



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDAD Y POLÍTICA  
(ILAESP)**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS.**

**POLÍTICA EXTERIOR A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO  
ESCAZÚ EN ARGENTINA Y BRASIL**

**EMELYN GLORYS HERASME HENRÍQUEZ**

Foz do Iguaçu  
2023



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA,  
SOCIEDAD Y POLÍTICA (ILAESP)**

**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS.**

**POLÍTICA EXTERIOR A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO  
ESCAZÚ EN ARGENTINA Y BRASIL**

**EMELYN GLORYS HERASME HENRÍQUEZ**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial para la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. María Alejandra Nicolás

Foz do Iguazu  
2023

EMELYN GLORYS HERASME HENRÍQUEZ

**POLÍTICA EXTERIOR A PARTIR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:  
FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO  
ESCAZÚ EN ARGENTINA Y BRASIL**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial para la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dra. Maria Alejandra Nicolás  
UNILA

---

Prof. Dr. Marcelino Teixeira Lisboa  
UNILA

---

Prof. Dr. Wellington Nunes  
UNILA

Foz do Iguaçu, 16 de junio de 2023.

## TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): EMELYN GLORYS HERASME HENRIQUEZ

Curso: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

	Tipo de Documento
(X.) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(X.) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: POLÍTICA EXTERIOR A PARTIR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES EN LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO ESCAZÚ EN ARGENTINA Y BRASIL

Nome do orientador(a): DRA. MARIA ALEJANDRA NICOLÁS

Data da Defesa: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

### Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável

Dedicado a mi profesora y orientadora María Alejandra Nicolás, por las incontables horas dedicadas a la realización conjunta de este trabajo. Su ejemplo ha trascendido el ámbito académico, convirtiéndose en un faro de inspiración y guía para mí. Gracias por creer en mí y animarme a superar mis límites, a alcanzar metas que nunca creí posibles. Su confianza en mí me ha empoderado y me ha mostrado que el esfuerzo y la perseverancia pueden llevarme a grandes conquistas. Atesoro las experiencias vividas en las aulas, momentos aprendizaje de calidad y crecimiento intelectual. Le profeso una vez más mi admiración y sin duda es usted mi modelo de profesional. ¡Gracias profe!

HERASME, Emelyn. **Política Exterior a partir de las Políticas Públicas:** formulación y toma de decisiones en la adopción del Acuerdo de Escazú en Argentina y Brasil. 61 páginas. Trabajo de Conclusión de Curso de la carrera de Administración Pública y Políticas Públicas - Universidad Federal de la integración Latinoamericana, Foz do Iguazu, 2023.

## RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el proceso de formulación y toma de decisiones en la adopción del Acuerdo de Escazú en Argentina y Brasil en el 2023. El Acuerdo de Escazú surge como una herramienta fundamental para garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de todas las personas a acceder a la información ambiental, participar en las decisiones que les afectan y garantizar el acceso a la justicia ambiental. El estudio se divide en tres capítulos, centrándose en el marco conceptual, antecedentes históricos y actores involucrados en el proceso de formulación y toma de decisiones. La metodología de investigación incluye revisión de la literatura, la aplicación de un estudio de caso, con la utilización de las técnicas de observación no participante y entrevistas semiestructuradas a actores de la sociedad civil y miembros de instituciones públicas de Argentina y Brasil. Los resultados muestran que Argentina ha avanzado más en la adopción del Acuerdo de Escazú, en comparación con Brasil. Esto se debe en parte a la fuerte tradición de justicia ambiental, lo que ha permitido una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de formulación y toma de decisiones. Por otro lado, Brasil ha enfrentado desafíos en materia de justicia ambiental y acceso a la información, lo que ha retrasado la ratificación del Acuerdo por parte del Congreso brasileño. En cuanto a la participación de la sociedad civil en la elaboración del acuerdo, Argentina contó con una amplia participación, mientras que en Brasil fue limitada. Discutir la política exterior como política pública desde el estudio del Acuerdo Escazú que, según los resultados, fue formulado por todos los países con interés en la esfera internacional y luego fue llevado al ámbito doméstico. Explicando perfectamente el desarrollo de la formulación del acuerdo y las decisiones tomadas tanto en la esfera internacional como en lo interno de cada país. Una ley es una política pública, un tratado internacional implementado en la esfera doméstica es también una política pública ya que pasa por procesos similares en el que los actores tienen que formular, tomar decisiones, implementar y evaluar su impacto.

**Palabras clave:** Acuerdo de Escazú. Formulación. Política Exterior. Políticas Públicas. Toma de decisiones.

HERASME, Emelyn. **Política Exterior a partir das Políticas Públicas**: formulação e tomada de decisão na adoção do Acordo de Escazú na Argentina e no Brasil. 61 páginas. Projeto de Conclusão de Curso de Administração Pública e Políticas Públicas - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2023.

## RESUMO

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo analisar a formulação e o processo de tomada de decisão na adoção do Acordo de Escazú na Argentina e no Brasil em 2023. O Acordo de Escazú surge como uma ferramenta fundamental para garantir a plena e efetiva implementação dos direitos de todas as pessoas ao acesso à informação, participar das decisões que os afetam e garantir o acesso à justiça ambiental. O estudo está dividido em três capítulos, enfocando o marco conceitual, os antecedentes históricos e os atores envolvidos no processo de formulação e tomada de decisão. A metodologia de pesquisa inclui uma revisão da literatura, a aplicação de um estudo de caso, com o uso de técnicas de observação não participante e entrevistas semiestruturadas com atores da sociedade civil e membros de instituições públicas da Argentina e do Brasil. Os resultados mostram que a Argentina avançou mais na adoção do Acordo de Escazú, em comparação com o Brasil. Isso se deve, em parte, à forte tradição de justiça ambiental, que tem permitido maior participação da sociedade civil na formulação e tomada de decisões. Por outro lado, o Brasil tem enfrentado desafios em termos de justiça ambiental e acesso à informação, o que atrasou a ratificação do Acordo pelo Congresso Brasileiro. Quanto à participação da sociedade civil na elaboração do acordo, a Argentina teve ampla participação, enquanto no Brasil foi limitada. Discutir a política externa como política pública a partir do estudo do Acordo de Escazú que, segundo os resultados, foi formulado por todos os países com interesse na esfera internacional e posteriormente levado à esfera doméstica. Explicando perfeitamente o desenvolvimento da formulação do acordo e as decisões tomadas tanto na esfera internacional quanto dentro de cada país. Uma lei é uma política pública, um tratado internacional implementado na esfera doméstica também é uma política pública, pois passa por processos semelhantes nos quais os atores devem formular, tomar decisões, implementar e avaliar seu impacto.

**Palavras-chave:** Acordo de Escazú. Formulação. Política Exterior. Políticas Públicas. Tomada de Decisão.

HERASME, Emelyn. **Politics based on Public Policies**: formulation and decision-making in the adoption of the Escazú Agreement in Argentina and Brazil. 61 pages. Final Project for Public Administration and Public Policies - Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguaçu, 2023.

## ABSTRACT

This research work aims to analyze the formulation and decision-making process in the adoption of the Escazú Agreement in Argentina and Brazil in 2023. The Escazú Agreement emerges as a fundamental tool to guarantee the full and effective implementation of rights of all people to access environmental information, participate in decisions that affect them and guarantee access to environmental justice. The study is divided into three chapters, focusing on the conceptual framework, historical background, and actors involved in the formulation and decision-making process. The research methodology includes a review of the literature, the application of a case study, with the use of non-participant observation techniques and semi-structured interviews with civil society actors and members of public institutions in Argentina and Brazil. The results show that Argentina has advanced more in the adoption of the Escazú Agreement, compared to Brazil. This is partly due to the strong tradition of environmental justice, which has allowed for greater participation of civil society in the formulation and decision-making process. On the other hand, Brazil has faced challenges in terms of environmental justice and access to information, which has delayed the ratification of the Agreement by the Brazilian Congress. Regarding the participation of civil society in the elaboration of the agreement, Argentina had a broad participation, while in Brazil it was limited. Discuss foreign policy as a public policy from the study of the Escazú Agreement which, according to the results, was formulated by all countries with an interest in the international sphere and was later taken to the domestic sphere. Explaining perfectly the development of the formulation of the agreement and the decisions made both in the international sphere and within each country. A law is a public policy, an international treaty implemented in the domestic sphere is also a public policy since it goes through similar processes in which the actors have to formulate, make decisions, implement and evaluate its impact.

**Keywords:** Escazú Agreement. Formulation. Foreign policy. Public politics. Decision making.

## LISTA DE ILUSTRACIONES

<b>Figura 1</b> – Ciclo de políticas públicas.	23
<b>Figura 2</b> – Comparación de modelos de ciclo de política pública.	24
<b>Figura 3</b> – Partes constitutivas del proceso de formulación de políticas públicas.	26
<b>Figura 4</b> – Formas de entender la dinámica de toma de decisiones al escoger alternativas de solución para políticas públicas.	31
<b>Figura 5</b> – Ubicación geográfica de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).	37
<b>Figura 6</b> – Línea de tiempo del proceso de diseño y negociaciones para la construcción del Acuerdo de Escazú.	39
<b>Figura 7</b> – Categorías y subcategorías de análisis.	46

## LISTA DE CUADROS

<b>Cuadro 1</b> – Forma estructural del Acuerdo de Escazú.	42
<b>Cuadro 2</b> – Obligaciones de los países signatarios del Acuerdo de Escazú.	43
<b>Cuadro 3</b> – Cuadro comparativo del Acuerdo de Escazú en Argentina y en Brasil.	45

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> – Relación de reuniones.	17
<b>Tabla 2</b> – Relación de los perfiles de los entrevistados.	19

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

APE	Análisis de Política Exterior
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGU	Contraloría General de la Unión – Brasil
COP 2	Segunda Conferencia de las Partes.
ECO-92.	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo
ITAMARATY	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCHA	Oficina de las Naciones Unidas para para los Derechos Humanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEID	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
RI	Relaciones internacionales
RÍO-92	Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas
RIO+20	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible

## ÍNDICE

<b>1 INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>2 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS</b>	<b>15</b>
<b>3 LA POLÍTICA PÚBLICA COMO MARCO CONCEPTUAL Y SU INTERSECCIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR: PERSPECTIVAS TEÓRICAS</b>	<b>21</b>
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS	21
3.2 FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	25
3.3 MODELOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	27
3.4 TOMA DE DECISIONES	30
3.5 ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA	32
<b>4 ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ESCAZÚ</b>	<b>35</b>
4.1 ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ	35
4.2 ACUERDO DE ESCAZÚ.	39
<b>5 ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN ARGENTINA Y BRASIL: RESULTADOS</b>	<b>45</b>
5.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DE ARGENTINA Y BRASIL EN LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ	45
5.2 ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS POR MEDIO DE CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	46
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	<b>54</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>56</b>
<b>APENDICE A – CUESTIONARIO DE ENTREVISTAS</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUCCIÓN

Es fundamental abordar la desigualdad y la discriminación social para proteger los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad ambiental y garantizar su capacidad para hacer frente a los desafíos ambientales. Esto puede requerir políticas y programas específicos para mitigar las necesidades de estas poblaciones, así como esfuerzos más amplios para garantizar la participación en la toma de decisiones que, a menudo tienen exigua participación relacionadas con el medio ambiente, lo que puede limitar su capacidad de abogar por sus derechos y proteger sus intereses.

Las cifras son alarmantes, registros colectados desde el año de 2000 señalan que, 152 millones de habitantes de países latinoamericanos y caribeños han sido afectados por desastres naturales<sup>1</sup>, inundaciones, huracanes y tormentas, terremotos, sequías, aludes, incendios, temperaturas extremas y eventos volcánicos.

El principio 10<sup>2</sup> de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como la Cumbre de la Tierra (ECO-92), que se celebró en Río de Janeiro en 1992, establece la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente, incluyendo el acceso a la información relevante sobre el medio ambiente y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. También hace hincapié en la necesidad de proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo el derecho a resarcimiento de daños y otros recursos pertinentes.

La dimensión regional, en su biodiversidad y multiculturalidad, exige bases sólidas de una estructura institucional e internacional para la formulación de políticas públicas y toma de decisiones ambientales. Esto para Subirats (2012) significa que los problemas deben ser tratados desde su contexto histórico, social y político. Por lo que, ha sido necesario, a la luz del Principio 10, iniciar las discusiones para, construir una propuesta que abarque los temas presentados en el Principio.

---

<sup>1</sup> En el año de 2020, la OCHA, O United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs publicó un informe en el que muestra que América Latina y el Caribe es la segunda región más propensa a los desastres, ya que, desde el inicio del milenio los desastres naturales son agravados por las consecuencias del cambio climático. Más detalles se encuentran disponibles en: <https://news.un.org/es/story/2020/01/1467501>

<sup>2</sup> Principio 10 de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, considerado un pilar fundamental del derecho ambiental internacional. Será abordado en el Capítulo 4.

