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations: Ideas do not float freely* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315623665>
- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox. Democracy and the future of the world economy*. W.W. Norton & Co.
- Ruiz-Caro (2005). Los recursos naturales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos. CEPAL. Naciones Unidas.
- Schiavo, S. (2022). International (Food) Trade and Natural Resources. Documento de antecedentes para El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2022. Roma, FAO.
- Schrank, A. (2009). Professionalization and Probity in a Patrimonial State. *Latin American Politics and Society*, 51(2), 91-114. <http://doi:10.1111/j.1548-2456.2009.00049.x>
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>
- Solingen, E. y Börzel, T., (2014, 2 de Junio). *Introduction to Presidential Issue: The Politics of International Diffusion*. [Disertación de Simposio] *International Studies Review*, Irvine, University of California. <https://doi.org/10.1111/misr.12117>
- Vázquez, R. (2011). Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 16(31), 107-118. [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2077-18862011000200007&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-18862011000200007&lng=es&tlng=es).

Wilkinson, J. (2019). Large-scale forces, global tendencies and rural actors in the light of the SDG goals. 2030 – Food, agriculture and rural development in Latin America and the Caribbean—Document, (5). FAO. <https://www.fao.org/documents/card/en?details=ca5058en>

Wood, L., Sebar, B., & Vecchio, N. (2020). Application of rigour and credibility in qualitative document analysis: Lessons learnt from a case study. *The qualitative report*, 25(2), 456-470. <https://research-repository.griffith.edu.au/bitstream/handle/10072/394518/Wood382374-Published.pdf?sequence=5>



## Apéndice

### Lista de documentos analizados en la investigación

<b>n. °</b>	<b>Tipo de documento</b>	<b>Fecha de aprobación o emisión</b>	<b>Objetivo</b>
<b>1</b>	Capítulo 18: Medio Ambiente - Tratado de Promoción Comercial Perú – EE. UU.	12/04/2006	Aspectos de contenido
<b>2</b>	Acuerdo de Cooperación Ambiental	24/06/2006	Aspectos de contenido
<b>3</b>	Convenio de Donación para el Proyecto de Gestión Sostenible del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SENREM)	22/09/1995	Antecedentes
<b>4</b>	Enmienda 1 al Convenio de Donación para el Proyecto SENREM	26/09/1996	Antecedentes
<b>5</b>	Enmienda 2 al Convenio de Donación para el Proyecto SENREM	31/07/1997	Antecedentes
<b>6</b>	Enmienda 3 al Convenio de Donación para el Proyecto SENREM	17/09/1997	Antecedentes
<b>7</b>	Enmienda 4 al Convenio de Donación para el Proyecto SENREM	19/08/1998	Antecedentes
<b>8</b>	Enmienda 5 al Convenio de Donación para el Proyecto SENREM	28/09/1998	Antecedentes
<b>9</b>	Convenio de Donación para el Mejoramiento del Manejo en Sectores Seleccionados (SENREM)	25/08/1999	Antecedentes
<b>10</b>	Enmienda 1 al Convenio de Donación para el Mejoramiento del Manejo en Sectores Seleccionados (SENREM)	26/07/2000	Antecedentes
<b>11</b>	Enmienda 2 al Convenio de Donación para el Mejoramiento del Manejo en Sectores Seleccionados (SENREM)	22/05/2001	Antecedentes
<b>12</b>	Enmienda 3 al Convenio de Donación para el Mejoramiento del Manejo en Sectores Seleccionados (SENREM)	19/08/2001	Antecedentes
<b>13</b>	Enmienda 4 al Convenio de Donación para el Mejoramiento del Manejo en Sectores Seleccionados (SENREM)	04/04/2002	Antecedentes
<b>9</b>	Convenio de Donación para el Proyecto - Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Solucionar Problemas Prioritarios	27/09/2002	Antecedentes

<b>10</b>	Enmienda 1 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	14/07/2003	Antecedentes
<b>11</b>	Enmienda 2 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	19/09/2003	Antecedentes
<b>12</b>	Enmienda 3 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	27/07/2004	Antecedentes
<b>13</b>	Enmienda 4 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	13/06/2005	Antecedentes
<b>14</b>	Enmienda 5 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	8/09/2005	Antecedentes
<b>15</b>	Enmienda 6 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	2/02/2006	Antecedentes
<b>16</b>	Enmienda 7 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	16/05/2006	Antecedentes
<b>17</b>	Enmienda 8 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	25/07/2006	Antecedentes
<b>18</b>	Enmienda 9 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	7/05/2007	Antecedentes
<b>19</b>	Enmienda 10 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	26/09/2007	Antecedentes
<b>20</b>	Enmienda 11 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	26/09/2007	Antecedentes
<b>21</b>	Enmienda 12 al Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	1/09/2008	Antecedentes
<b>22</b>	Enmienda 13 Convenio para el Fortalecimiento de la Gestión Ambiental para Abordar Problemas Prioritarios	23/02/2009	Antecedentes

<b>23</b>	Ley N.° 26410	16/12/1994	Aspectos de contenido
<b>24</b>	Ley N.° 26793	20/05/1997	Aspectos de contenido
<b>25</b>	Ley N.° 26821	25/06/1997	Aspectos de contenido
<b>26</b>	Ley N.° 26834	30/06/1997	Aspectos de contenido
<b>27</b>	Ley N.° 26839	08/07/1997	Aspectos de contenido
<b>28</b>	Ley N.° 27308	15/07/2000	Aspectos de contenido
<b>29</b>	Ley N.° 27446	10/04/2001	Aspectos de contenido
<b>30</b>	Ley N.° 28054	08/08/2003	Aspectos de contenido
<b>31</b>	DS N.° 087-2004 - Reglamento ZEE	23/12/2004	Aspectos de contenido
<b>32</b>	Ley N.° 28245	04/06/2004	Aspectos de contenido
<b>33</b>	DS N.° 043-2006-AG	13/07/2006	Aspectos de contenido
<b>34</b>	DL N.° 1013	13/05/2008	Aspectos de contenido
<b>35</b>	DL N.° 1085	28/06/2008	Aspectos de contenido
<b>36</b>	Ley N.° 29263	02/10/2008	Aspectos de contenido
<b>37</b>	Ley N.° 29157	20/12/2007	Aspectos de contenido
<b>38</b>	DS N.° 012-2009 – MINAM	22/05/2009	Aspectos de contenido