

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



¿Decisión autónoma?: análisis de la influencia de los factores domésticos en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú en el 2020

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales presentado por:

Zavala Castillo, Arianna Nickole

Asesor(es):

Cardone, Ignacio Javier

Lima, 2022

## Informe de Similitud

Yo, Cardone, Ignacio Javier, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Investigación de Bachillerato titulado ¿Decisión autónoma?: análisis de la influencia de los factores domésticos en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú en el 2020 del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Zavala Castillo, Arianna Nickole de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 15 %. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 17/04/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación de Bachillerato, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

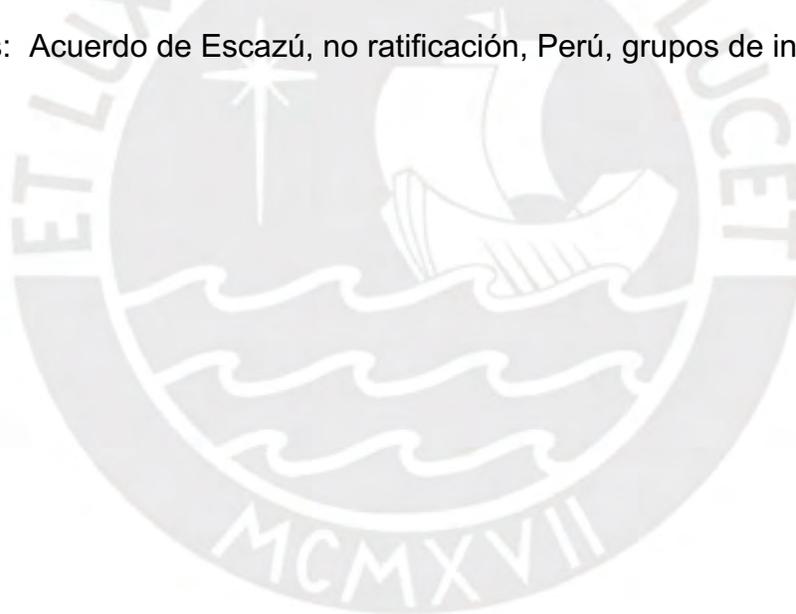
Lugar y fecha: Lima, 19 de abril del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora:	
<u>Cardone, Ignacio Javier</u>	
CE: 005503525	
ORCID: 0000-0001-5743-9469	
Firma:	

## Resumen

El presente trabajo es una revisión de literatura sobre los factores que influenciaron en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú. Y se sustenta a través de una revisión sistemática de fuentes académicas, mediante los motores de búsqueda de la Biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Scopus, a partir de la búsqueda de palabras referidas al Acuerdo de Escazú, grupos de influencia y la no ratificación. La literatura sobre el Acuerdo aborda la cuestión, principalmente, desde el enfoque legal y político sobre las críticas de la oposición y el debate, generando que haya un limitado acercamiento al entendimiento sobre el proceso de la pre-ratificación del Acuerdo, asimismo, no ha habido un estudio de un caso particular. Estudios de caso en esta materia es particularmente interesante dado a la existencia de escenarios complejos, como el caso de Perú, el cual ha sido el único país adherente en rechazar la ratificación. Esto último motiva nuevas investigaciones tales como cuál ha sido la influencia de grupos de poder en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú o de qué manera las estrategias de socialización del ejecutivo tuvieron un impacto en la no ratificación en el Perú

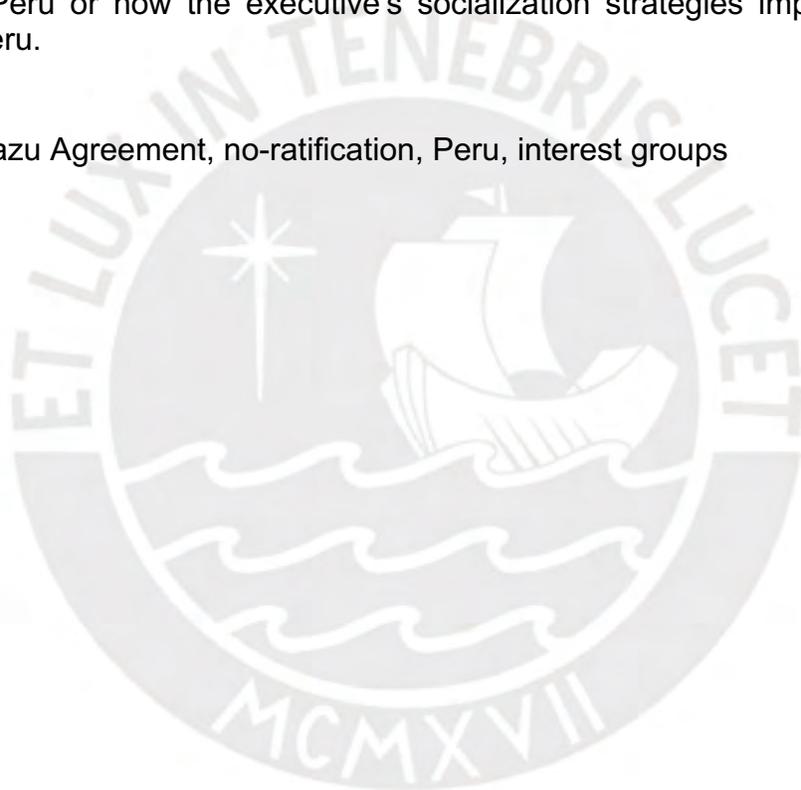
Palabras claves: Acuerdo de Escazú, no ratificación, Perú, grupos de interés



## Abstract

The present paper is a literature review regarding the factors that influenced the non-ratification of the Escazú Agreement in Peru. This research is based on a systematic review of academic sources, via the Library of the Pontifical Catholic University of Peru and Scopus database, from the search for words referring to the Escazú Agreement, influence groups, and non-ratification. The literature mainly addresses this topic from a legal and political perspective and focuses on analyzing the opposition argument and the debate, yielding a limited understanding of the pre-ratification process; likewise, there has not been a study of a particular case. Study cases regarding this issue are significant to understand its logic; this is particularly interesting given complex scenarios, such as Peru, the only adhering country that decided not to ratify. The latter motivates new investigations, such as the influence of power groups in the non-ratification of the Escazú Agreement in Peru or how the executive's socialization strategies impacted the non-ratification in Peru.

Keywords: Escazu Agreement, no-ratification, Peru, interest groups



## Índice del trabajo de investigación de bachillerato

Introducción .....	1
1. ¿Qué genera que se rompan promesas?: factores que inciden en la no ratificación de acuerdos internacionales.....	7
2. Entre la legalidad y la política: revisión de la literatura sobre el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Perú .....	13
3. ¿Espectadores o actores estelares?: Influencia de los grupos de interés económicos en la toma de decisiones de la política y en las ratificaciones de acuerdos internacionales .....	17
4. Conclusiones.....	21
Bibliografía.....	25



## Introducción

El trabajo presentado a continuación ofrece una revisión de literatura sobre las cuestiones vinculadas a la problemática de la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú y los factores que influenciaron en tal resultado. De manera de contextualización, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú, es el primer tratado regional de materia ambiental y de derechos humanos, así como el único acuerdo en el mundo con “disposiciones específicas destinadas a proteger a los defensores (...) en asuntos ambientales” (CEPAL, 2022a, p.14). Este acuerdo surgió ante un contexto regional de frágil gobernanza ambiental en conflictos socioambientales, por lo que el tratado pretende reforzar “los recursos legales que reconocen el derecho al acceso a la información pública, acceso a la participación y acceso a la justicia” en tal materia (Gallardo y Ojeda, 2022, p.73).

Los principales objetivos del Acuerdo de Escazú, como destaca su nombre oficial, son tres: (1) garantizar el acceso de información; (2) el acceso a la participación pública; (3) el acceso a la justicia en asuntos medio ambientales y la protección para defensores ambientales. En ese sentido, las principales provisiones del Acuerdo<sup>1</sup> se encuentran en sintonía con aquellos objetivos. Sobre el primer objetivo, destacan los artículos 5 y 6, donde se define las obligaciones de los Estado para garantizar el acceso a la información, así como la responsabilidad del Estado para producir y distribuir información. Sobre el segundo objetivo resalta el artículo 7, el cual menciona que “se debe implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de marcos normativos interno e internacional” (Acuerdo de Escazú, 2018, p.19). Finalmente, sobre el tercer objetivo, se establecen los artículos 8 y 19, los cuales mencionan que los Estados parte deben garantizar el derecho de acceso a la justicia, así como un espacio seguro y adecuado para que los activistas puedan actuar sin ser vulnerados.

---

<sup>1</sup> Véase el el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (2018).