Para la implementación del Principio 10 fue posible el diseño de un instrumento internacional llamado Acuerdo Escazú, que es resultado de secciones de trabajo extensas, negociaciones y análisis de la realidad latinoamericana, que se iniciaron en 2012 y, apenas en el año de 2018, de hecho, tal acuerdo fue ratificado. Para eso, fue posible ordenar un instrumento jurídico en materia de protección ambiental y derechos humanos, donde la prioridad es la población de la región y la garantía del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>3</sup>. Este acuerdo, que recoge dichas directrices, es llamado 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<sup>4</sup>.

Este trabajo ha sido realizado en un momento crucial para el Brasil ya que se encontraba en el proceso de ratificación del acuerdo, siendo objeto de debate y controversia en los últimos años. Mientras que en la Argentina el proceso de ratificación duró un poco más de un año desde la presentación del proyecto de ley hasta su aprobación final.

Esta investigación tiene por objetivo general analizar el proceso de formulación y toma de decisiones en la adopción del Acuerdo Escazú en la República de la Argentina y la República Federativa del Brasil. De manera específica, procura realizar una revisión bibliográfica de los conceptos que nordean el universo de esta investigación, presentar un mapa histórico detallado para explicar los antecedentes del acuerdo, identificar y categorizar los actores y su participación en la formulación y toma de decisiones del mismo, así como realizar entrevistas en profundidad con actores que participaron del proceso de formulación y, también, actualmente del proceso de implementación en ambos países. Con esto, se analizarán las respuestas de los entrevistados para identificar patrones y temas relevantes que se presenten en las respuestas.

En particular se pretende responder a las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuáles fueron los antecedentes del acuerdo? ¿Cómo fueron construidas

---

<sup>3</sup> Los ODS (Sustainable Development Goal, en inglés) son los 17 objetivos globales fijados por la ONU en 2015 para acabar con la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos. Cubren una amplia gama de temas, desde la salud y la educación hasta la igualdad de género y el cambio climático, y brindan un marco para que los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil trabajen juntos para lograr un futuro sostenible e inclusivo para todos. El ODS número 16: "Paz, Justicia e Instituciones Sólidas" se enfoca en promover sociedades que sean inclusivas, justas y pacíficas. Al garantizar la igualdad de acceso a la justicia y la preservación de los derechos humanos, este objetivo pretende mejorar el gobierno y el Estado de derecho. También se esfuerza por aumentar la participación ciudadana y la transparencia en la toma de decisiones al tiempo que reduce la violencia, la corrupción y el crimen en todas sus formas. El ODS 16 tiene como objetivo promover la paz y la justicia a nivel mundial y construir entornos que sean seguros y estables para las personas y las comunidades.

<sup>4</sup> El acuerdo de Escazú será abordado detalladamente en el Capítulo 4.

las directrices bases del acuerdo? ¿Qué papel tuvieron los actores estatales y de la sociedad civil durante el proceso de formulación y toma de decisiones? ¿Cuál es la percepción de los diferentes sectores de la sociedad argentina y brasileña sobre el Acuerdo de Escazú y cómo ha influido en la discusión pública y el debate político? En el presente trabajo de investigación se aborda el estudio del Acuerdo de Escazú dividido en tres capítulos, para analizar diferentes aspectos relacionados con la formulación y la toma de decisiones en Argentina y Brasil. El capítulo tres (3) establece el marco conceptual de la política pública, su ciclo, así como la exploración del análisis de la formulación y toma de decisiones y, posteriormente la discusión de la política exterior como una política pública.

En el capítulo cuatro (4) se analiza el Acuerdo Escazú, sus antecedentes, estructura y contenidos. Se hace un abordaje de los pilares del acuerdo sobre acceso a la información, la participación y la justicia en materia ambiental. Se utilizan metodologías de investigación y revisión de literatura para profundizar en el conocimiento del acuerdo y sus implicaciones.

El capítulo cinco (5), el estudio de caso trata sobre el análisis de formulación y toma de decisiones del Acuerdo de Escazú en Argentina y Brasil, para eso se realiza un análisis de contenido de las respuestas de las entrevistas, a partir de las categorías analíticas de formulación, toma de decisiones y los desafíos.

En suma, para la Administración Pública y las Políticas Públicas, el análisis de la formulación y la toma de decisiones del Acuerdo de Escazú adquiere una importancia fundamental porque permite el robustecimiento de la gobernanza ambiental y evaluar cómo las instituciones de la administración pública pueden adaptarse y fortalecerse y, así cumplir con los principios y disposiciones del acuerdo. Así mismo, permite la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas, la identificación de desafíos y oportunidades para mejorar la transparencia y garantizar la participación efectiva de la sociedad civil. Y, por último, permite el diseño de políticas públicas orientadas al impulso de la integración regional, creando mecanismos de coordinación para garantizar el acceso a la información y participación en la toma de decisiones en materia ambiental, la justicia y los derechos humanos.

Se espera que los resultados y las consideraciones finales obtenidas contribuyan al conocimiento académico y aporten elementos relevantes para el fortalecimiento de las políticas públicas y prácticas relacionadas con la protección ambiental en la región.

## 2 PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

La investigación parte de un abordaje metodológico cualitativo, por su "particular relevancia al estudio de las relaciones debido al pluralismo de las esferas de la vida" (FLICK, 2009, p. 20), en el que se realizó una revisión de la literatura sobre el tema de investigación, con el objetivo de identificar las teorías y los conceptos claves que se han desarrollado sobre la materia, así como también perspectivas utilizadas en trabajos similares. Para eso, se utilizan informaciones relevantes a partir de fuentes secundarias como informes, estadísticas, análisis de sitios web, actas de reuniones y documentos oficiales públicos.

Al finalizar la comprensión sólida de la literatura existente, el segundo paso de la investigación consistió en analizar los casos de estudio, con el fin de explorar con más profundidad el tema de investigación e información detallada del mismo.

Como refuerzo a la investigación, el estudio de caso contribuye de forma inigualable para la comprensión que tenemos de los fenómenos individuales, organizacionales, sociales y políticos. (...) el estudio de caso permite una investigación para preservar las características holísticas y eventos significativos de la vida real (YIN, 2010, p. 21, traducción nuestra).

"La esencia de un estudio de caso, la tendencia principal en todo tipo de estudio de caso es que, trata de esclarecer una decisión o un conjunto de decisiones: por qué se tomaron, cómo se implementaron y con qué resultados" (SCHRAMM, 1971, s/p, apud YIN, 2018, p. 31). Con esto se buscó una mayor comprensión y contextualización del caso estudiado.

La selección de los países corresponde a una decisión metodológica, al comparar dos casos con aspectos similares en los procesos de formulación, implementación y promoción del Acuerdo de Escazú, sin embargo, con diferencias que revelan elementos para comprender el fenómeno estudiado. Además, cabe destacar la aproximación geográfica de los casos, lo que los convierte en actores claves. Inclusive, tanto Argentina como Brasil tienen significativos desafíos ambientales que serán expuestos en el capítulo correspondiente.

Inicialmente, fue empleada la técnica de observación no participante. En el entendimiento de FLICK (2009), la observación no participante como método de estudio se caracteriza por llevar a cabo el estudio de la materia u objeto estudiado sin participar con

él. Es decir, el investigador se abstiene de intervenciones en el campo, a diferencia de entrevistas y otros tipos de observaciones, permitiendo de esta manera que, el investigador descubra cómo funciona o sucede algo realmente y las prácticas son accesibles sólo mediante observación.

Esta técnica fue empleada en la participación de diversas reuniones realizadas en los meses de marzo y abril del año 2023 para observar y registrar cuidadosamente los procedimientos, las discusiones, los argumentos presentados e identificar los actores claves involucrados<sup>5</sup> en función de su trayectoria destacada y conocimientos relevantes en el tema de estudio, según el rol desempeñado en los procesos de formulación y de toma de decisiones tanto en organismos gubernamentales así como representantes de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de obtener la percepción sobre los procesos de negociación y las posibles implicaciones del acuerdo en la región.

En estas reuniones también se recopiló datos utilizando técnicas de toma de notas detalladas, grabaciones de audios, captura de imágenes para documentar informaciones relevantes durante las reuniones. Observando las normas de privacidad y consentimiento, como indica la ética en la pesquisa cualitativa (FLICK, 2009).

Dichas reuniones fueron celebradas en el marco de la preparación de la Segunda Conferencia de las Partes (COP2). El tema central de estas reuniones fue el Acuerdo de Escazú desde diversas perspectivas, tomando en consideración las realidades de los países que organizaron los eventos<sup>6</sup> Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica. En total fueron nueve reuniones previas a la COP2, las cuales fueron transmitidas por la plataforma de Zoom, con previa inscripción y por los perfiles de redes sociales de las instituciones organizadoras. Ya el núcleo principal de todas estas discusiones fue la celebración de manera presencial de la COP2 que tuvo sede en Buenos Aires, Argentina, los días 19-21 de abril del 2023. La COP2 es un encuentro internacional, con el objetivo de visibilizar las problemáticas y analizar datos cuantitativos sobre las amenazas y agresiones a las que son sometidas las personas defensoras ambientales, y una propuesta destinada a generar sinergias entre la comunidad de gobierno abierto y la ambiental para articular acciones que promuevan el diálogo y aprendizaje entre funcionarios/as, organizaciones de

---

<sup>5</sup> Luego de la identificación de los actores, fueron utilizadas las redes sociales LinkedIn, Instagram y Twitter como estrategia para contactarlos.

<sup>6</sup> Más adelante será presentada la relación de los eventos y reuniones organizadas durante el período señalado.

la sociedad civil y especialistas de la región. En esta conferencia se eligieron por primera vez los integrantes del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo de Escazú y se discutieron asuntos relacionados con el acuerdo. La COP2 tuvo una gran incidencia como instancia para el intercambio de experiencias, la identificación de buenas prácticas y generación de compromisos para avanzar en la implementación efectiva del Acuerdo de Escazú en la región de América Latina y el Caribe.

La relación de las reuniones es sintetizada en la tabla 1.

**Tabla 1** – Relación de reuniones.

ARGENTINA	<b>Presentación del acuerdo de Escazú. Conferencia previa a la COP2.</b> Organizado por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Argentina. Vía zoom, el día 29 de marzo del 2023 a las 13h, hora Brasil.
BRASIL	<b>Evento híbrido: O Brasil e o Acordo de Escazú.</b> Organizado por la Fundação Esquel y el Instituto NUPEF. Realizado el día 13 de abril del 2023 a partir de las 14h, hora Brasil.
ARGENTINA	<b>Webinar: Cambio climático y la COP de Escazú.</b> Organizado por Sustentabilidad sin fronteras, Argentina el día 17 de abril del 2023 vía Youtube.
ARGENTINA	<b>Side event, paralelo oficial de la COP2: El rol del Poder Legislativo como defensor del Acuerdo de Escazú.</b> Organizado por Sustentabilidad sin Frontera vía zoom el día 18 de abril del 2023 a las 17h, hora Brasil.
ARGENTINA	<b>COP2 Side event: Empowering Parliamentarians as Champions for the Escazú Agreement.</b> Evento organizado por la Parliamentarians for Global Action (PGA) Foundation y Sustentabilidad sin Frontera, Argentina. Vía zoom celebrado el día miércoles 19 de abril del 2023 a las 9h, hora Brasil.
COLOMBIA	<b>El camino hacia la implementación del Acuerdo de Escazú.</b> Organizado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad de Colombia. Transmitido en vivo por Youtube el día 19 de abril del 2023 a las 11h, hora Brasil.
BRASIL	<b>Evento oficial paralelo a la COP2: O Acordo de Escazú como promotor da reconstrução da governança ambiental brasileira.</b> Evento organizado por el Movimiento Escazú Brasil, Transparencia Internacional -Brasil, Instituto NUPEF, Fundo Casa Socialmente e Artigo 19. Transmitido pro Youtube el día 19 de abril a las 14h, hora Brasil.
ARGENTINA	<b>Conferencia: Retos y oportunidades para la protección de la Amazona a partir de la implementación del Acuerdo de Escazú.</b> vía zoom, llevado a cabo el día miércoles 19 de abril del 2023 a las 15h, hora Brasil.
COLOMBIA	<b>Impacto de los diálogos interamericanos sobre el Acuerdo de Escazú.</b> Organizado por Fundación Konrad Adenauer (KAS)- Programa de Estado de Derecho para America Latina-, vía zoom día jueves 20 de Abril del 2023 a las 12:30h, hora Brasil.
COSTA RICA	<b>Sustentabilidad, economía verde y cooperación para el desarrollo.</b> Organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, live por YouTube el 20 de abril a las 14h, hora Brasil.
INTERNACIONAL	<b>COP2 Segunda Reunion de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú.</b> Organizado por la CEPAL y el Gobierno de Argentina, llevada a cabo en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, los días 19, 20 y 21 de abril, en la que participaron representantes de los países signatarios del acuerdo, así como representantes de la sociedad civil y otros grupos. Algunas de las pautas tratadas fueron transmitidas en vivo en la página web del Acuerdo de Escazú, los perfiles de Facebook y YouTube de la CEPAL.

Fuente: Elaborada por la autora, 2023.

En la etapa de análisis de los antecedentes del Acuerdo de Escazú fue posible identificar las reuniones, que fueron llevadas a cabo en los procesos de formulación y toma de decisiones de los países estudiados. Se hizo uso de los mecanismos de acceso a la información pública tanto en Argentina como en Brasil para solicitar actas, informes y otros documentos relevantes a la investigación. Hasta ahora las solicitudes no fueron respondidas.

Seguido a esto, se utilizó la técnica de entrevista semiestructurada de forma online, por medio de la plataforma Meet, para obtener información sobre los factores que influyeron en la formulación y toma de decisiones del Acuerdo de Escazú. "La entrevista es una conversación que puede ser más o menos sistemática, cuyo objetivo es obtener, recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la memoria de las personas" (SESC/CEBRAP, 2016, p. 27, traducción nuestra).

Fueron convocados para la entrevista once personas de diversos sectores en Argentina y en Brasil por medio de correo electrónico. De estos, fueron entrevistadas cuatro personas. Las entrevistas fueron realizadas entre el 10 al 25 de mayo del 2023. Consistió en una guía de preguntas semiestructuradas<sup>7</sup> en español y portugués, promoviendo la espontaneidad de las personas que participaron, en un ambiente formal estructurado online, con duración de 45 a 60 minutos.

La guía de preguntas fue elaborada en torno a los objetivos de la investigación, la cual estaba dividida en tres ejes temáticos. El primero se refirió al perfil de las personas entrevistadas: nombre, nivel de escolaridad, cargo, institución u organización y las actividades que realiza. El segundo eje está centrado en el proceso de formulación y toma de decisiones del Acuerdo de Escazú y el tercer eje orientado a los desafíos y potencialidades del Acuerdo en Argentina y Brasil.

Teniendo en cuenta la importancia de preservar la confidencialidad y proteger la identidad de las personas entrevistadas<sup>8</sup> fueron asignados seudónimos a cada uno y una de ellas,

Los investigadores precisan garantizar total confidencialidad a los participantes, en el sentido de asegurar que la información colectada sobre ellos sea utilizada solamente de modo que imposibilite la identificación de los participantes por parte

---

<sup>7</sup> En la aplicación de preguntas semiestructuradas "el entrevistador sigue un determinado número de cuestiones principales y específicas, en un orden previsto, pero es libre para incluir otras cuestiones" (SESC/CEBRAP, 2016, p. 27).

<sup>8</sup> Los y las participantes fueron debidamente informados de que las reuniones síncronas serían grabadas y los datos proporcionados serían utilizados en la investigación, actos que fueron aceptados por medio de formulario de consentimiento.

de otras personas, así como el uso de esas informaciones por parte de cualquier institución contra los intereses del participante (FLICK, 2008, p. 54, traducción nuestra).

Los seudónimos fueron elegidos de manera que reflejen la temática del Acuerdo de Escazú. En la tabla 2 será presentada la relación de los perfiles en las entrevistas.

**Tabla 2** – Relación de los perfiles de los entrevistados.

Seudónimo	País	Descripción
<b>Activista</b>	Argentina	Una abogada que trabaja directamente en espacios de asesoría legal ambiental. Ha liderado movilizaciones en demanda del cumplimiento de la ley para suplir las necesidades sociales, el cuidado del medio ambiente y la protección económica justa en su país.
<b>Ambientalista</b>	Argentina	Se trata de un consultor, especialista en derecho. Ha trabajado desde los inicio en las negociaciones de la adopción del Acuerdo de Escazú y actualmente trabaja en los procesos de implementación del Acuerdo.
<b>Participación</b>	Brasil	Es una activista reconocida a nivel nacional e internacional con formación superior en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, trabaja con temas de acceso a la información participación y justicia ambiental. Ha trabajado desde el 2013 en los procesos llevados a cabo en la adopción del Acuerdo de Escazú.
<b>Transparencia</b>	Brasil	Servidor publico de la Contraloría General de la Unión (CGU), que trabaja directamente en el combate de la impunidad en la Administración Pública promoviendo y coordinando la ejecución de acciones disciplinarias.

Fuente: Elaborada por la autora, 2023.

Las respuestas de las y los participantes de las entrevistas fueron transcritas de manera precisa y cometida. Con el objetivo de preservar y documentar fielmente la información. En las palabras de Flick (2008), la transcripción permite organizar el material de la documentación del contexto de modo específico. "La documentación existente debe, por lo tanto, ser exacta lo suficiente para revelar las estructuras de esos materiales, y debe permitir abordajes que parten de perspectivas distintas." (*Idem*, 2008, p. 274, traducción nuestra).

Posterior a su transcripción, se procedió al análisis de contenido, "(...) se refiere a técnicas de investigación que permiten realizar inferencias replicables y válidas sobre datos de un contexto dado, a través de procedimientos especializados y científicos" (*Idem*, 2008, p. 302, traducción nuestra). Con el objetivo de identificar el perfil y participación de los entrevistados en el proceso de adopción del acuerdo, así como el proceso de formulación y toma de decisiones, los desafíos presentados en estas etapas en la Argentina como en Brasil y de este modo saber las cuestiones específicas que fueron discutidas, la participación de la sociedad civil y como se espera que el acuerdo contribuya en el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y la garantía de los derechos en función del acceso a la información, la participación y la justicia ambiental, cumpliendo de esta manera con los objetivos de la investigación.

### 3 LA POLÍTICA PÚBLICA COMO MARCO CONCEPTUAL Y SU INTERSECCIÓN CON LA POLÍTICA EXTERIOR: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

La finalidad de este capítulo es realizar un análisis detallado de las políticas públicas, con el fin de establecer un marco conceptual que permita comprender su análisis, sus ciclos y el proceso de formulación y toma de decisiones, así como las teorías y modelos que han sido desarrollados para su estudio y las herramientas y estrategias que son adoptadas en las etapas de formulación y toma de decisiones por su carácter de interés como objeto de estudio. También, se analiza la relación entre la política pública y la política exterior desde una perspectiva teórica. Inclusive, se explica cómo el marco conceptual de la política pública se entrelaza con la política exterior y cómo estas dos áreas de estudio se influyen y se moldean mutuamente y los posibles vínculos y efectos entre la formulación de políticas internas y externas.

#### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son instrumentos que los gobiernos utilizan para intervenir en la realidad social, económica y política de una sociedad. Su propósito principal es resolver problemas sociales y mejorar el bienestar de la población. Michael Howlett (2013) define una política pública como un curso de acción planificado o inactividad tomada por un individuo o grupo de individuos en respuesta a un problema o tema de preocupación. Esta definición destaca varias características clave de la política pública, tales como su carácter intencional, que son decisiones deliberadas hechas por individuos o grupos de interés (*stakeholders*) en respuesta a una situación problemática en particular. Otra característica es la acción o inacción, las políticas públicas pueden implicar tanto tomar medidas como elegir no tomar medidas en respuesta a mitigar una situación problemática, es decir, "lo que el gobierno escoge hacer o no hacer" (DYE, 1984, p. 13, apud SOUZA, 2018, p. 14, traducción nuestra). En general, la definición de Howlett (2013) analiza, como hemos mencionado anteriormente, la naturaleza intencional y decidida de las políticas públicas y la importancia de comprender el entorno en el que se crean y se implementan. "Hacer una política pública significa generar informaciones, argumentos y consensos que ofrezcan una base más sólida a la toma de decisiones políticas" (PATTON y SAWICKI,

1993, p. 24, traducción nuestra). Con esto entendemos que, "la política pública es un fenómeno complejo, que consiste en inúmeras decisiones tomadas por muchos individuos y organizaciones en el interior del propio gobierno y esas decisiones son influenciadas por otros actores que operan interna o externamente en el Estado" (HOWLETT, 2013, p. 12, traducción nuestra). Quiere decir, la complejidad de las políticas públicas se debe a varios factores, como la diversidad de perspectivas y necesidades de los ciudadanos, la complejidad de los problemas que se deben abordar, la influencia de múltiples actores y la dinámica del proceso político. Además, las políticas públicas están sujetas a cambios en el entorno en el que operan, lo que puede hacer que se vuelvan obsoletas o ineficaces con el tiempo. Por ende, las políticas públicas requieren un enfoque interdisciplinario y la colaboración de múltiples actores para abordar problemas públicos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

En el análisis de políticas públicas es importante comprender cómo se desarrollan y se implementan. Para este entendimiento es importante conocer el modelo del esquema analítico de política pública, que ha sido ampliamente adoptado como un marco teórico y de estudio del proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. El término "ciclo de política pública" (*policy cycle*) fue acuñado por primera vez en la década de 1950 por el politólogo estadounidense Harold Lasswell, quien propuso un modelo de ciclo que describe cómo las políticas públicas se desarrollan a lo largo del tiempo y cómo las diferentes etapas del proceso interactúan entre sí. Subirats (2012) considera que este ciclo "inicia con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos" (Ídem, 2012, p. 44, traducción nuestra).

Este ciclo no siempre es lineal y puede haber retrocesos o avances en cada etapa. Además, el ciclo puede repetirse varias veces si es necesario abordar el problema de manera más efectiva. Por su parte, Howlett (2013) agrega que este modelo de análisis no solo posibilita identificar las etapas propias de la construcción de las políticas públicas, más bien, sirve para definir tareas y responsabilidades entre los actores. De este modo, el ciclo de políticas públicas también ayuda a garantizar que la acción del Estado sea responsable y transparente.

El ciclo de políticas públicas como modelo de análisis ha sido adaptado y modificado por diferentes autores para ajustarse a contextos y situaciones, lo que lo convierte en un marco flexible y adaptable para el estudio de las políticas públicas, "la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán, más bien imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones

y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido." (MULLER, [s.d.], apud SUBIRATS, 2012, p. 44). A seguir, en la figura 1 es posible verificar un modelo de ciclo de políticas públicas.

**Figura 1** – Ciclo de políticas públicas.

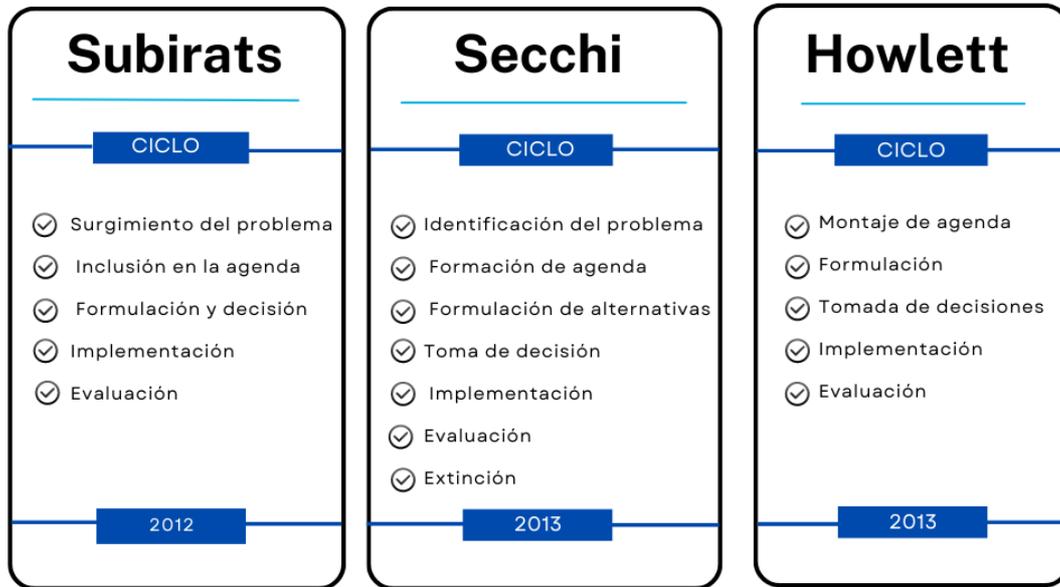


Fuente: Elaboración propia basada en SUBIRATS, 2013

Al seguir el proceso del ciclo de políticas públicas, los responsables de la toma de decisiones deben considerar una amplia gama de opiniones e informaciones para formular políticas que respondan adecuadamente a los problemas sociales. Sí, es cierto que diferentes autores pueden definir y clasificar las etapas del ciclo de políticas públicas de manera ligeramente diferente, sin embargo, hay algunas etapas comunes que se encuentran en la mayoría de los modelos de ciclo de políticas públicas.