La negociación del Acuerdo de Escazú<sup>2</sup> inició en el 2015 e involucró la participación de diferentes grupos de la sociedad civil y de 24 países de la región (Gamboa 2021, p.145). Tras el establecimiento del contenido del Acuerdo, se concedió un plazo de dos años<sup>3</sup> a los 33 países de América Latina y el Caribe para que firmen (Villegas y Hernandez-Mendible, 2021, p.15). De esta totalidad de países, 24 países<sup>4</sup> firmaron el Acuerdo durante el plazo propuesto. Tras la suscripción del tratado, corresponde, según el proceso de celebración de Tratados, el perfeccionamiento interno del acuerdo y la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse, siendo que este último se manifiesta a través de la ratificación. El proceso requerido para ratificarse, al tratarse de un acuerdo solemne o complejo, manifestado en el complejo proceso de negociación (Gonzales, 1995, p.169), depende de la normativa respectiva de cada país<sup>5</sup>. Este desarrollo suele involucrar una participación activa de diversos actores (Putnam, 1988). De esa forma, el Acuerdo motivó numerosos debates en los respectivos países, no solo por parte del legislativo, sino también por la sociedad civil, la academia, y diferentes grupos de interés y políticos. Actualmente, de los 33 países de la región, 14 países lo han ratificado<sup>6</sup> (CEPAL, 2022b; El Espectador, 2022).

Dentro de los países participantes y que firmaron el acuerdo, el caso peruano es particular por diversos motivos, entre los cuales destacan tres. En primer lugar, debido a la firma del acuerdo y la participación activa en la negociación, especialmente durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, hubo una expectativa a que el Estado peruano se

---

<sup>2</sup> A continuación, el Acuerdo de Escazú será expresado también como el Acuerdo.

<sup>3</sup> En el artículo 21 del Acuerdo de Escazú se establece la posibilidad de adhesión a los países que no firmaron el acuerdo durante el plazo establecido (Villegas y Hernandez-Mendible, 2021, p.15).

<sup>4</sup> Los países que firmaron el acuerdo, y los respectivos años, son los siguientes: Antigua y Barbuda (2018); Argentina (2018); Belice (2020); Bolivia (2018); Brasil (2018); Colombia (2019); Costa Rica (2018); Dominica (2020); Ecuador (2018); Granada (2019); Guatemala (2018); Guyana (2019); Haití (2018); Jamaica (2019); Jamaica (2019); México (2018); Nicaragua (2019); Panamá (2018); Paraguay (2018); Perú (2018); República Dominicana (2018); San Vicente y Granadinas (2019); Saint Kitts y Nevis (2019); Santa Lucía (2018); Uruguay (2018) (CEPAL, 2022b).

<sup>5</sup> En el caso peruano al tratarse de un acuerdo que involucra los derechos humanos, el Acuerdo ameritaba la ratificación por el Congreso. Eso se encuentra establecido en la Constitución Política del Perú de 1993.

<sup>6</sup> Los 13 países que han ratificado el acuerdo son los siguientes: Antigua y Barbuda (2020); Argentina (2021); Bolivia (2019); Chile (2022); Colombia (2022); Ecuador (2020); Guyana (2019); México (2021); Nicaragua (2020); Panamá (2020); San Vicente y las Granadinas (2019); Saint Kitts y Nevis (2019); Santa Lucía (2020); Uruguay (2019) (CEPAL, 2022b; El Espectador, 2022).

adhiera al Acuerdo. Ello dado, a su vez, en que la firma de un acuerdo internacional supone un pre-compromiso del país y la no ratificación suele implicar costos a su reputación política (Elsig & Milewicz, 2017; Putnam, 1988;). Asimismo, otro motivo detrás de la expectativa de una respuesta positiva del Estado es el contexto peruano, al encontrarse dentro del ranking de países con mayor cantidad de conflictos medioambientales (Villegas y Hernandez-Mendible, 2021, p.19) y por el carácter débil de su gobernanza ambiental, reflejado en la brecha entre la normativa y la participación ciudadana y consulta previa en los conflictos socioambientales (Poveda, 2021, p.62). No obstante, pese a tales expectativas, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso del Perú rechazó la ratificación en octubre del 2020, convirtiéndose el país en el único suscriptor en no ratificar el Acuerdo (Villegas y Hernandez-Mendible, 2021, p.17).

En segundo lugar, el proceso de ratificación del acuerdo se insertó en un periodo político complejo al ubicarse entre los años de 2018 a 2020<sup>7</sup>, donde hubo no solo cambios significativos en el Poder Ejecutivo, dado a los cambios de presidentes<sup>8</sup> y la sustitución de diversos ministros, sino también incluso en el Congreso<sup>9</sup>. Finalmente, pese al rechazo a la ratificación del Acuerdo (Proyecto de Resolución Legislativa 4645/2019, 2019), ha habido fuertes llamados por parte de la sociedad civil (Caretas 2022; RPP 2022; SPDA Actualidad Ambiental 2022) y figuras políticas para desarchivarlo, manifestado en el debate dentro de la Comisión de Relaciones Exteriores del 2022 (Centro de Noticias del Congreso, 2022).

En ese sentido, bajo este planteamiento, la pregunta de investigación del presente trabajo es la siguiente: ¿de qué manera los factores domésticos impactaron

---

<sup>7</sup> Esto insertado, formalmente, dentro del periodo de un gobierno (2016-2021).

<sup>8</sup> Los sucesivos presidentes que rigieron durante el período de 2016 a 2021 son los siguientes: Pedro Pablo Kuczynski (julio del 2016- marzo del 2018); Martín Vizcarra (marzo del 2018-noviembre del 2020); Manuel Merino (noviembre del 2020-noviembre del 2020), solo estuvo cinco días como presidente por los agudos cuestionamientos sobre su nombramiento, su legitimidad y por la crisis política; y Francisco Sagastegi (noviembre del 2020- julio del 2021).

<sup>9</sup> Debido a diversos motivos influenciados por la crisis política (tensa relación entre el legislativo y el ejecutivo, casos de corrupción en el congreso, falta de transparencia en el proceso de selección del Tribunal Constitucional del Perú, entre otras razones), el presidente decretó en el 2019 la disolución constitucional del Congreso de la República del Perú. De esa manera, ingresó otra bancada en el 2020, tras las elecciones de enero de 2020, el cual también modificó el balance de bancadas establecidos en la elección del 2016 (BBC News Mundo, 2019).

en el rechazo de la ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú? Esta pregunta busca identificar las variables que desempeñaron un rol importante en la ratificación en el caso peruano, así como su respectivo peso en la decisión final. La respuesta tentativa a la pregunta de investigación es que, dentro del proceso de toma de decisiones sobre la ratificación del Acuerdo de Escazú, la influencia de los grupos de interés económicos supuso un factor importante que promovió la no ratificación. Ello sustentado en que un mayor engrosamiento de la gobernanza ambiental podría implicar una mayor regulación en los proyectos mineros, los cuales, en el caso peruano, tienen una relación positiva con el aumento de los conflictos ambientales (Villegas y Hernandez-Mendible, 2021, p.19).

La investigación y profundización de este tema de investigación se sustenta en justificaciones de carácter social y académico. Desde el plano social, diferentes grupos de la sociedad civil se han estado movilizand o a favor del acuerdo, en especial, ante la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los activistas ambientales (Bermeo, 2022). En ese sentido, tratar de entender cómo se ha desarrollado el proceso podría contribuir a generar nuevas estrategias para implementar el acuerdo y fortalecer el debate o, en última instancia, dialogar para la ejecución de nuevos mecanismos que fortalezcan la participación y seguridad de los activistas en conflictos socioambientales.

Desde el plano académico, la presente investigación puede contribuir al acervo académico al respecto de dos temas de estudio. Por un lado, hay un vacío significativo respecto al proceso de no ratificación en América Latina, en especial, sobre los acuerdos en materia de derechos humanos y ambientales. Por otro lado, también hay una contingente ausencia en el estudio de los factores influyentes en las decisiones de política exterior de la Comisión de Política Exterior del Congreso del Perú. En ese sentido, ante esta falta de literatura, el trabajo busca contribuir a producir conocimiento en esos tópicos respectivos.

Una investigación de tal naturaleza tiene como principales limitaciones el énfasis en la variable doméstica, dejando para otros estudios la determinación de la influencia de

otras variables como el rol de la opinión pública, los medios de comunicación, el papel de la sociedad civil y ONGs ambientales. Asimismo, tampoco se considera la dimensión internacional, la cual también puede ejercer presión en la ratificación (Perrin & Bernauer, 2010).

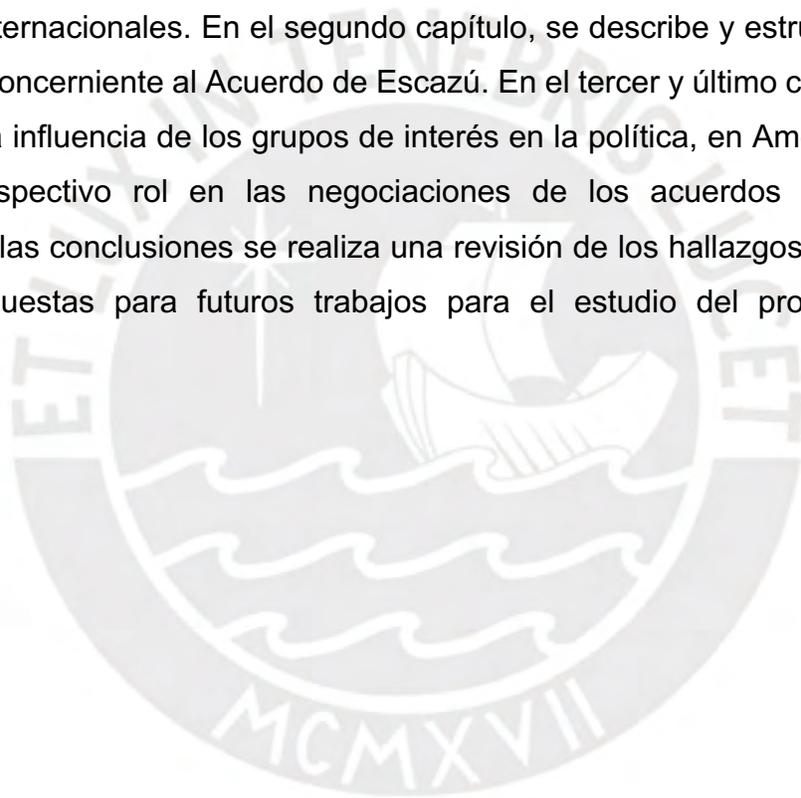
A fin de establecer un panorama general sobre el estado del arte vinculado con esta cuestión, se partió de la base de datos de Scopus y en el motor de búsqueda de la biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) por medio de las siguientes palabras claves: “Escazú Agreement”, “no ratification” y “Perú”. Sin embargo, dado a la ausencia de la literatura, no hubo los resultados esperados, siendo el resultado, en la base de la biblioteca de la PUCP, principalmente, fuentes referidas ampliamente al tema del Acuerdo de Escazú; mientras que en Scopus no se encontró ningún resultado. En ese marco, la investigación respecto a la literatura se dividió en búsquedas separadas de las siguientes palabras: (1) “Escazú Agreement” (o “Acuerdo de Escazú”); (2) “no ratification”; (3) “interest group” (o “grupos de poder”) y “influence”.

Respecto a la primera búsqueda, esta dio como resultado 12 fuentes en Scopus, se priorizó las fuentes que mencionaban en su título el acuerdo y los referidos al proceso de negociación y a la perspectiva legal. Ese mismo criterio se usó en la búsqueda a través de la base de datos de la biblioteca de la PUCP. Acerca de la segunda búsqueda, sobre los trabajos académicos de no ratificación, se empleó exclusivamente el motor de búsqueda de Scopus, la primera indagación dio como resultado 535 fuentes. Por ello, se limitó la búsqueda al área de las ciencias sociales y a los trabajos que contenían como palabras claves “Human Rights”, “Ratification”. “Climate Change”, “International Agreement” y “Developing Countries”. A partir de esa limitación, se redujo la búsqueda a 86 artículos y fueron seleccionadas a partir de la cantidad de citas y la relevancia.

Finalmente, para la última búsqueda, Scopus dio como resultado 19843 fuentes académicas, por lo que se implementó diversos criterios: (1) los títulos debían incluir “interest group”; (2) se limitó a artículos académicos; (3) se consideró las palabras claves de “policy”, “decision making”, “environmental”; (4) y se limitó al área de ciencias sociales.

Ello dio como resultado 8 fuentes, se priorizaron las que analizaban un caso en concreto. Por otro lado, además de Scopus, en este tema de investigación la base de la biblioteca de la PUCP fue empleada. A partir de la búsqueda sobre la influencia de grupos de poder en el Perú, se obtuvieron diversas fuentes, así como el acceso a ciertos libros. Dentro de estos, se jerarquizó acorde a la relevancia.

El presente trabajo se encuentra estructurado en la presente introducción, tres capítulos y una conclusión. En el primer capítulo, se describe y clasifica la revisión de literatura sobre la no ratificación, haciendo énfasis en el factor doméstico del proceso de los acuerdos internacionales. En el segundo capítulo, se describe y estructura el estado de la cuestión concerniente al Acuerdo de Escazú. En el tercer y último capítulo, se hace un énfasis en la influencia de los grupos de interés en la política, en América Latina y el Perú, y su respectivo rol en las negociaciones de los acuerdos internacionales. Finalmente, en las conclusiones se realiza una revisión de los hallazgos en la literatura, así como propuestas para futuros trabajos para el estudio del proceso de la no ratificación.



## 1. ¿Qué genera que se rompan promesas?: factores que inciden en la no ratificación de acuerdos internacionales

La literatura sobre la no ratificación ha aumentado a lo largo de los años (Bang, 2011; Harrison, 2007; Huikuri, 2017; Kaarbo, 2001; Lantis, 2006; Oomen, 2018; Putnam 1988; Wüthrich 2020; Yanghee 2010), a partir de la valoración de la dimensión doméstica en los acuerdos internacionales. Uno de los trabajos fundadores fue el artículo de “Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games” de Robert Putnam (1988), donde se postuló la interrelación del nivel doméstico e internacional en la negociación de un acuerdo internacional. El evento estelar en el nivel doméstico es la ratificación, como resultado de un proceso político interno, y es un elemento necesario para que inicien las obligaciones del Estado ratificante incluso, dependiendo de la estructura del acuerdo<sup>10</sup>, podía implicar en sí su funcionalidad.

Putnam (1988, p.438), a partir de la teoría de acción racional, postuló que los Estados racionalmente se inclinarán a ratificar un acuerdo internacional, tras la autenticación, porque la deserción involuntaria implica<sup>11</sup>, para el Estado no ratificante, diversos costos políticos y diplomáticos, no solo en materia de oportunidad (Yanghee, 2010), sino también en la relación con los otros países participantes del acuerdo y en su prestigio internacional. Asimismo, la deserción involuntaria también refleja un comportamiento de un representante del gobierno incapaz de cumplir una promesa debido a la ratificación doméstica fallida (Putnam, 1988, p. 438). Pese a aquellas consecuencias, la decisión de no ratificar continúa siendo una opción para los Estados, incluso una muy frecuente para ciertos países, como Estados Unidos en la materia ambiental (Bang, 2011).

---

<sup>10</sup> Como establece la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, en el artículo 24, se establece que “un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha en el que se disponga o que acuerden los Estados negociadores” (1969, p.9). Dependiendo del tipo del acuerdo (bilateral, plurilateral o multilateral), se suele invocar a un mínimo de ratificantes para que entre en vigor.

<sup>11</sup> Putnam (1988) realizó una clasificación respecto a la deserción: deserción voluntaria e involuntaria. Mientras que la primera es la decisión de un Estado de no participar del tratado por intereses racionales y la ausencia de una sanción, la deserción involuntaria refleja la incapacidad del cumplimiento de un compromiso. Ambas implican costos para la cooperación (Putnam, 1988, p. 438).

De esa forma, ante este fenómeno, la literatura, a través de diversos enfoques, ha buscado dar respuesta a los factores explicativos de la no ratificación. El presente capítulo es un estado del arte sobre aquella cuestión. Para ello, tiene como objetivo describir y clasificar los diversos enfoques sobre este tema en los trabajos académicos. En líneas generales, los diversos estudios han sido investigados a partir de la elección de distintas unidades de análisis, como se manifiesta en la variedad de tipos de estudios: estudios de casos (Bang, 2011; Huikuri, 2017; Oomen, 2018; Yanghee, 2010), estudios comparativos (Harrison, 2007), como estudios sistemáticos (Hamilton, 2014; Kaarbo, 2001; Lantis, 2006). Asimismo, en la literatura se han planteado diferentes dimensiones de estudio, al incluir variables políticas, sociales e ideacionales; así como también se ha planteado una diferencia acorde al contenido del acuerdo (Hamilton, 2014; Oomen, 2018; Wüthrich, 2020)

En primer lugar, dentro de la dimensión política, los autores postulan variables estructurales (Kaarbo, 2001), así como aquellas dependientes al contexto interno (Bang, 2011; Lantis, 2006). Por un lado, desde el lado estructural, Kaarbo (2001) argumenta que la forma de estructuración del Estado respectivo tiene una influencia en la no ratificación. En específico, postula cuatro factores que impactan positivamente en ello: una autoridad descentralizada (federalismo), un ejecutivo colectivo, un ejecutivo altamente constreñido y una alta democratización (Kaarbo, 2001, p.187). El resultado de su estudio estadístico para comprobar su postulación respalda su planteamiento; sin embargo, fue limitado por el bajo número de casos analizados, por lo que no se puede generalizar abiertamente (Kaarbo, 2001, p.196). Asimismo, otra limitación existente que produce esta clase de estudios es que, en la actualidad, la mayoría de los estados son democráticos, tendencia que ha venido en aumento tras la Segunda Guerra Mundial (De Silver, 2019). Por lo que, esta propuesta es limitada ante los análisis de casos comparativos de países que poseen un mismo tipo de sistema político.