A continuación, será presentado un cuadro comparativo que resume las diferentes etapas del ciclo de políticas públicas según algunos autores: Secchi (2013), Subirats (2012) y Howlett (2013), que han propuesto modelos para describir el ciclo de políticas públicas.

**Figura 2** – Cuadro comparativo modelo de ciclo de política pública.



Fuente: Elaboración propia adaptado de SUBIRATS, 2012; SECCHI, 2013; HOWLETT, 2013. Traducción nuestra.

En el cuadro presentado anteriormente Subirats (2012) propone un modelo que destaca la complejidad del proceso de políticas públicas e influencia de múltiples actores y factores en cada ciclo, mientras que Secchi (2013) destaca la importancia del papel de los actores en la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas. Por su parte, Howlett (2013) se centra en el papel de la evidencia científica y técnica en la formulación y evaluación de políticas públicas. Todos ellos coinciden en que el proceso de políticas públicas es complejo y que involucra la participación de múltiples actores y factores en cada fase del ciclo. Además, todos ellos inciden en la importancia de la evaluación de las políticas públicas para mejorar su efectividad y eficiencia.

Aunque hay algunas variaciones en cómo se definen y clasifican las etapas del ciclo de políticas públicas, la identificación del problema, la formulación, la implementación y evaluación son etapas comunes en la mayoría de los modelos y proporcionan una guía útil para entender el proceso de formulación de políticas públicas.

### 3.2 FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La formulación de políticas públicas es el proceso mediante el cual se construye el marco para el diseño y se establecen las acciones y decisiones del gobierno para abordar los problemas y las necesidades de la sociedad. Para Souza (2018) "la formulación de políticas públicas se constituye en la etapa en que gobiernos democráticos traducen sus propósitos y plataformas electorales en programas y acciones que producirán resultados o cambios en el mundo real" (*Ídem*, 2018, p. 19, traducción nuestra).

Este proceso de formulación incluye la identificación de problemas, para Capella (2006) significa que, "del punto de vista de la estrategia política, la definición del problema es fundamental. La forma como el problema es definido, articulado, concentrando la atención de los formuladores de política puede determinar el éxito de una cuestión en el proceso altamente competitivo" (*Ídem*, p. 27, traducción nuestra).

Según Secchi (2013), la etapa de formulación de políticas públicas es crucial, porque es en este momento en el que se establecen los objetivos, estrategias y acciones que el gobierno debe tomar para abordar un problema o necesidad en particular, Subirats (2012). También es importante recordar que en la formulación de políticas públicas hay una serie de partes constitutivas que deben cumplirse, entre estas está la definición de los objetivos que permitirán al gobierno establecer metas específicas y medibles que puedan ser monitoreadas y evaluadas para determinar si se está logrando los resultados deseados.

(...) es el momento en que los políticos, analistas de políticas públicas y demás actores del proceso resumen lo que esperan que sean los resultados de la política pública. Los objetivos pueden ser establecidos de manera más genérica (por ejemplo, mejorar la asistencia social del municipio, disminuir el desempleo) o de forma más concreta (por ejemplo, reducir el 20% el número de secuestros, en el municipio x, en los próximos seis meses). Cuanto más concretos sean los objetivos, más fácil será de verificar la eficacia de la política pública (...) Un mismo objetivo puede ser alcanzado por varias formas, por diversos caminos (SECCHI, 2013. p. 48, traducción nuestra).

Otra parte importante en la formulación de políticas públicas es la especificación de las estrategias y las acciones que permitan diseñar y planificar cómo se implementarán las políticas para lograr sus objetivos. Subirats (2012) destaca algunos aspectos claves que deben ser considerados en este proceso. Entre sus ideas se encuentra la importancia del enfoque estratégico, es decir, que se deben definir claramente los

objetivos, los recursos necesarios y las estrategias y acciones específicas. Por su parte, Howlet (2013) pondera la importancia de una formulación de políticas públicas basada en el análisis riguroso y la consideración de múltiples perspectivas.

Seguido a esto está la asignación de los recursos, incluyendo el presupuesto, el personal y otros recursos necesarios para implementar la política pública. Uno de los autores estudiados advierte que "la implementación de toda política pública es costosa (...) no solo en el caso de las políticas que operan a través de prestaciones financieras (como incentivo a la investigación, construcción de red de carreteras) sino para cualquier otra política" (SUBIRATS, 2012 p.161, traducción nuestra).

La formulación de políticas está fuertemente influenciada no solo por el cambio en definiciones de las que están sujetos los problemas sociales a una respuesta del gobierno [...] pero también, y al mismo tiempo, por el cambio en las definiciones de cuáles serían las soluciones más eficaces para un problema público dado (BAUMGARTNER y JONES, 1993, p. 29, apud CAPELLA, 2006, p. 41, traducción nuestra).

En términos gráficos, podríamos presentar las partes constitutivas de la formulación de políticas públicas de la siguiente manera:

**Figura 3** – Partes constitutivas del proceso de formulación de políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia basada en SUBIRATS, 2012; HOWLETT, 2013. Traducción nuestra.

### 3.3 MODELOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Capella (2006) presenta dos modelos teóricos que pueden auxiliar la comprensión del proceso de formulación de políticas públicas: el modelo Flujos Múltiples (*Multiple Streams Model*) desarrollado por John Kingdon (2003) y el modelo de Equilibrio

puntuado (*Punctuated Equilibrium Model*) de Frank Baumgartner y Brian Jones (1993)

Estos modelos "se destacan por su capacidad de explicar cómo las agendas gubernamentales son formuladas y alteradas" (CAPELLA, 2006, p. 25, traducción nuestra).

Sobre el modelo de Flujo Múltiple de John Kingdon, Capella, (2006) afirma que es un modelo que describe el proceso de formulación de políticas públicas. Este modelo se enfoca en cómo los problemas, las soluciones y las oportunidades políticas se combinan para dar lugar a una ventana de oportunidad (*policy windows*) para la adopción de políticas. En la perspectiva de la misma autora, las "ventanas de oportunidad" en la formulación de políticas públicas se refieren a aquellos momentos oportunos y propicios en los que las condiciones políticas, sociales y económicas se alinean de manera favorable para la implementación de ciertas políticas. Estas oportunidades suelen surgir como resultado de eventos inesperados o cambios significativos en el entorno político, lo que abre una ventana temporal para la acción estratégica de los actores políticos y la adopción de medidas de política pública que pueden tener un impacto significativo en la sociedad. "En su modelo de *Multiple Streams*, el autor se preocupa específicamente con los dos primeros procesos llamados de etapas pre-decisorias: la formulación de la agenda (*agenda-setting*) y las alternativas para la formulación de las políticas (*policy formulation*)" (Ídem, p. 25, traducción nuestra).

Según el modelo de Kingdon hay tres flujos principales que interactúan para crear una ventana de oportunidad para la acción política. El flujo de problemas, se refiere a la identificación y la definición de un problema público que requiere una solución. Los problemas pueden surgir de diferentes fuentes, incluyendo la opinión pública, la investigación, los cambios en el entorno social o económico, o los eventos inesperados.

Las cuestiones se transforman en problemas al llamar la atención de los participantes de un proceso decisorio, despertando la necesidad de acción por medio de tres mecanismos básicos: indicadores, eventos, crisis y símbolos, y *feedback* de las acciones gubernamentales (...) Muchas veces, un problema no llama la atención solo por medio de indicadores, pero si por causa de eventos de gran magnitud. Esos eventos, por lo tanto, raramente son capaces de llevar un asunto a la agenda, y generalmente actúan en el sentido de reforzar la percepción preexistente de un problema (CAPELLA, 2006, p. 26, traducción nuestra).

El flujo de políticas se refiere a la formulación de posibles soluciones para el problema identificado. Las políticas pueden surgir de diferentes fuentes, incluyendo la

investigación, la experiencia de otros países, las propuestas de expertos y las demandas de grupos de interés (*stakeholders*).

En el segundo flujo (*policy stream*) tenemos un conjunto de alternativas y soluciones (*policy alternatives*) disponibles para los problemas o "what to do ideas". Kingdon (2003) considera que las ideas generadas en ese flujo no están necesariamente relacionadas a la percepción de problemas específicos.

Como afirma el autor: Las personas no necesariamente resuelven problemas. (...) En vez de eso, ellas generalmente crean soluciones y, entonces, buscan problemas para los cuales puedan presentar sus soluciones (KINGDON, 2003, p. 32 apud CAPELLA, 2006, p. 27, traducción nuestra).

El flujo de política se refiere a la oportunidad y condiciones políticas, sociales y económicas que hacen posible la adopción de una política en particular. Las oportunidades políticas pueden surgir de diferentes fuentes, incluyendo las elecciones, los cambios en la opinión pública, las crisis o los cambios en la composición del poder político.

(...) el tercer flujo es compuesto por la dimensión de la política propiamente dicha (*politics stream*). Independientemente del reconocimiento de un problema o de las alternativas disponibles, el flujo político sigue su propia dinámica y reglas. Diferente del flujo de alternativas (*policy stream*), en que el consenso es construido con base en la persuasión y difusión de las ideas, en el flujo político (*politics stream*) las coaliciones son construidas a partir de un proceso de diálogo y negociación política (CAPELLA, 2006, p. 28, traducción nuestra).

Dentro de este marco, Capella (2006) presenta otro modelo de análisis, el denominado modelo de Equilibrio Puntuado de Frank Baumgartner y Brian Jones (1993). En la formulación, este modelo destaca la importancia de los momentos críticos en los que se toman decisiones importantes en la política pública, ya que es un proceso en constante cambio que puede ser descrito como una serie de períodos de equilibrio interrumpido por momentos críticos en los que se toman decisiones importantes. Durante los períodos de equilibrio, las políticas públicas tienden a ser relativamente estables y poco cambiantes. Sin embargo, los momentos críticos pueden dar lugar a cambios significativos en la política pública. "La teoría del equilibrio puntuado busca explicar una observación simple: los procesos políticos son muchas veces guiados por una lógica de estabilidad e incrementalismo, pero a veces, también producen cambios en grandes escalas" (BAUMGARTNER y JONES, 1999, p. 97, apud CAPELLA, 2006, p. 39, traducción nuestra).

Los momentos críticos pueden ser causados por diferentes factores, incluyendo cambios en la opinión pública, crisis económicas, sociales, ambientales, cambios en el liderazgo político o la aparición de nuevos problemas. Durante los momentos

críticos, las políticas públicas pueden ser cuestionadas y pueden surgir nuevas soluciones a los problemas públicos.

El modelo de Equilibrio Puntuado también señala la importancia de los actores políticos y de los *stakeholders* en la formulación de políticas públicas. Los actores políticos pueden influir en el proceso de formulación a través de la movilización de la opinión pública, la promoción de sus intereses y la creación de coaliciones.

(...) para lidiar con la multiplicidad de cuestiones políticas, los gobiernos delegan autoridad para agentes gubernamentales, en subsistemas políticos. Esos subsistemas procesan las cuestiones de forma paralela, mientras los líderes gubernamentales (macrosistemas) se ocupan de los problemas prominentes en serie. Así, según Baumgartner y Jones (1993), algunos problemas permanecen en los subsistemas, formados por comunidades de especialistas (parecido a como sucede en las *policy communities*), al paso que otras acaban por integrar el macrosistema, promoviendo el cambio en la agenda (CAPELLA, 2006, p. 40, traducción nuestra).

Capella (2006) señala varias similitudes entre el modelo de Equilibrio Puntuado de Frank Baumgartner y Brian Jones (1993) y el modelo de Flujos Múltiples de Kingdon (2003). En primer lugar, ambos modelos reconocen que la política es un proceso de alta complejidad y que está en constante cambio. Según Baumgartner y Jones (1993): la política no es estática, sino un proceso dinámico que se caracteriza por la inestabilidad y la discontinuidad. De manera similar, Kingdon (2003) sostiene que la política se encuentra en un constante flujo de problemas, soluciones y nuevos problemas por resolver.

En segundo lugar, tanto Baumgartner y Jones (1993) como Kingdon (2003) destacan la importancia de los actores políticos y los cambios en la opinión pública en la toma de decisiones políticas. Según Baumgartner y Jones (1993) los actores políticos son los principales agentes impulsores del cambio en las políticas públicas. Por su parte, Kingdon (2003) afirma que los actores políticos son esenciales para determinar qué problemas se abordan y qué soluciones se adoptan en el ámbito político.

En tercer lugar, ambos modelos reconocen la importancia de los eventos críticos o las "ventanas de oportunidad" (*policy windows*) para el cambio político. Según Baumgartner y Jones (1993) los cambios políticos a menudo ocurren en momentos críticos, como crisis, cambios tecnológicos, eventos políticos importantes o cambios en la opinión pública. Kingdon (2003) sostiene que estas ventanas son momentos en los que la corriente de los problemas, la corriente de las políticas y la corriente de la política convergen para permitir que un problema o una política particular sea abordado por los actores políticos.