Por otro lado, desde el plano contextual<sup>12</sup>, se hace énfasis, a diferentes factores: la relación entre los actores estatales, la estrategia del ejecutivo y la participación de

---

<sup>12</sup> Entendiendo contextual como circunstancias referidas al momento del proceso de la ratificación.

grupos de interés (Bang, 2011; Clive & Klimovich, 2014; Kaarbo, 2001; Lantis, 2006; Oomen, 2018). En primer lugar, se hace énfasis a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, dado que ante una mayor oposición y conflictividad hay una mayor posibilidad de que el acuerdo esté constreñido (Kaarbo, 2001). Como menciona Bang (2011), esto es principalmente complejo cuando hay un gobierno dividido, dado que es difícil llegar a un acuerdo común, especialmente, ante contextos de incertidumbre de una elección próxima.

En segundo lugar, autores como Bang (2011) y Lantis (2006), consideran que, en la medida que haya una estrategia activa y sofisticada para generar apoyo doméstico al acuerdo internacional, hay una mayor posibilidad de que se ratifique. Frenshley (1998, citado en Lantis 2006, p.46), sobre ello, generó una tipología sistemática para operacionalizar el papel de las estrategias de las élites políticas en la ratificación de acuerdos. Para ello, evalúa y plantea tres variables: (1) la vinculación sinérgica de temas que implica proporcionar una opción política novedosa que antes del acuerdo se encontraba fuera del control nacional; (2) la re-definición del tema que significa vincular el tema a problemas de seguridad (militar y defensa) y que, en tal medida, conlleva a una mayor priorización del tema; (3) y pagos complementarios, entendido como concesiones de compensaciones. La problemática que posee esta tipología es que tiene una capacidad de explicación limitada ante acuerdos de materia de derechos humanos y ambientales, los cuales no poseen fuertes incentivos materiales, ni una vinculación concreta tradicional con la seguridad del Estado.

En tercer lugar, se postula que los grupos de interés juegan una influencia en los acuerdos. Sin embargo, hay diversos grupos de interés, los cuales, por su organización, pueden tener diversos impactos en el proceso de negociación. Por un lado, los grupos de interés orientados a la temática del acuerdo suelen influenciar positivamente a que la oposición no se organice y que, en tanto, la ratificación sea positiva (Lantis, 2006). Por ejemplo, en materia de derechos humanos, las ONGs suelen movilizar a los acuerdos domésticos, al presionar, reportar y debatir en los espacios de diálogo (Oomen, 2018). Por otro lado, si los grupos de interés no se encuentran alineados al acuerdo, pueden

suponer una gran dificultad, especialmente, si su participación tiene un impacto en la toma de decisiones (Clive & Klimovich, 2014).

Desde los factores sociales que promueven la no ratificación, en la literatura hay un énfasis en la opinión pública (Lantis, 2006; Putnam, 1988). Si bien formalmente, la decisión se toma a nivel de la alta política, entre el poder legislativo y ejecutivo, la opinión pública puede generar grandes impactos, por ejemplo, a través de movimientos sociales (Agnone, 2007). Asimismo, como establece Marra et al (1989, citada en Lantis, 2006, p.48), el estado de la aprobación pública contribuye a la libertad de acción del ejecutivo. Sin embargo, en la medida que la opinión pública no esté mayoritariamente inclinada a cierta decisión, la polarización, a su vez, complica el escenario de ratificación (Bang, 2011).

Finalmente, respecto al rol de lo ideacional, se destacan dos elementos. Por un lado, como enfatiza Harrison (2007, p.96), es importante considerar las ideas como otro factor en la no ratificación, en especial, aquellas ideas que son valoradas como normas en un sentido constructivista. Acorde al planteamiento de Harrison (2007), los valores e ideas son el reflejo de la opinión de los tomadores de decisión. En el estudio comparativo realizado, se comprobó su propuesta a través de una interacción positiva entre las ideas e instituciones. Por otro lado, Oomen (2018) complejiza los efectos del debate de un respectivo acuerdo, dado que, como se evidencia en el caso de estudio de Países Bajos y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la manera en la que se debate el acuerdo puede desempeñar implicancias en el significado que adopta, la fuerza que adquiere nacionalmente y el impacto que puede desarrollar pos-ratificación.

Además de los factores domésticos, algunos autores postulan la influencia de variables internacionales en la toma de decisiones respecto a la ratificación de un acuerdo internacional. Estas, en términos amplios, se pueden clasificar entre factores estructurales y contextuales. Por un lado, como postula Mastanduno et al. (1989, citado en Kaarbo, 2001, p.175), las estrategias varían dependiendo de la posición que tenga el

país en la estructura internacional, así como de la posición de los otros estados participantes y promotores del acuerdo. Sobre ello, Perrin y Barnauer (2010, p.410) destacan que el mecanismo al que pueden concurrir las naciones poderosas es la “difusión a través de coerción”, donde las naciones más débiles son influenciadas, explícita o implícitamente, para tomar cierta decisión. Por otro lado, factores contextuales que pueden desempeñar una influencia pueden ser las siguientes: la presión de otros Estados, las comunidades epistémicas, la socialización, las normas a través del nombrar y avergonzar<sup>13</sup>, entre otras (Hamilton, 2014; Huikuri, 2017).

El estudio a partir de la consideración exclusiva de factores internacionales posee también limitaciones. Desde el plano estructural, el factor explicativo disminuye cuando el caso de estudio tiene de unidad de análisis tratados regionales, donde los Estados pueden poseer una misma posición en el sistema internacional, en lo que, consecuentemente, no habría una presión jerárquica a incorporarse. Asimismo, como evidenció el caso de Indonesia en la no ratificación del Estatuto de Roma, la presencia y la presión de grandes potencias no garantiza la ratificación (Huikuri, 2017). Por otro lado, si bien la ratificación de otros Estados es importante y el mecanismo de nombrar y avergonzar suele desempeñarse como un factor de presión, ello no acontece cuando, por ejemplo, solo la mitad de los Estados ha ratificado su compromiso con el acuerdo.

De manera final, cabe añadir que la literatura plantea que existe una diferencia en el proceso de ratificación de los tratados dependiendo de la clase del acuerdo del que se esté negociando. A partir de una perspectiva de costos-beneficios, los Estados se encuentran más inclinados a aceptar acuerdos que generen beneficios materiales (Hamilton, 2014), manifestado en que los acuerdos económicos y financieros, los cuales generan beneficios concretos, suelen ser ratificados con mayor facilidad. Sobre esta temática, el estudio de Wüthrich (2020, p.240) señala que, pese a que, a partir de los inicios de la década de 1990, los acuerdos de comercio son más politizados, no se afectó el plazo de ratificación. Aunque, advierte, que en la medida que se complejizan los

---

<sup>13</sup> En la literatura es conocida como el mecanismo de nombrar y avergonzar (naming and shaming, en inglés).

acuerdos de esa materia e involucra otras áreas, el debate sobre su ratificación será más intenso.

Por otro lado, los acuerdos en materia de derechos humanos implican una lógica distinta. Ello dado que los tratados en esta área, a diferencia de otros tipos de tratado, no crean nuevos derechos, sino que “sirven para crear conciencia e institucionalizar los derechos de grupos ya existentes” (Oomen, 2018, p.422). En ese marco, Hamilton (2014) realizó un estudio para identificar los beneficios que los Estados consiguen en su participación en esta clase de acuerdos, considerando también el costo de soberanía que supone, al regular la relación entre los estados y ciudadanos (Hamilton, 2014, p.414). A través de su estudio estadístico, en base a la data referida a la ratificación de tratados de derechos humanos y la recepción de apoyo de 152 países entre 1981 y 2010, concluyó que hay una tendencia de que los Estados participen en acuerdos de DDHH para disminuir las críticas de sus respectivas prácticas de derechos humanos.