"Ambos tratan del proceso decisorio en una perspectiva que podemos llamar -positivista-" (FARIA, 2003, s/p, apud CAPELLA, 2006, p. 45, traducción nuestra). En definitiva, tanto el modelo de Equilibrio Puntuado como el modelo de Flujos Múltiples reconocen la complejidad de la política y la importancia de múltiples factores y actores en la toma de decisiones políticas. Como es afirmado por Capella (2006), los modelos y teorías pueden ayudar a los analistas a entender mejor los procesos políticos y a identificar patrones, pero en última instancia, la política sigue siendo un juego de incertidumbre y sorpresa.

### 3.4 TOMA DE DECISIONES

En el ciclo de políticas públicas, que anteriormente fue presentado, la toma de decisiones es la fase que le sigue a la formulación de las alternativas. La toma de decisiones en el diseño y aplicación de las políticas públicas es considerado un proceso decisivo, que permite a los líderes y tomadores de decisiones determinar el mejor curso de acción para abordar problemas públicos importantes (Secchi, 2013).

En el contexto de las políticas públicas, la toma de decisiones implica la evaluación de las opciones posibles disponibles, la consideración de los intereses y necesidades de los ciudadanos y la implementación de políticas que tengan un impacto positivo en la sociedad. La toma de decisiones es explicada por Subirats (2012) de la siguiente manera:

Un momento en el que se cierra el debate entre alternativas, concepciones y posiciones de los distintos actores presentes en el escenario de la política objeto de discusión, es así mismo, el inicio del debate sobre cómo poner en práctica esa política, desde qué parámetros de actuación deberíamos implementar y cuáles son los acuerdos específicos que deberían acometer para asegurar su efectiva ejecución (Ídem p. 151).

La toma de decisiones es un tema fundamental para el éxito de cualquier acción gubernamental, puesto que, las decisiones tomadas pueden tener un impacto significativo en la sociedad y en el bienestar de las personas. Esto ha sido abordado por diversos autores desde distintas perspectivas.

Secchi (2013) sugiere tres formas posibles para entender la dinámica de toma de decisiones en el momento en que los actores decisorios escogen el camino para responder al *status quo*. Estos presupuestos corresponden a los denominados modelos de racionalidad, que es una teoría que sugiere que los *policy makers* y las organizaciones

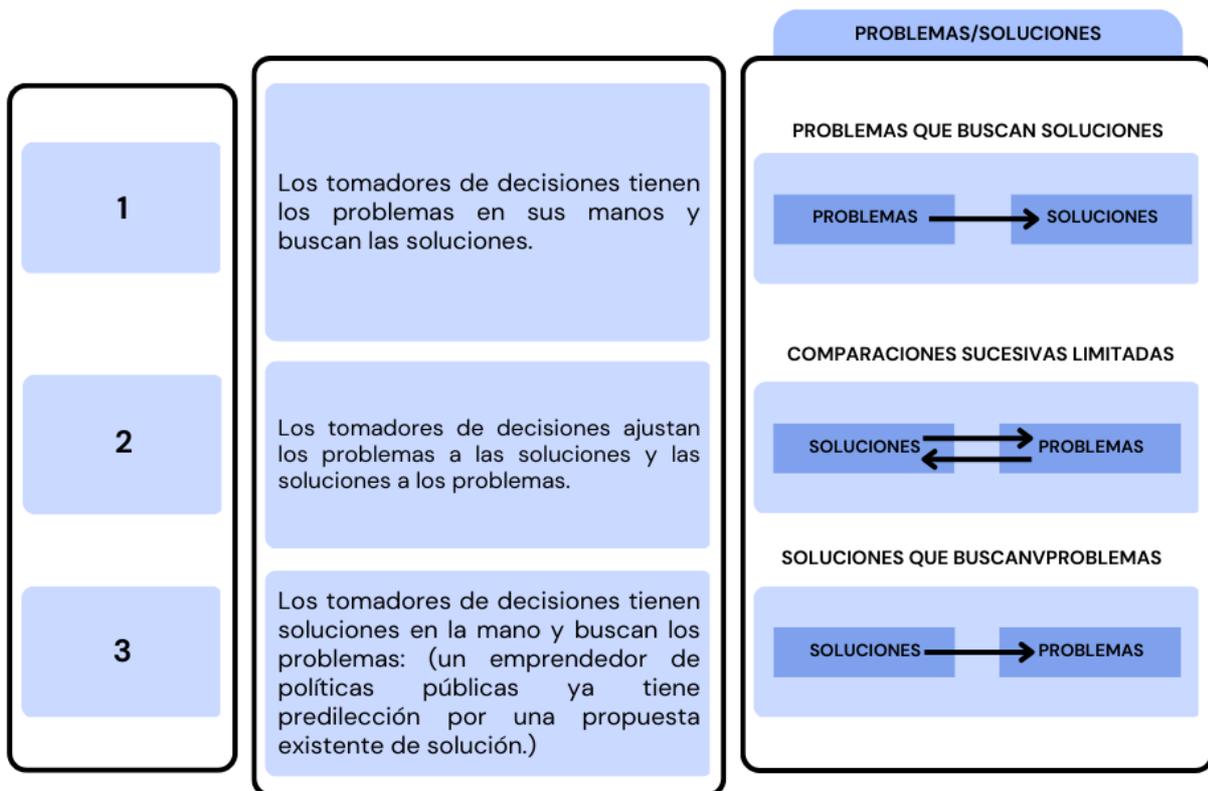
involucradas en la formulación de políticas públicas se comporten de manera racional y busquen maximizar sus objetivos y beneficio, dados los recursos disponibles y las restricciones existentes (*the one best way*), (Secchi, 2013).

Según este modelo, la toma de decisiones en políticas públicas sigue un proceso lógico y secuencial (*policy cycle*) con el propósito supremo de seleccionar cuidadosamente la opción que maximice el beneficio público.

Monteiro (2019) explica:

En el ámbito de las políticas públicas, los actores poseen intereses a realizar, así, es razonable suponer que lo hacen de forma racional, o sea, mediante selección de medios adecuados a la consecución de sus preferencias (finalidades). Es por esto que decimos que, en el contexto de políticas públicas, prevalece la idea de racionalidad en el proceso decisorio (*Ídem*, 2019, p. 16, traducción nuestra).

**Figura 4** – Formas de entender la dinámica de toma de decisiones al escoger alternativas de solución para políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia, Secchi, 2013. Traducción nuestra.

Este modelo supone que los tomadores de decisiones tienen acceso a todas las informaciones relevantes y que son capaces de analizarlas de manera objetiva y rigurosa, sin estar influenciados por sesgos personales o políticos. Además, se espera que los tomadores de decisiones tomen en cuenta las preferencias y necesidades de todos los grupos afectados por la política pública.

### 3.5 ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERNA COMO POLÍTICA PÚBLICA

El teórico político Norberto Bobbio (1983) define la política exterior como una sucesión de acciones y toma de decisiones de un Estado para relacionarse con otros Estados, instituciones y actores internacionales en la esfera internacional, considerada como una extensión de su política doméstica, ya que estas decisiones son tomadas en el ámbito internacional y afectan tanto a sus ciudadanos como a su posición en el mundo. El mismo autor enfatiza en la importancia de la coherencia con los valores, creencias y principios fundamentales propios de los Estados considerando la prominencia de los derechos humanos, la paz y la seguridad.

Según el entendimiento de Salomón e Pinheiro, (2013) sobre el análisis de política exterior (APE) como política pública, expresan que, "la política exterior es una política pública, aunque con una especificidad que la diferencia de otras políticas públicas: el hecho de ser implementada fuera de las fronteras estatales" (Ídem, 2013, p. 41). Aunque en la actualidad la política externa es entendida como campo de estudio de las Relaciones Internacionales (RI), en la década de los 70's en los Estados Unidos, era entendida como una sub área de las políticas públicas, (Carlsnaes, 2002, p. 31, apud Salomon & Pinheiro, 2013, p. 42). La interconexión de la política exterior con las políticas públicas no se limita exclusivamente a la "acción externa" del gobierno, sino en el estudio de sus decisiones y acciones, a su proceso de formulación e implementación, encontrándose también con conflictos de intereses de actores domésticos en relación a asuntos públicos, Salomón y Pinheiro (2013). Explicado de otra manera por Milani & Pinheiro (2013) la política exterior ha dejado atrás su antigua reputación de estar inerte y enfocada solamente en los intereses nacionales en el ámbito exterior.

A partir de los años 1965, (período de la Guerra Fría, en que la tensión política y militar entre las superpotencias de los Estados Unidos y la Unión Soviética se

extendió hasta principios de la década de los 1990) se produce un desarrollo e innovación del APE saliendo del campo *sui generis* de las RI, Salomón e Pinheiro (2013), como consecuencia de los cambios significativos en el mundo: la creciente conexión económica, política y cultural entre los países, la globalización, la revolución tecnológica y telecomunicaciones, transporte, la liberalización comercial, entre otros. "La simultaneidad de factores (...) produjo una inflexión en las concepciones contemporáneas sobre el papel del Estado y en sus prácticas en el campo de la política externa. Surgieron nuevas posibilidades de acción internacional de los Estados y también nuevos desafíos" (MILANI e PINHEIRO, 2013, p. 15, traducción nuestra).

Siguiendo la misma línea de las autoras, hoy la política exterior de los países juega un papel importante en el alcance de objetivos comunes en dimensiones diversificadas de interés público:

Este diagnóstico complejo y paradójico se deriva del hallazgo de que las relaciones internacionales, hoy, no sólo abarcan una gama más amplia de temas (medio ambiente, derechos humanos, migraciones, pobreza, internacionalización de la educación, la salud y la cultura, cooperación al desarrollo, etc.) que requieren conocimientos y experiencia particular, pero también implican, en forma cada vez más densa e institucionalizada, una diversidad de actores ahora involucrados en numerosos asuntos internacionales (MILANI e PINHEIRO, 2013, p. 15, traducción nuestra).

Aunque previamente hayamos analizado la relación entre las políticas públicas implementadas en ámbitos internos y la política exterior *latu sensu*, es importante entender sus diferencias. La principal diferencia es el ámbito de actuación y el grado de interdependencia entre ambas áreas. Aunque estas puedan parecer independientes, en realidad están estrechamente relacionadas, por ejemplo, la política externa puede afectar las relaciones comerciales y diplomáticas del país con otros países y, por otro lado, los eventos internacionales como conflictos bélicos, crisis económicas o desastres naturales pueden afectar directamente las políticas públicas de asistencia social.

Si bien estas, (las políticas públicas), hasta hace poco tiempo, sólo tenían el entorno doméstico como su origen y destino, la política exterior, aunque siempre ha respondido a variables internas y externas, por definición siempre estuvo dirigida al ambiente externo (MILANI e PINHEIRO, 2013, p. 25, traducción nuestra).

Pensar política externa como política pública tiene mucho que ver con el modelo de gobierno y de política, ya que esto responde a la sustentabilidad social y pública. No pensar la política externa simplemente como un acto discrecional voluntarista que atiende a la soberanía de los Estados, más si como una política externa que puede ser

pensada para efectivizar derechos inclusive, en el orden interno.

En este sentido, es imposible separar la política exterior de una nación de su política interna<sup>9</sup>, lo que sí es necesario es entender las diferencias existentes entre estas al mismo tiempo que, destacar sus diferencias<sup>10</sup>. La política exterior debe concebirse de manera holística, teniendo en cuenta las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto, en lugar de basarse únicamente en los intereses nacionales o los deseos de una clase dominante.

Por lo tanto, una base democrática y el respeto de los derechos humanos son necesarios para una política exterior inclusiva y sostenible. Esto significa que las decisiones sobre política exterior deben tomarse con el aporte de varios grupos sociales.

Una ley es una política pública, un tratado internacional implementado en la esfera doméstica es también una política pública ya que pasa por procesos similares en el que los actores tienen que formular, tomar decisiones, implementar y evaluar su impacto.

---

<sup>9</sup> Existen diferencias entre la política externa, pensada como política pública, y las demás políticas públicas implementadas prioritariamente en el ámbito doméstico Milani y Pinheiro (2013).

<sup>10</sup> En este entendimiento, en el video "Clase del 26/08, Lo que une y lo que separa políticas públicas y política externa", en un determinado trecho, el profesor Marcelino Lisboa dice lo siguiente: "No toda política externa es política pública y ni toda política pública es política externa, pero si, una parte de una interactúa con otra parte de la otra" (Marcelino Lisboa, 2021).

## 4 ANÁLISIS DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Este capítulo está centrado en el análisis de los antecedentes y la estructura del Acuerdo de Escazú. Del mismo modo, presentar los países que estuvieron en las primeras negociaciones, así como un cuadro comparativo del proceso de este acuerdo en Argentina y Brasil.

### 4.1 ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ.

En 1992, líderes de todo el mundo se reunieron en la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas también conocida como Río 92, por ser la ciudad de Río de Janeiro, Brasil su sede. Los temas globales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible fueron el foco de la cumbre.

Según el Informe publicado por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 172 países participaron de la cumbre<sup>11</sup>. En esta cumbre los participantes hablaron sobre temas como la preservación de la biodiversidad, la gestión sostenible de los recursos naturales, la reducción de la contaminación y el avance del desarrollo sostenible y con esto, garantizar la protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible a nivel mundial, también se definieron objetivos y principios esenciales.

Uno de los logros clave de la cumbre fue la "Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo". A tres décadas de su resolución, esta declaración sigue siendo fundamental en el diseño de políticas, programas y acuerdos internacionales en materia ambiental y desarrollo sostenible.

En el reconocimiento de la importancia de conservar el medio ambiente para las generaciones actuales y futuras, esta importante declaración proporciona principios esenciales para la gestión sostenible del medio ambiente y el desarrollo en todo el mundo, también crea un plan de acción para lograr la sostenibilidad, que incluye objetivos en áreas como la preservación de la biodiversidad, la reducción de la contaminación, la

---

<sup>11</sup> Vide información completa en:

<https://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm#:~:text=La%20Conferencia%2C%20conocida%20como%20Cumbre,medio%20ambiente%20y%20el%20desarrollo.>

gestión sostenible de los recursos y una mayor colaboración internacional. Estos objetivos que han sido mencionados están especificados y detallados en 27 Principios de los cuales nuestro tema de interés está dentro del marco del Principio 10. Este principio establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (NACIONES UNIDAS, 1992).

Además de la Declaración de Río 92, otros dos programas fueron aprobados<sup>12</sup>, entre estos está el "Programa 21", que es "un plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible" (NACIONES UNIDAS, 1992). En la Cumbre Río 92 fueron reconocidos los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID)<sup>13</sup> describiéndolos como un grupo de países distintos en desarrollo, que enfrentan vulnerabilidades sociales, económicas y ambientales específicas en la región de las Antillas Menores.

En el Programa 21, que contiene más de 2.500 recomendaciones prácticas, se abordan los problemas urgentes de hoy en día. El Programa 21 tiene por objeto preparar al mundo para los retos del próximo siglo e incluye propuestas concretas en cuestiones sociales y económicas, como la lucha contra la pobreza, la evolución de las modalidades de producción y de consumo, la dinámica demográfica, la conservación y ordenación de nuestros recursos naturales, la protección de la atmósfera, los océanos y la diversidad biológica, la prevención de la deforestación y el fomento de la agricultura sostenible. (NACIONES UNIDAS, 1992)

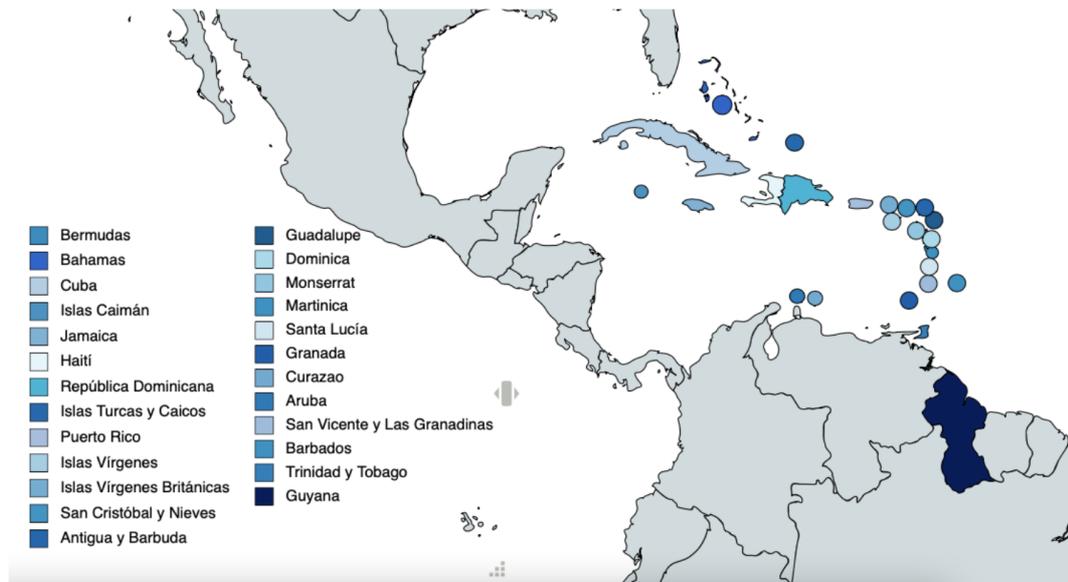
---

<sup>12</sup> En la Cumbre Río 92, fueron aprobados tres macro acuerdos: el "Programa 21", la "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" y la "Declaración de principios relativos a los bosques" que es una serie de directrices para la ordenación más sostenible de los bosques en el mundo. Vide: <https://www.un.org/spanish/conferencias/cumbre&5.htm#:~:text=La%20Conferencia%2C%20conocida%20como%20Cumbre,medio%20ambiente%20y%20el%20desarrollo>

<sup>13</sup> Los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo con siglas en español PEID, son un conjunto de naciones que tienen especificidades comunes. Estas naciones suelen estar formadas por islas o archipiélagos y son pequeñas en términos de área y población. Además, un gran número de ellos están situados en áreas susceptibles a desastres naturales como huracanes y tsunamis. Debido a su posición geográfica y tamaño, estas naciones enfrentan una variedad de dificultades particulares, como la susceptibilidad al cambio climático, la falta de capacidad institucional y el acceso a suficientes recursos naturales y financieros. A través de programas como el turismo sostenible y el uso sostenible de los recursos naturales, también tienen una oportunidad fantástica de impulsar el cambio hacia un desarrollo sostenible y resiliente al clima. Vide: <https://www.un.org/es/conferences/small-islands>

En total, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha identificado 58 países PEID, de los cuales 38 son Estados miembros de la ONU y 20 no miembros de la ONU/Miembros Asociados de Comisiones Regionales. En el Continente Americano y en la región del Caribe han sido referidos 25 países.

**Figura 5** – Ubicación geográfica de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2014.

Nota: Elaborado por la autora con informaciones de la CEPAL.

En 1994 en Bridgetown, capital de Barbados, isla bañada por las aguas del Mar Caribe y el Océano Atlántico, se celebró la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. En esta conferencia se realizó la "Declaración de Barbados" en la que se estructuraron estrategias específicas para encontrar soluciones a los problemas ambientales que enfrentan los PEID<sup>14</sup>. Además, una serie de principios y metas que incluyen la necesidad de mejorar la cooperación regional y mundial y promover la gestión sostenible de los recursos (NACIONES UNIDAS, 94).

Ya en el 2012, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20). Líderes mundiales y miembros de la sociedad civil se reunieron en la cumbre Río+20 para debatir temas relacionados con el desarrollo sostenible, como la economía verde, la erradicación de la pobreza, la lucha contra el cambio

<sup>14</sup> Entre los problemas que los PEID enfrentan está la vulnerabilidad al cambio climático y el aumento del nivel del mar. Vide: El impacto del aumento del nivel del mar en el Caribe y Centroamérica, p.126 [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45677/S1900711\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45677/S1900711_es.pdf)

climático y la preservación de la biodiversidad. En esta conferencia se adoptó un documento final titulado "El futuro que queremos", que establece una serie de objetivos y responsabilidades para el desarrollo sostenible durante las décadas siguientes. "La conferencia se enfocó en dos temas principales: la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el marco institucional para el desarrollo sostenible" (CEPAL, 2012).

También se realizó el lanzamiento del programa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la promesa de avanzar en la transición hacia una economía verde y la promoción de la justicia y la inclusión social.

Esta conferencia es considerada de gran importancia porque, también, se dio lugar a la fase preparatoria para la implementación del Principio 10 y con este, el inicio de las negociaciones para la creación de un acuerdo regional que implique las directrices ya propuestas<sup>15</sup>.

En el 2014, comienzan las negociaciones del instrumento 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. Estas negociaciones se iniciaron en el marco de la Resolución 686 (XXXV) del trigésimo quinto período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Numerosos miembros de la sociedad civil participaron en el proceso de negociación y apoyaron el documento regional. Estos participantes enfatizaron la importancia del acuerdo para el avance de los derechos humanos y la protección ambiental en la región.

Durante el periodo de 2015 y 2016 los grupos de trabajos intergubernamentales trabajaron en la elaboración del documento preliminar sobre el instrumento regional de aplicación del Principio 10. Para la elaboración de este documento preliminar fueron tomados en cuenta otros acuerdos internacionales y multilaterales sobre medio ambiente y desarrollo sostenible<sup>16</sup> (CEPAL, 2023).

---

<sup>15</sup> En esta conferencia se crearon los grupos de trabajo que en los próximos años realizarían las negociaciones sobre la aplicación del Principio 10, siendo Chile el país que presidió la Mesa de Directiva de la Declaración del Principio 10. Entre los años 2012 y 2013 se realizaron tres reuniones de los GT designados por los gobiernos de los países que firmaron la Declaración de Río 92: la primera reunión tuvo lugar en Santiago de Chile en noviembre del 2012, la segunda en México en abril del 2013 y la tercera en Perú en octubre del mismo año. Fue creado el plan de acción que será implementado a partir de los años 2015 y 2016. Ver más en Informe del Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL el pág. 11, punto 37.

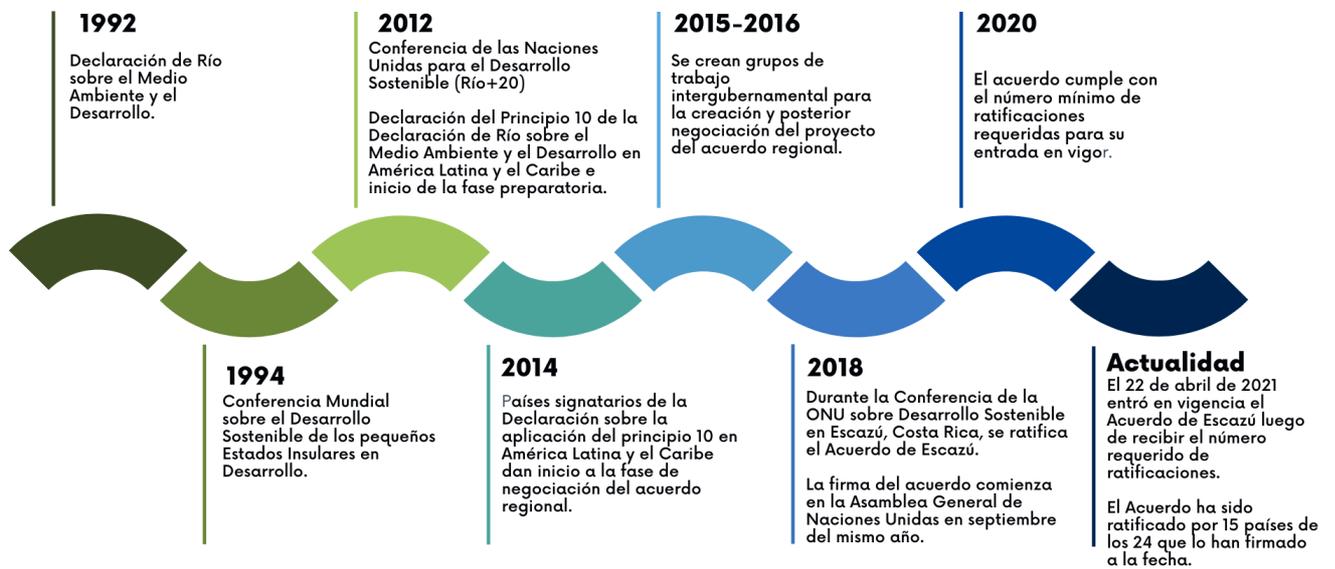
<sup>16</sup> Estos acuerdos multilaterales e internacionales, así como las iniciativas legislativas nacionales en asuntos de acceso a la información, la participación y justicia social en asuntos ambientales, pueden ser encontrados en el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Vide: <https://observatoriop10.cepal.org/es>

El texto del Acuerdo se negoció por consenso, utilizando modalidades de trabajo flexibles entre las que había reuniones virtuales y ad hoc, seminarios web, sesiones y reuniones informativas, grupos informales, propuestas de los países facilitadores y la participación de expertos internacionales para proporcionar asesoramiento y asistencia técnica (CEPAL, 2023, p. 27).

Es importante destacar la influencia de las demandas de los movimientos sociales, las organizaciones ambientalistas y los defensores de los derechos humanos para el desarrollo, el reconocimiento y entrada en vigor del Acuerdo de Escazú. Estos actores enfatizaron la importancia de garantizar la disponibilidad de información, la participación pública y la justicia en los problemas ambientales, así como la necesidad de proteger a los defensores ambientales de las amenazas y la violencia.