El presente capítulo estableció los diferentes lineamientos que se han producido dentro de la literatura respecto a la no ratificación. En ese marco, se puede destacar que hubo tres áreas principales. En primer lugar, diversos estudios postularon variables domésticas a partir de la consideración de distintas dimensiones (política, social e ideacional), siendo el área política el que posee mayor cantidad de trabajos y énfasis, dado que se involucra directamente con el proceso de toma de decisiones tradicional. En segundo lugar, diversos autores enfatizaron la influencia de variables internacionales en la consideración sobre la ratificación. Finalmente, dentro del estado del arte también se hizo una diferenciación entre los acuerdos con beneficios materiales contingentes, acuerdos económicos, y acuerdos más complejos en el sentido de costo-beneficio, acuerdos de derechos humanos. Cada trabajo contribuye al estudio de los diversos casos de no ratificación; sin embargo, la consideración de las variables correspondientes para un análisis específico debe basarse en un análisis profundo del caso respectivo. Ello dado que ciertas variables pueden desempeñar un rol más explicativo que otros en ciertos casos.

## 2. Entre la legalidad y la política: revisión de la literatura sobre el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Perú

Como se mencionó previamente en la introducción, el Acuerdo de Escazú presenta particularidades especiales en la región y el mundo, al abarcar tanto derechos humanos, como ambientales. De esa manera, esta innovadora propuesta, derivada del Principio 10 de la Declaración de Río (Gamboa, 2021, p.143), generó diversas reacciones por parte de la academia, los grupos de interés y los gobiernos, entre otros. El presente segmento es una revisión de literatura sobre los distintos trabajos que se han elaborado respecto a la cuestión del Acuerdo de Escazú.

La ratificación del Acuerdo de Escazú ha generado un debate respecto a la conveniencia de su adhesión y a las problemáticas que podría generar. Dentro de las críticas generales de la oposición del Acuerdo destacan cuatro: (1) la vulneración a la soberanía de los Estados; (2) la (in)coherencia del acuerdo con la normativa interna; (3) la apertura que tuvo el proceso de negociación; y (4) el planteamiento de la solución pacífica de controversias y de las reservas (Villegas y Hernandez-Mendible, 2021).

Respecto al primer argumento sobre la vulneración a la soberanía de los Estados, destacan los trabajos de Delgado (2021), Durán y Nalegach (2020), Gamboa (2021) y el Muñoz y Lozano (2021), los cuales han buscado refutar desde un punto de vista legal y jurídico, los argumentos sostenidos por la oposición política a la ratificación para diversos casos<sup>14</sup>. En dichas obras, el principal argumento que justificaría una posición favorable al acuerdo se basa en el artículo 3 y 4 del Acuerdo de Escazú, “en el cual se explicita el principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, así como el principio de la buena fe” (Durán y Nalegach 2020, p.16). Asimismo, como agrega Gamboa (2021, p.54), el artículo 3 se concreta en diversas secciones del acuerdo, como en el artículo 15.5, donde se menciona que “los mecanismos de monitoreo o seguimiento del acuerdo dependen enteramente de los Estados en cuanto a su diseño y puesta e

---

<sup>14</sup> En aquellos trabajos se desarrolló el caso sobre Chile (Delgado 2021; Durán y Nalegach 2020); Perú (Gamboa, 2021) y Colombia (Muñoz y Lozano, 2021).

implementación mediante órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del presente acuerdo” (Gamboa, 2021, p.54). Así, todos estos trabajos destacan que el fundamento argumentativo de la oposición a la ratificación no cuenta con una base jurídica sólida.

Respecto al segundo argumento, sobre la innecesaridad de un Acuerdo ante la existencia de una normativa interna que regula el acceso a la información, participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, diversos trabajos se han enfocado en contraargumentar ello, en base al estudio de caso de diversos países de América Latina<sup>15</sup>, bajo una perspectiva política-jurídica (Bressan, 2021, Delgado, 2021; Jiménez, 2019; Muñoz y Lozano, 2021). El argumento central es que, pese a la existencia de una normativa interna, hay una brecha entre esta y su aplicación, lo que ha generado que el funcionamiento de las políticas públicas y la aplicación de la normativa sean subóptimas. En ese marco, los trabajos postulan que los compromisos establecidos por el Acuerdo favorecen a la normativa interna, al complementar e incluso potenciarla, en ciertos casos.

Sobre la tercera crítica respecto al cuestionamiento de la apertura que tuvo el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú en el plano internacional, ningún trabajo lo ha refutado per se, al ser una crítica política, pero sí lo han explicado y problematizado. Durán y Nalegach (2020) y Gamboa (2021), señalaron, de forma de contextualización, que, durante la negociación del Acuerdo de Escazú en el plano internacional, se implementó un nuevo modelo que involucró un debate más transparente y una participación activa de distintos grupos de la sociedad civil. Gamboa (2021), respecto al caso peruano, detalla que, en el debate nacional sobre el Acuerdo de Escazú, las ONGs (organismos no gubernamentales) fueron concebidas como “perniciosas para la construcción de consensos en los temas ambientales” (Gamboa, 2021, p.147). Asimismo, la oposición aludió que la participación de ONGs usurpaba los canales tradicionales de representación política y social, que tradicionalmente son asignadas a los partidos

---

<sup>15</sup> En aquellos trabajos se desarrolló estudios sobre Argentina (Bressan 2021, Jiménez 2019), Chile (Delgado, 2021) y Colombia (Muñoz y Lozano 2021).

políticos.

Finalmente, acerca de la última crítica, referida a la prohibición a los Estados en formular reservas en el Acuerdo de Escazú, destaca el trabajo de Durán y Nalegach (2020), el cual busca explicar esta cláusula del acuerdo. Por un lado, acordé a estos autores, el Acuerdo continúa la “tradición de las últimas décadas en materia de Acuerdos Multilaterales Ambientales” (Durán y Nalegach, 2020, p.19). Por otro lado, rescatan que los intereses de los países están resguardados, al tratarse de un “tratado bajo un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades” (Durán y Nalegach, 2020, p.20). De esa forma, todos los trabajos previamente mencionados, se concentraron en explicar la falta de sustento jurídico, lógico y político de los argumentos expuestos por la oposición; sin embargo, no profundizaron en las razones políticas tras el rechazo de la ratificación.

Ante este vacío de la literatura, distintos trabajos han intentado brindar unas primeras aproximaciones sobre qué factores influenciaron en el proceso de la no ratificación del Acuerdo. Dentro de ellos se sugiere que las siguientes variables fueron significativas: la ideología de los gobiernos (Villegas y Hernandez-Mendible, 2021); la falta de interés del ejecutivo, en el caso chileno durante la gestión del expresidente Sebastián Piñera (Durán y Nalegach 2020); y la influencia de los grupos de poder en las decisiones políticas (Foster, 2021; Gamboa, 2021; Merino y Quispe, 2021).

Respecto al rol de los grupos de poder, Foster (2021, p.28) destaca que la oposición vincula a los actores de los sectores privados empresariales y ciertos grupos políticos conservadores, quienes lideran la oposición regional. La literatura postula diversos tipos de argumentos, bajo distintas dimensiones, respecto a la postura de los grupos de poder. En primer lugar, a través de una perspectiva de costo-beneficio, en el caso peruano, se postula que el sector económico tiene una preocupación y temor sobre la disminución de inversiones (Durán y Nalegach, 2020; Gamboa, 2021). En segundo lugar, bajo una perspectiva más crítica y política, ciertos activistas de la sociedad civil postulan que el gobierno, en el caso de Colombia, tiene temor a la transparencia de la información sobre asuntos ambientales, por las críticas que puede recibir el gobierno

(Foster, 2021, p.26).

Finalmente, Merino y Quispe (2021), a través de un punto de vista político y sociológico, destacan el imaginario negativo que se crea sobre los defensores ambientales en el caso del Perú, por parte de los gremios empresariales peruanos, como la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), los diferentes gobiernos regionales amazónicos y la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República del Perú. Ello dado que exponen a los defensores ambientales como adversarios de megaproyectos que son provechosos para el desarrollo económico del país (Merino y Quispe, 2021).

A manera de conclusión del presente capítulo se puede destacar dos cuestiones. En primer lugar, la literatura se ha concentrado, principalmente, desde un punto de vista técnico jurídico, en refutar y problematizar los principales argumentos manifestados por las oposiciones respectivas de cada país. Por otro lado, de manera inicial, se ha comenzado a desarrollar trabajos académicos y estudios respecto al proceso de la ratificación del Acuerdo de Escazú, donde se destacan los factores de la ideología, el rol del ejecutivo y la influencia de los grupos de poder, siendo que la última ha llamado más la atención en la literatura sobre el caso peruano. De esa manera, dado el limitado estado del arte sobre este tema, aún queda un amplio campo para realizar diversos tipos de investigaciones, tanto de los casos de los países, como de una mirada comparada.