La CEPAL y el gobierno de Costa Rica organizaron de manera conjunta la Conferencia Regional sobre el Acuerdo de Escazú, que se llevó a cabo en la ciudad de Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo del 2018.

**Figura 6** – Línea de tiempo del proceso de diseño y negociaciones para la construcción del Acuerdo de Escazú.



Fuente: CEPAL, Principio 10.

Nota: Elaborado por la autora con informaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 4.2 ACUERDO DE ESCAZÚ

En América Latina y el Caribe existe la necesidad urgente de fortalecer la protección ambiental y los derechos humanos. La deforestación, la contaminación, el acceso desigual a los recursos naturales y los conflictos de proyectos de desarrollo son los desafíos y problemáticas socioambientales que afectan a la región.

En el contexto de creciente degradación ambiental, 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, también conocido como Acuerdo de Escazú, surge como una herramienta fundamental para garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de todas las personas a acceder a la información ambiental, participar en las decisiones que les afectan y garantizar el acceso a la justicia ambiental.

Sin embargo, este acuerdo representa un logro significativo para la región en términos de protección del medio ambiente y el fortalecimiento de la democracia participativa, estableciendo de manera clara cuáles son sus objetivos y las acciones que deberán ser llevadas a cabo:

El Acuerdo tiene como finalidad garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, para contribuir a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (CEPAL, 2023, p. 28).

El Acuerdo de Escazú no es un acuerdo sustantivo que establece nuevas normas o reglamentos ambientales, sino un acuerdo de procedimiento que busca asegurar la implementación de las normas, reglamentos, procesos y mecanismos ambientales existentes. El enfoque principal de Escazú es asegurar que se cumplan los principios básicos de transparencia, participación y justicia en relación con el medio ambiente.

Para poder alcanzar los objetivos previstos en el Acuerdo de Escazú los países deben implementar a nivel nacional las normas que allí se establecieron. El reglamento proporciona una base legal para la creación de estructuras institucionales y mecanismos administrativos que sirven para reforzar el proceso de toma de decisiones políticas. Basado en la apertura, la transparencia y la participación, el acuerdo busca impulsar la transición hacia un modelo de desarrollo sostenible para la región (STOPFER, et al., 2021, traducción nuestra).

El principio fundamental del derecho internacional "*pacta sunt servanda*", que establece que los Estados están obligados a cumplir de buena fé los tratados que han ratificado, constituye la base del carácter vinculante del acuerdo. Al aprobar el Acuerdo de Escazú, los Estados acuerdan formalmente cumplir con sus términos y cumplir con sus objetivos y valores tomando las medidas apropiadas: "Ha sido depositado en poder del Secretario General de la ONU (el documento del acuerdo), está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe, estando sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados que lo han firmado, y abierto a la adhesión del resto de los países de la región" (CEPAL, 2023).

Por tanto, el Acuerdo de Escazú es un instrumento jurídicamente vinculante porque establece obligaciones legales para los Estados que lo han ratificado. Esto significa que el acuerdo obliga a los países signatarios a cumplir con sus disposiciones y tomar medidas para asegurar su implementación y consumir las directrices y compromisos establecidos en él.

Otro aspecto importante de carácter vinculante del acuerdo son los mecanismos de cumplimiento y de rendición de cuentas para garantizar que los Estados cumplan con sus obligaciones. Entre los dispositivos de rendición de cuentas se incluye la presentación de informes periódicos por parte de los Estados sobre las medidas tomadas para implementar el acuerdo, así como la realización de revisiones entre los Estados partes para evaluar el progreso y la efectividad de la implementación.

Al establecer estos procesos y mecanismos, el Acuerdo de Escazú busca promover una cultura de transparencia, participación y rendición de cuentas en la gestión ambiental. Reconoce que el acceso a la información, la participación pública y la justicia son elementos fundamentales para una gobernanza ambiental sólida y para garantizar la protección de los derechos humanos en relación con el medio ambiente.

El Acuerdo de Escazú ha sido diseñado con características propias que lo hace único en la esfera regional latinoamericana. Este es el primer acuerdo ambiental en la región de América Latina y el Caribe que reconoce los derechos de las personas en materia de acceso a la información, la participación y la justicia ambiental, con el abordaje integral y multidimensional a la protección del medio ambiente y los derechos humanos, buscando con esto el fortalecimiento de la democracia ambiental.

Resultado de un proceso de negociación participativo y transparente del cual fueron parte de manera activa la sociedad civil y otros actores relevantes con el objetivo de buscar promover un desarrollo sostenible en la región y de esta manera propiciando la

cooperación, el diálogo y asistencia técnica entre los países signatarios para promover su implementación efectiva, incluyendo el intercambio de información y buenas prácticas en materia de protección ambiental y derechos humanos. El acuerdo también cuenta una serie de dimensiones que están estrechamente relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos, la conservación ambiental. A seguir, en el Cuadro 1, la forma estructural del Acuerdo.

**Cuadro 1** – Forma estructural del Acuerdo de Escazú.

<b>Parte general</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preámbulo</li> <li>• Objetivo (art. 1)</li> <li>• Definiciones (art. 2)</li> <li>• Principios (art. 3)</li> <li>• Disposiciones generales (art. 4)</li> </ul>				
<b>Parte sustantiva</b>				
<b>Primer Pilar</b>	<b>Segundo pilar</b>	<b>Tercer pilar</b>	<b>Cuarto pilar</b>	<b>Quinto Pilar</b>
Acceso a la información ambiental (arts. 5 y 6)	Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (art. 7)	Acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8)	Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (art. 9)	Fortalecimiento de capacidades y cooperación (arts. 10 a 12)
<b>Disposiciones institucionales (arts. 13 a 18)</b>				
<b>Disposiciones finales (arts. 19 a 26)</b>				
Anexo 1				

Fuente: CEPAL, 2023.

Nota: Elaborado por la autora con informaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Es importante destacar explícitamente a que están obligados los países signatarios del acuerdo, "Sin embargo, la naturaleza de las obligaciones varía de una disposición a otra, según el lenguaje y los términos que se utilizan." (CEPAL, 20 p. 36).

En materia de acceso a la información<sup>17</sup>, la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales, el acuerdo obliga a sus

<sup>17</sup> Por "información ambiental" se entiende cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales (CEPAL, 2023, p. 72).

signatarios a cumplir lo siguiente<sup>18</sup>:

**Cuadro 2**– Obligaciones de los países signatarios del Acuerdo de Escazú.

<p><b>Acceso a la información ambiental</b></p>	<p><b>Artículo 5.</b> Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Generación y divulgación de información ambiental: Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.</p>
<p><b>Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales</b></p>	<p><b>Artículo 7.</b> Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.</p>
<p><b>Acceso a la justicia en asuntos ambientales</b></p>	<p><b>Artículo 8.</b> Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.</p>
<p><b>Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales</b></p>	<p><b>Artículo 9.</b> Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.</p>
<p><b>Fortalecimiento de capacidades y cooperación</b></p>	<p><b>Artículo 10.</b> Para contribuir a la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo, cada Parte se compromete a crear y fortalecer sus capacidades nacionales, sobre la base de sus prioridades y necesidades.</p> <p><b>Artículo 11.</b> Las Partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de implementar el presente Acuerdo de manera efectiva.</p> <p><b>Artículo 12.</b> Las Partes contarán con un centro de intercambio de información de carácter virtual y de acceso universal sobre los derechos de acceso. Este centro será operado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en su calidad de Secretaría, y podrá incluir medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas, entre otros.</p>

Fuente: Elaborado por la autora con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2023.

<sup>18</sup> El Acuerdo de Escazú, según mostrado anteriormente en su estructura, obliga a los países que lo han ratificado a otros puntos esenciales además de los ya presentados. Como el objeto de la pesquisa es acceso a la información, participación y justicia ambiental, nos hemos limitado a detallar estos tres. Para más información, vide: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf)

En el principio de acceso a la información ambiental, se establece que el público debe tener acceso abierto y transparente a los datos ambientales que recopilan, producen o conservan las instituciones o el gobierno. Todas las personas interesadas deben poder acceder a esta información sin estar sujetas a limitaciones innecesarias o arbitrarias.

Nicolás (2019), apunta: "El impacto de este proceso puede empoderar a los ciudadanos, ya que podrían ejercer una ciudadanía más activa con acceso a información pública de calidad." (Ídem, p.10, traducción nuestra). Al garantizar el derecho del público a acceder a la información ambiental, las autoridades son más responsables, se fomenta la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales y existe un mayor sentido de conciencia y responsabilidad por la preservación y el manejo del medio ambiente natural.

Ya en el principio que insta a garantizar la participación pública, esta declaración requiere que las partes involucradas se aseguren de que el público tenga la oportunidad de participar en las decisiones sobre preocupaciones ambientales que podrían tener un impacto sobre ellos. Esto sugiere que se deben establecer sistemas y procedimientos para permitir que las partes interesadas expresen sus ideas, intercambien datos pertinentes y participen en la creación de políticas y opciones ambientales.

El principio de acceso a la justicia en temas ambientales establece que cualquier persona o grupo que resulte perjudicado por elecciones, acciones u omisiones que tengan efectos perjudiciales sobre el medio ambiente tiene derecho a recurrir a procesos legales y judiciales para buscar restitución u otras formas de reparación.

El acceso a la justicia indica que deben establecerse procesos y procedimientos legales que permitan a los particulares realizar reclamos, denuncias o acciones judiciales en relación con infracciones o daños ambientales. Estos sistemas deben garantizar que todos tengan acceso equitativo al sistema legal y un juicio justo.

## 5 ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN ARGENTINA Y BRASIL: RESULTADOS

En este capítulo serán estudiadas, a modo de comparación, los aspectos relevantes del Acuerdo de Escazú en mira a los procesos de formulación e implementación que hasta la fecha han sido realizados en Argentina y Brasil. Así mismo serán analizadas las respuestas de las entrevistas con la aplicación de análisis de contenido, a partir de tres categorías de análisis y subcategorías para mostrar los resultados obtenidos.

### 5.1 ANÁLISIS COMPARATIVO DE ARGENTINA Y BRASIL EN LA ADOPCIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ.

Después del análisis de los antecedentes del Acuerdo de Escazú es importante la comprensión, a modo de comparación, los avances que ha tenido el acuerdo en ambos países, como puede ser apreciado en el cuadro 3. Aunque Argentina y Brasil firmaron el Acuerdo de Escazú el mismo día, existen algunas diferencias en cuanto al proceso de formulación del acuerdo y la posterior implementación de los compromisos asumidos en el Acuerdo, en este sentido podríamos decir que Argentina ha avanzado más en comparación con Brasil.

**Cuadro 3** – Cuadro comparativo del Acuerdo de Escazú en Argentina y en Brasil.

Aspecto	Argentina	Brasil
Firma del acuerdo	Firmado el 27 de septiembre de 2018	Firmado el 27 de septiembre de 2018
Ratificación del acuerdo	Ratificado por el Senado argentino en septiembre de 2020	Aún no ha sido ratificado por el Congreso brasileño.
Participación de la sociedad civil	Amplia participación de la sociedad civil en la elaboración del acuerdo.	Participación limitada de la sociedad civil en la elaboración del acuerdo.
Reconocimiento del derecho a un ambiente sano	La Constitución argentina reconoce explícitamente el derecho a un ambiente sano. Art. 41 Constitución de la Nación Argentina.	La Constitución brasileña reconoce implícitamente el derecho a un ambiente sano. Art. 225 Constitución federal de 1988.
Compromisos en materia de transparencia y acceso a la información ambiental	Argentina ya cuenta con una ley de acceso a la información ambiental.	Brasil cuenta con ley de acceso a la información que permea todos los órganos e instituciones del Estado.
Compromisos en materia de justicia ambiental	Argentina cuenta con una fuerte tradición en materia de justicia ambiental.	Brasil ha enfrentado varios desafíos en materia de justicia ambiental.

Fuente: CEPAL, 2018.