### 3. ¿Espectadores o actores estelares?: Influencia de los grupos de interés económicos en la toma de decisiones de la política y en las ratificaciones de acuerdos internacionales

En los últimos años ha habido, progresivamente, una inclusión de actores no estatales en los debates sobre la negociación de acuerdos internacionales. La incorporación de diversos mecanismos para su participación, así como espacios de consulta en el proceso de toma de decisiones, ha conllevado a que tengan una mayor relevancia en el proceso de negociación, siendo que los grupos más protagónicos son los vinculados al ámbito económico y comercial (Pedraglio y Mormontoy, 2020, p.9).

Los grupos de interés son comprendidos, convencionalmente, como un grupo organizado que, a partir de ciertos intereses, toman posiciones y alegan pretensiones sobre un tema que les afecta o del que están interesados (Asensio 1972, p.92, citado en Pedraglio y Mormontoy 2020, p.14). En ese marco, hay diversos tipos de grupos de interés. El estado de la cuestión, por ejemplo, aborda grupos de intereses económicos (Bernauer & Caduff, 2004; Cheon & Urpelainen, 2013; Fredriksson et al., 2004; Gamboa, 2013), ambientales (Cook, 2018) e incluso se desarrollan trabajos mixtos (Clive & Klimovich, 2014; Dür, 2018). En la presente revisión de literatura habrá un énfasis en los grupos de intereses económicos en la toma de decisiones, en especial, en la materia ambiental.

La exploración del estado de la cuestión plantea que el impacto y la influencia que ejercen los diferentes grupos de interés económico varía según los países y el nivel de desarrollo (Durand, 2016). Ello dado que, como plantea Dür y De Bièvre (2007, citado en Pedraglio y Mormontoy 2020), la capacidad de influencia que pueden ejercer los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones, depende del poder adquisitivo que posea. Sobre la tipología de los mecanismos que emplean los grupos de interés como canales de influencia, Dür (2018, p.561) destaca los siguientes: (1) lobbies directos con los responsables de la formulación de políticas; (2) lobbies externos a través de la influencia de la opinión pública; (3) la influencia en la selección de tomadores de decisión; (4)

ejercicio del poder estructural, entendido como influencia aguda en los tomadores de decisión respecto a la materia comercial.

En la región de América Latina, este tema ha sido abordado en diversos trabajos de la disciplina de ciencia política (Pinilla et al., 2013; Valdez-López et al., 2019). Ello dado que, en la región, a partir de las reformas neoliberales, estos grupos obtuvieron una gran influencia, sostenido por su concentración de recursos materiales, generando que en la literatura se les denomine como grupos de poder (Pedraglio y Mormontoy, 2020, p.10; Durand, 2016).

En el Perú, Durand (2019), a partir de una investigación sobre el caso Odebrecht, postula que la influencia de estos grupos en la política peruana es extremadamente aguda<sup>16</sup>. Su postura se sustenta en que los grupos de interés económicos se encuentran vinculados con sucesivos gobiernos y políticos, a través de mecanismos como la financiación de campañas y lobbies<sup>17</sup>, consiguiendo así incidir fuertemente en los tres niveles de gobierno (gobierno central, gobierno regional y gobierno local) (Durand, 2019 p.271). Asimismo, los grupos económicos se encuentran respaldados por los medios de comunicación corporativos más usados en Perú, como es el grupo del comercio (Durand, 2016, p.78). De esa manera, para este autor, “las élites económicas [peruanas] impactan en todos los poderes del Estado” (Durand, 2016, p.77).

La literatura sobre la influencia de los grupos de interés económicos en el proceso de negociación se ha concentrado, especialmente, en materia de acuerdos comerciales y económicos (Dür, 2008; Gamboa, 2013; Pedraglio y Mormontoy, 2020). Los trabajos que estudian el caso peruano, en línea general, destacan que hay una tendencia positiva entre la participación de grupos de interés económicos y propuestas económicas liberalizadores, manifestado en las negociaciones sobre los Tratados de Libre Comercio

---

<sup>16</sup> Denominando así que el caso peruano encaja dentro de la literatura sobre captura del Estado (Durand, 2019).

<sup>17</sup> Durand (2019) destaca que el proceso de captura al Estado se manifiesta a través de los siguientes factores en el caso peruano: “financiación de campañas, armado de redes, utilización de expertos, contratos colusivos con consultores, lobbies en las sombras para inclinar la balanza” (p.271).

(TLC) bilaterales de Estados Unidos (Gamboa, 2013) con Perú, Colombia y Chile, así como en la negociación del TLC entre Perú y China. Por otro lado, algunos trabajos destacan que el presidente puede desempeñar, especialmente en gobiernos presidencialistas, una limitación a la agencia de los grupos de interés (Gamboa, 2013; Pedraglio y Mormontoy, 2020). Sobre ello, Pedraglio y Mormontoy (2020) resaltan que, ante la ausencia de estabilidad y fortaleza de un presidente, el ejecutivo puede desempeñar un rol de soporte.

Otro aspecto que destaca en la literatura sobre los procesos de negociación de acuerdos económicos en el Perú es la limitada agencia que ocupan otros actores de la sociedad civil, manifestado en la debilidad que poseen los sindicatos (Gamboa, 2013; Pedraglio y Mormontoy, 2020), así como en la falta de consideración real sobre sus declaraciones (Pedraglio y Mormontoy 2020, p.70).

Uno de los trabajos más importantes en el Perú sobre la influencia de los grupos de interés económicos es el estudio de Pedraglio y Mormontoy (2020), sobre la incidencia en la negociación del TLC con China. En esta, destaca dos aspectos: la participación de los grupos de poder y la influencia y complementariedad de estos en el ejecutivo. Por un lado, sobre la agencia de los grupos de poder, destaca su participación multinivel, activa y significativa en la negociación, así como los diversos mecanismos de influencia que tuvieron, siendo estos a través de los canales directos con los tomadores de decisión y la conformación de coaliciones (Pedraglio y Mormontoy, 2020, p.12). Por otro lado, también destaca que durante la negociación hubo una complementariedad de ideas, así como vínculos entre el ejecutivo y estos grupos, manifestado en que “la presencia de “tecnócratas vinculados al sector financiero, (...) experiencia en el sector privado; [mientras que] los del Mincetur eran en su mayoría empresarios, algunos de ellos vinculados a las corporaciones nacionales y a gremios como Comex, Confiep y Adex” (Pedraglio y Mormontoy, 2020, p.70).

La influencia y consecuencia de estos grupos económicos en materia ambiental ha sido abordada a partir de diferentes ángulos, trabajando así temas vinculados a su

influencia en la regulación ambiental y del consumidor (Bernauer & Caduff, 2004), el impacto en la política energética (Fredriksson et al., 2004), así como el enmarcamiento de ciertas políticas (Durand, 2016). En el caso peruano, se destaca que la influencia del sector empresarial al Estado, al promover que se legisle “principalmente para los grupos extractivos y financieros; de esta manera se contribuye a reforzar su poder de mercado y también se les concede una serie de rentas producto del perdón en el cumplimiento de sus obligaciones, de regímenes” (Durand, 2016, p.78).

Finalmente, respecto al impacto de los grupos de interés económicos en los acuerdos internacionales en materia ambiental, no hay significativa literatura. Dentro de los escasos trabajos que hay, destaca el de Cheon y Uperlainen (2013), el cual parte de un enfoque pluralista del proceso político y emplea un estudio de carácter cuantitativo. Este artículo académico postula que el grado de fuerza de una oposición depende de la fuerza de la coalición a favor de la respectiva normativa. El argumento lógico, planteado por ellos, es que la ausencia de un grupo cohesionado genera que haya menos incentivos para la reacción de la oposición, dado que este último grupo considera que la implementación de la política ambiental tiene pocas probabilidades de acontecer. Esto, a su vez, tiene un efecto en el gobierno, dado que, ante una falta de promoción, también hay menos incentivos para promulgar aquellas normativas ambientales (Cheon & Uperlainen, 2013, p.877).

De esa manera, respecto al estado del arte sobre la influencia de los grupos de interés económicos en la política y en la toma de decisiones, se puede concluir dos aspectos. Por un lado, los diversos trabajos se han centrado, especialmente, en el estudio referido a la agencia de estos actores en la negociación de acuerdos económicos, dejando de lado otros tipos de acuerdos, como son los de materia de derechos humanos y ambientales. Por otro lado, pese a la ausencia de aquella literatura, en el caso peruano se manifiestan indicios del rol que pueden estos grupos tener en las negociaciones ambientales, dado a la captura del Estado (Durand, 2016; Durand, 2019), por los mecanismos expuestos en la negociación económica (Pedraglio y Mormontoy, 2020), así como la influencia que tienen en la política extractiva (Durand 2016).

#### 4. Conclusiones

Esta revisión de literatura ha buscado aproximarse a los avances de los trabajos académicos respecto a la influencia de los grupos de interés económicos en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el 2020. Bajo ese motivo, se realizó un estado del arte sobre los estudios relacionados a aquella temática, ante la ausencia de un desarrollo concreto sobre el tema, se ejecutó un estudio sistemático sobre los artículos académicos y libros referidos a la temática de la no ratificación, el Acuerdo de Escazú y la influencia de grupos de interés económicos.

En ese marco, a continuación, se realiza un balance sobre la literatura. En primer lugar, hay cuantiosos trabajos referidos a la no ratificación que han contribuido en el planteamiento de diferentes factores que pueden influenciar en la negociación doméstica de un acuerdo internacional, siendo estas de diferentes dimensiones (políticas, sociales ideacionales), tipos de variables (doméstica e internacional) y temáticas de acuerdos (económico, ambiental, derechos humanos). Estos trabajos proveen un marco amplio para el estudio de casos de no-ratificación de diversos acuerdos internacionales. En ese sentido, cada estudio, bajo el análisis respectivo, puede favorecerse del amplio estado de la cuestión.

En segundo lugar, sobre la literatura que se ha realizado sobre el Acuerdo de Escazú, se puede destacar que los estudios se han centrado, principalmente, en refutar y problematizar las críticas, bajo enfoques legales y políticos, planteadas por la oposición. Asimismo, también ha habido avances iniciales respecto al estudio de los factores políticos subyacentes en la no ratificación, destacando entre ellos, la participación de los grupos de interés económicos. Sobre el caso peruano, y este último punto, se enfatiza las percepciones de pérdida de estos sectores ante la ratificación, así como el imaginario que perciben sobre los defensores ambientales.

Finalmente, respecto al estado del arte sobre la influencia de los grupos económicos, se destaca que, en América Latina, y en específico Perú, estos actores sub-

estatales tienen un significativo dominio sobre la política y una importante participación en la negociación de acuerdos internacionales de tipo económico y comercial. Asimismo, si bien no ha habido trabajos que analicen la injerencia de estos en la negociación de acuerdos internacionales ambientales y de derechos humanos, como es el caso del Acuerdo de Escazú, si ha habido artículos académicos que explican la influencia que tienen en las políticas ambientales. En ese marco, considerando la presente revisión de literatura, este factor se posiciona como una de las variables centrales que permitirían responder a la pregunta respecto a qué factores explican la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú.

En ese sentido, tras haber realizado una profunda estado de la cuestión se puede establecer que hay un significativo vacío en este campo de estudio, dado que no hay un desarrollo sustantivo del caso de América Latina y el Perú sobre los procesos de no ratificación en acuerdos de materia ambiental y derechos humanos, en la injerencia de los grupos de interés económicos en estos y, finalmente, sobre los factores políticos subyacentes que impactaron en el proceso de ratificación respectivo. En ese marco, trabajos de investigación respecto a los factores que intervinieron en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú, puede contribuir, en cierta medida, al desarrollo de esta literatura.

Sobre la consideración de variables significativas, este trabajo postula que los factores contextuales de carácter político desempeñaron un mayor rol. Ello dado a la influencia que ocupan los grupos de interés económicos en la política peruana, los significativos cambios en la escena política y en la tensa relación entre el ejecutivo y el legislativo. Por otro lado, los factores internacionales y sociológicos no desempeñaron un rol central por las siguientes razones. Sobre el factor internacional, en la mesa de negociación, no hubo la presencia de una potencia que afecte la decisión de los países y, dado a que menos de la mitad de los países lo han ratificado, tampoco hay, por el plano internacional, una fuerte presión. Acerca de los factores sociológicos, referentes a la opinión pública y la participación de organizaciones de la sociedad civil, como se mencionó en la revisión sobre el Acuerdo de Escazú, una problemática que presentó el

debate en el Perú fue la desestimación de diversas ONGs dado que fueron concebidas como “perniciosas para la construcción de consensos en los temas ambientales” (Gamboa, 2021, p.147). En tanto, tuvieron una agencia limitada en el debate; aunque, en general, también desempeñaron un rol importante en poner este tema en la agenda política durante el 2022 (Caretas, 2022; RPP, 2022; SPDA Actualidad Ambiental, 2022).

En ese sentido, una propuesta de investigación para ampliar el conocimiento sobre los factores que fueron determinantes en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el Perú, es el estudio respecto al rol de los grupos de interés económicos en la negociación doméstica de la ratificación. Ello sustentado en que, como se mencionó previamente, estos actores tienen una significativa influencia en la política y en la negociación de acuerdos internacionales económicos. Sobre esto último, si bien el Acuerdo de Escazú es de materia de derechos humanos y ambientales, como se mencionó anteriormente, estos grupos tienen una influencia en las políticas ambientales y tuvieron una reacción y percepción negativa sobre el Acuerdo. En tanto, la exploración de esta temática es viable.

En tal marco, una hipótesis para esta propuesta de investigación podría ser que los grupos de poder económico en el Perú sí tuvieron influencia en la no ratificación del Acuerdo de Escazú en el 2020. Y que ejercieron tal influjo a través de tres mecanismos: comunicación directa con los tomadores de decisión, la formación de coaliciones y la presencia de burócratas alienados a estos grupos de poder. Estos dispositivos se sustentan en la influencia de estos grupos en la materia ambiental (Durand, 2019), así como en el hallazgo de estos mecanismos en el estudio realizado sobre la influencia de estos grupos en la negociación del TLC Perú-China (Pedraglio y Mormontoy, 2020),

En general, dado al vacío de la literatura, se pueden realizar diferentes estudios, a partir de la consideración de distintos factores. Como se mencionó previamente, los trabajos sobre las variables que influyen en la no ratificación versan en amplias materias. Considerando los trabajos académicos sobre el Acuerdo de Escazú, otro trabajo interesante podría ser analizar las estrategias de socialización del Acuerdo por parte del ejecutivo respectivo. En el caso peruano, ello sería llamativo, dado a los

significativos cambios de presidentes y ministros entre el período de la firma del Acuerdo hasta que se rechazó la ratificación (2018-2020). Otro trabajo, relacionado a los grupos de interés económicos y el rol del ejecutivo, podría ser un estudio del caso de Colombia, dado que, aparentemente, el cambio de presidente y congreso ha favorecido a que se ratifique de manera relativamente rápida el acuerdo. En tanto, en ese caso, sería sugestivo explorar las limitaciones de los grupos de interés económicos en tal contexto.



## Bibliografía

- Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe [Acuerdo de Escazú] (2018, 4 de marzo). Recuperado de [https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/203\\_Acuerdo\\_Escazu.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/203_Acuerdo_Escazu.pdf)
- Agnone, J. (2007). Amplifying Public Opinion: The Policy Impact of the U.S. Environmental Movement. *Social Forces*, 85(4), 1593–1620. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1353/sof.2007.0059>
- Bang, G. (2011). Signed but not ratified: Limits to U.S. participation in international environmental agreements. *Review of Policy Research*, 28(1), 65-81. doi:10.1111/j.1541-1338.2010.00479.x
- BBC News Mundo. (2019, 2 de octubre). Disolución del Congreso en Perú: 4 claves para entender el enfrentamiento entre Vizcarra y el Parlamento (y lo que puede pasar ahora). *BBC News Mundo*. Recuperado 12 de octubre de 2022, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49887706>
- Bermeo, O. (2022, 21 de abril). «Aquí falta Perú»: organizaciones civiles e indígenas peruanos exigen ratificación del Acuerdo de Escazú en primera COP. *Mongabay*. Periodismo Ambiental Independiente en Latinoamérica. Recuperado 2 de octubre de 2022, de <https://es.mongabay.com/2022/04/organizaciones-civiles-e-indigenas-peruanos-exigen-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu-en-primera-cop/>
- Bernauer, T., & Caduff, L. (2004). In Whose Interest? Pressure Group Politics, Economic Competition and Environmental Regulation. *Journal of Public Policy*, 24(1), 99–126. <http://www.jstor.org/stable/4007804>
- Bressan, N. (2021). La inserción del Acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico argentino en materia ambiental. Aportes para pensar una gobernanza urbana participativa. *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, Justicia Ambiental y Climática N° 13*, 91-123.
- Caretas (2022). *Más de 30 organizaciones de la sociedad civil peruana demandan la ratificación del Acuerdo de Escazú*. Recuperado 3 de octubre de 2022, de <https://caretas.pe/medio-ambiente/mas-de-30-organizaciones-de-la-sociedad-civil-peruana-demandan-la-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu/>
- Centro de Noticias del Congreso. (2022). *Comisión de RR. EE. archivó propuesta del acuerdo de Escazú*. Congreso Noticias. Recuperado 2 de octubre de 2022, de <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/comision-de-rr-ee-archivo-propuesta-del-acuerdo-de-escazu/>
- CEPAL. (2022a). *ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA*

*PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN.* Recuperado de <https://www.cepal.org/fr/node/56105>

- CEPAL. (2022b). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.* | Observatorio del Principio 10. Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Recuperado 12 de octubre de 2022, de <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>
- Cheon, A. & Urpelainen, J. (2013). How do Competing Interest Groups Influence Environmental Policy? The Case of Renewable Electricity in Industrialized Democracies, 1989–2007. *Political Studies*, 61(4), 874-897. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12006>
- Clive, T. & Klimovich, K. (2014). Power groups, interests and interest groups in latin america: A new era or more of the same? *Journal of Public Affairs*, 14(3-4), 392-422. doi:10.1002/pa.1539
- Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 23 de mayo, 1969. Recuperado de [https://www.oas.org/xxivga/spanish/reference\\_docs/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/xxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf)
- Cook, J. (2018). Framing the debate: How interest groups influence draft rules at the United States Environmental Protection Agency. *Environmental Policy and Governance*, 28(3), 183-191. <https://doi.org/10.1002/eet.1801>
- Delgado, V. (2021). Acuerdo de Escazú y la nueva Constitución de Chile. *Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, Justicia Ambiental y Climática N° 13*, 1-12.
- De Silver, D. (2019, 14 mayo). Despite global concerns about democracy, more than half of countries are democratic. *Pew Research Center*. Recuperado 13 de octubre de 2022, de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/05/14/more-than-half-of-countries-are-democratic/>
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el estado: lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú.* Oxfam.
- Durand, F. (2019). *Odebrecht, la empresa que capturaba gobiernos.* Oxfam y Fondo Editorial PUCP.
- Durán, V. y Nalegach, C. (2020). ¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú? *Perspectivas CDA*, 2.
- Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU. *European Union Politics*, 9(4), 559-576. <https://doi.org/10.1177/1465116508095151>

- Dür, A. (2018). How interest groups influence public opinion: Arguments matter more than the sources. *European Journal of Political Research*, 58(2), 514-535. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12298>
- Elsig, M. & Milewicz, K. (2017). The Politics of Treaty Signature: The Role of Diplomats and Ties that Bind. *International Negotiation*, 22(3), 521-543. <https://doi.org/10.1163/15718069-12341361>
- El Espectador. (2022, octubre 11). Colombia aprobó el Acuerdo de Escazú, ¿qué sigue? *El Espectador*. Recuperado 12 de octubre de 2022, de <https://www.elespectador.com/ambiente/amazonas/colombia-aprobo-el-acuerdo-de-escazu-como-va-a-implementarse/>
- Foster, K. (2021). THE FIGHT FOR THE ESCAZÚ AGREEMENT. *HARVARD INTERNATIONAL REVIEW*.
- Fredriksson, P. G., Vollebergh, H. R. & Dijkgraaf, E. (2004). Corruption and energy efficiency in OECD countries: theory and evidence. *Journal of Environmental Economics and Management*, 47(2), 207-231. <https://doi.org/10.1016/j.jeem.2003.08.001>
- Gallardo, M. y Ojeda, E. (2022). Acuerdo de Escazú: una aproximación desde la teoría liberal de las relaciones internacionales. *Revista Política Internacional*, 68-81.
- Gamboa, R. (2013). Interest Groups in Foreign Trade Negotiations: Chile, Colombia and Peru in a Comparative Perspective. *SECO / WTI Academic Cooperation Project*, 2013/09. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2613381>
- Gamboa, C. L. (2021). Origen y debate del Acuerdo de Escazú en el Perú. *Revista Kawsaypacha: sociedad y medio ambiente*, 8, 139-160. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202102.007>
- Gonzales, R. (1995). Tratados y constitución. *Derecho & Sociedad*, (10), 169-176. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14321>
- Hamilton, D. (2014). Foreign aid and human rights treaty ratification: moving beyond the rewards thesis. *The International Journal of Human Rights*, 18(4-5), 414-432. <https://doi.org/10.1080/13642987.2014.884078>
- Huikuri, S. (2017). Empty promises: Indonesia's non-ratification of the Rome Statute of the International Criminal Court. *Pacific Review*, 30(1), 74-92. doi:10.1080/09512748.2016.1145725
- Harrison, K. (2007). The road not taken: Climate change policy in Canada and the United states. *Global Environmental Politics*, 7(4), 92-117+vii. doi:10.1162/glep.2007.7.4.92

- Jiménez, H. (2019). El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia. Análisis jurisprudencial. Sentencia Fundación Ambiente y Recursos Naturales (farn) c/ ypf SA s/ varios. *Revista Derecho del Estado*, 44, 385-396. <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.14>
- Kaarbo, J. (2001). The domestic politics of international negotiations: The effects of state structures and policymaking processes. *International Interactions*, 27(2), 169-205. doi:10.1080/03050620108434981
- Lantis, J. S. (2006). The life and death of international treaties: Double-edged diplomacy and the politics of ratification in comparative perspective. *International Politics*, 43(1), 24-52. doi:10.1057/palgrave.ip.8800130
- Merino, R. y Quispe, C. (2021, agosto). ¿Héroes, víctimas o villanos? Defensores ambientales, minería y securitización de la Amazonía peruana. *Latin American Law Review*, 7, 101-121. <https://doi.org/10.29263/lar07.2021.07>
- Muñoz, L. y Lozano, M. A. (2021). La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991. *Revista Derecho del Estado*, 50, 165-200. <https://doi.org/10.18601/01229893.n50.07>
- Oomen, B. (2018). Between signing and ratifying: Prer ratification politics, the disability convention, and the Dutch. *Human Rights Quarterly*, 40(2), 420-446. doi:10.1353/hrq.2018.0021
- Pedraglio, S. y Mormontoy, E. (2020). *TLC Perú-China (Política Exterior Peruana n° 4)* (1.ª ed.). Fondo Editorial de la PUCP.
- Perrin, S. & Bernauer, T. (2010). International regime formation revisited: Explaining ratification behaviour with respect to long-range transboundary air pollution agreements in Europe. *European Union Politics*, 11(3), 405-426. <https://doi.org/10.1177/1465116510373669>
- Pinilla, D., De Dios, J., y Montero, R. (2013). Dimensión del Estado y descentralización fiscal. Elementos para el debate desde la experiencia reciente de América Latina. *Revista de Economía Del Rosario*, 16(1), 89-123.
- Poveda, R. (2021). *Estudio comparativo de la gobernanza de los conflictos asociados a la minería del cobre en Chile, el Ecuador y el Perú*. CEPAL.
- Proyecto de Resolución Legislativa N.º 4545/2019 (5 de agosto de 2019). Recuperado de [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0464520190805..pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0464520190805..pdf)
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42, 427-460.

- RPP. (2022, agosto 21). Defensoría del Pueblo solicita al Ejecutivo la ratificación del Acuerdo de Escazú y lamenta declaraciones del Canciller. *RPP*. Recuperado 2 de octubre de 2022, de <https://rpp.pe/peru/actualidad/defensoria-del-pueblo-solicita-al-ejecutivo-la-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu-y-lamenta-declaraciones-del-canciller-noticia-1426267>
- SPDA Actualidad Ambiental. (2022). *Perú: sociedad civil exige adherirse al Acuerdo de Escazú para trabajar en derechos ambientales*. Recuperado 2 de octubre de 2022, de <https://www.actualidadambiental.pe/peru-sociedad-civil-exige-adherirse-al-acuerdo-de-escazu-para-trabajar-en-derechos-ambientales/>
- Valdez-López, O. E., Romero-Rodríguez, L. M., y Hernando-Gómez, Á. (2019). Estructuras de poder en el control de los medios televisivos privados de América andina. *El Profesional de La Información*, 28(6), 1–16. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.3145/epi.2019.nov.05>
- Villegas, J. y Hernandez-Mendible, V. (2021). LAS CONTRADICCIONES AMBIENTALES DE AMÉRICA LATINA: A PROPÓSITO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ. *Revista General de Derecho Administrativo*, 58, 1-20.
- Yanghee, L. (2010). The USA and Non-Ratification of the Convention on the Rights of the Child. *Child Welfare*, 89(5), 15–19.
- Wüthrich, S. (2020). Seeking domestic approval: Determinants of ratification duration in international trade. *Swiss Political Science Review*, 26(2), 228-242. doi:10.1111/spsr.12393