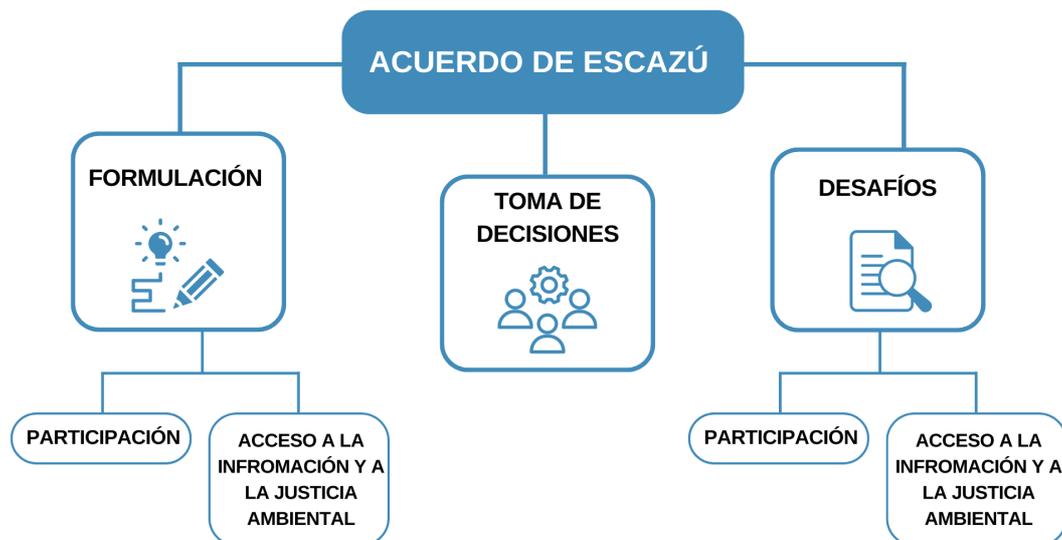
Nota: Elaborado por la autora con informaciones del Acuerdo de Escazú ofrecido por la CEPAL, 2023.

Argentina cuenta con una fuerte tradición en materia de justicia ambiental y transparencia, lo que ha contribuido a la elaboración y ratificación del acuerdo en el país, ratificó el Acuerdo en septiembre del 2020, convirtiéndose en uno de los primeros países en hacerlo. Por otro lado, Brasil ha enfrentado desafíos en materia de justicia ambiental y acceso a la información, lo que ha retrasado la ratificación del Acuerdo por parte del Congreso brasileño. En cuanto a la participación de la sociedad civil en la elaboración del acuerdo, Argentina contó con una amplia participación, mientras que en Brasil fue limitada aun contando con una sólida estructura y prácticas participativas de la sociedad civil.

## 5.2 ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS POR MEDIO DE CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

A partir de la lectura de las respuestas ha sido posible identificar diversas categorías de análisis en las entrevistas realizadas, tal y como fue descrito en los procedimientos metodológicos, siendo estas tres categorías: formulación, toma de decisiones y desafíos. También se han destacado dos subcategorías específicas<sup>19</sup>: la participación y el acceso a la información y a la justicia, lo que proporciona una comprensión más profunda sobre los diferentes aspectos del proceso de formulación y toma de decisiones del Acuerdo (Figura 7).

**Figura 7.** - Categorías y subcategorías de análisis.



Fuente: Elaborado por la autora, 2023.

<sup>19</sup> Las subcategorías participación y acceso a la información y a la justicia ambiental han sido identificadas tanto en la formulación como en los desafíos. Ambas sub categorías fueron abordadas en el análisis desde la categoría en la que están encuadradas.

Partiendo de la categoría de la formulación, para entender los procesos que fueron llevados en la formulación de Acuerdo tanto en la Argentina como en Brasil, partimos de la comprensión de que, por ser un Acuerdo internacional "existe una cuestión cultural, diplomática de cada país, de la interferencia y la influencia del contexto y de los líderes del momento para bien o para mal" RESPUESTA PARTICIPACIÓN, traducción nuestra).

En este mismo sentido, en la adopción de un acuerdo internacional, es importante observar las relaciones entre los países.

Inicialmente se discutió cuáles eran las particularidades de la región y de cada país en específico para negociar un acuerdo regional y que sea abierto a todo el mundo, y por qué no tomar el Acuerdo de Aarhus<sup>20</sup> que es abierto para todo el mundo. Nosotros decíamos que la región de América Latina tiene particularidades que el resto del mundo no tiene y eso lo pudimos demostrar después con la situación de los defensores de la tierra, que ahora Aarhus está tomando, que no lo tenía antes (RESPUESTA AMBIENTALISTA).

Tal y como fue descrito en la introducción, la región requiere fuertes bases institucionales e internacionales para el desarrollo de políticas públicas y toma de decisiones ambientales debido a su biodiversidad y multiculturalidad. "En Europa los interlocutores de la sociedad son las organizaciones no gubernamentales y en nuestra región las organizaciones no gubernamentales son un actor más de los múltiples que hay" (RESPUESTA AMBIENTALISTA).

Durante la etapa de formulación del Acuerdo en Argentina, cuando fue requerida la adhesión de grupos de interés, el entrevistado Ambientalista lo describe como un proceso difícil ya que mostraron poco entusiasmo y que solo se unirían si se lograba la adopción en el país. Pero a partir de 2018, algo fundamental cambió. Un pequeño grupo inicial que apoyó el acuerdo se convirtió en un grupo considerable que lo adoptó. Un cambio generacional que vio a movimientos jóvenes tomar la iniciativa y negociar el acuerdo fue la fuerza impulsora detrás de este cambio. Ahora que se ha alcanzado el objetivo de progresar, se está trabajando para aumentar la implicación en el acuerdo. En definitiva, la iniciativa del acuerdo transformó su desinterés inicial en apoyo y apropiación. "[...] tenemos implementado lo que es la participación pública ambiental en determinados proyectos, generalmente son proyectos de alto impacto entonces somos una comunidad activa y constantemente estamos pidiendo más derechos" (RESPUESTA ACTIVISTA).

---

<sup>20</sup> El Acuerdo de Aarhus es un tratado internacional europeo que tiene por objetivo abrir los gobiernos a la sociedad en cuestiones relacionadas con el medio ambiente. Más información: [https://unece.org/DAM/env/pp/Media/Decrechos\\_ambientales\\_para\\_el\\_publico\\_s.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Media/Decrechos_ambientales_para_el_publico_s.pdf)

En Brasil, durante la etapa de formulación, existía una buena articulación entre los grupos de trabajo que estaban analizando el documento del diseño del acuerdo, tuvieron una buena relación como la sociedad civil, los trabajos fueron divididos, presentaron propuestas de textos, publicaciones y buscando recursos. También invitaron a expertos en la materia para ayudar cuando las reuniones se volvían difíciles. Con Costa Rica, Chile y El Salvador, tuvieron otro tipo de dinámica. Antes de las reuniones de negociación, las organizaciones representantes de cada país creaban diálogos sobre las posiciones de los países y propuestas que eran posteriormente debatidos en los países de origen.

Con relación a la participación, en las palabras del entrevistado con el seudónimo Participación, apuntó que la sociedad civil estaba involucrada en el los procesos iniciales del estudio del documento del diseño del Acuerdo de Escazú en Brasil y que las personas que componían el conjunto de representantes de la sociedad civil estaban bien articulados:

"Éramos 25 o 30 personas de la sociedad civil, que participamos junto a la Red de Escazú que ya desde el 2003 estaba analizando el Principio 10 para darle materialidad. El trabajo en conjunto con algunos países, como Chile y Costa Rica. Todos los participantes dividimos los trabajos según nuestras especialidades, pero también era un trabajo colaborativo, todos hacíamos de todo un poco (...) en ese entonces, con el gobierno (de Brasil) teníamos un papel de incidencia y articulación (ENTREVISTADO PARTICIPACIÓN, traducción nuestra).

En este mismo orden, en Argentina, el entrevistado AMBIENTALISTA explica:

El alto nivel de conocimiento, experiencia y trabajos realizados en las negociaciones de los participantes de la sociedad civil, trabajar junto con otros colegas de la región para ver la perspectiva del Acuerdo, que en ese momento tenía solo el foco en la participación, información y justicia. Años después fue incorporado en el comité de negociación el tema de los defensores, trabajamos mucho en esa perspectiva de brindar nuestra expertise vinculado a todo el accionar que tiene que ver con esos tres pilares (ENTREVISTADO AMBIENTALISTA).

Quiere decir, que los dos países presentaron similitudes en los inicios de las negociaciones y en el diseño del Acuerdo: en Argentina como en Brasil, la cantidad de representantes en los trabajos iniciales fueron incrementándose de manera gradual.

Partiendo a la segunda subcategoría correspondiente al rubro de la formulación, se identificó que en la etapa de formulación de la adopción del Acuerdo de Escazú en Brasil no presentó ningún impedimento inicial, es decir, Brasil ya contaba con la

Ley de Acceso a la Información No. 12.527 que fue sancionada el 18 de noviembre del 2011, que "reglamenta el derecho constitucional de acceso de los ciudadanos a las informaciones públicas y es aplicable a los tres poderes de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los municipios" (BRASI, 2011, s/p, traducción nuestra).

Por otro lado: "Existe la Ley 10.650<sup>21</sup>, que es utilizada como complemento de la otra. Una con las obligaciones de transparencia activa de la Ley 10.650 y la otra con pedidos realizados por los ciudadanos por medio de la Ley 12.527" (ENTREVISTADO TRANSPARENCIA, traducción nuestra).

La plataforma FALA.BR, que es el sitio web oficial, permite realizar varios procedimientos relacionados con la Ley de Acceso a la Información Pública.

Por medio de esta plataforma las y los ciudadanos pueden presentar solicitudes de información pública y asimismo dar seguimiento a estas solicitudes, presentar reclamaciones y recursos, enviar sugerencias y comentarios y elogiar alguna institución que haya brindado servicio, esto permite el fortalecimiento de las instituciones públicas en relación con la interacción con los ciudadanos y contribuir al mejoramiento de la transparencia y acceso a la información en Brasil. Todo lo mencionado anteriormente es posible realizarse en una misma plataforma (ENTREVISTADO TRANSPARENCIA, traducción nuestra).

Según el raciocinio del entrevistado TRANSPARENCIA, Brasil no presentó ningún impedimento para la firma del Acuerdo de Escazú, porque ya contaba con los dispositivos legales, estructuras institucionales referentes al acceso a la información, la participación, la justicia y cooperación en el ámbito medioambiental, que son medidas dentro del Acuerdo, por ende, su ratificación fue postergada por mera voluntad política. Como complemento, el entrevistado TRANSPARENCIA dice:

Cuando la Contraloría General de la Unión (CGU) recibió el documento del Acuerdo y posteriormente analizado, fue identificado que todo lo que expone el Acuerdo nosotros lo teníamos. La ley de transparencia y acceso a la información ya estaba siendo implementada, y así otras disposiciones que contempla el acuerdo. El ITAMARATY<sup>22</sup> envió el Acuerdo a todas las instancias pertinentes para su evaluación para así iniciar con los procedimientos de toma de decisiones y posteriormente su firma. (ENTREVISTADO TRANSPARENCIA, traducción nuestra).

Sobre acceso a la información en Argentina, los mecanismos y solicitudes

---

<sup>21</sup> La ley 10.650 dispone sobre el acceso público a los datos e informaciones existentes en los órganos y entidades relacionados con el Ministerio de Medio Ambiente. Para más información, vide: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10650&ano=2003&ato=8a5QTUq10dRpWtaaf>

<sup>22</sup> Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil.-

son realizados de manera diferente. Cabe resaltar que Argentina la Ley 25.831, del 2004 que es un dispositivo legislativo que garantiza el acceso a la información pública en materia ambiental. " (...) nosotros tenemos una ley de acceso a la información pública ambiental antes de información pública general" destaca el entrevistado ACTIVISTA.

Los ciudadanos argentinos pueden contribuir de manera más efectiva a la toma de decisiones cuando tienen acceso a información precisa y oportuna. Son libres de compartir sus opiniones, hacer preguntas, expresar inquietudes y hacer sugerencias. Además, tener acceso a la información les permite evaluar el desempeño de las autoridades y exigir responsabilidades (RESPUESTA AMBIENTALISTA).

Los ciudadanos pueden ejercer este derecho a recibir la información que necesitan para su participación, lo que fortalece el acceso a la información como resultado de una mayor participación ciudadana. Al permitir la consideración de varios puntos de vista y fuentes de información, la participación ciudadana fomenta la apertura y la transparencia en los procesos de toma de decisiones (RESPUESTA ACTIVISTA, traducción nuestra).

Cabe considerar que en el análisis de las dos subcategorías anteriores queda evidenciada la estrecha relación entre acceso a la información y la participación ciudadana y que ambos países cuentan con plataformas y herramientas en la esfera estatal que permiten la participación y el acceso a la información.

La toma de decisiones es otra categoría que fue referida en el análisis de respuesta de las entrevistas. En Argentina estaban organizados por grupos focales que actuaban tanto en el ámbito doméstico como en el internacional permitiendo de esta manera que las tomas de decisiones sean más amplias, diversificadas y participativas.

Este proceso es explicado por el entrevistado AMBIENTALISTA:

Fue posible llevar las reuniones internas de los grupos focales al comité negociador del acuerdo, ahí estábamos en dos instancias distintas porque una era reunión de los países, podríamos llamarles en este sentido como reuniones informales, porque aún no había un compromiso, ya cuando se abre la negociación los países empiezan a decir, bueno, vamos a negociar. Nosotros desde el público propusimos la necesidad de la participación del público, de abrir las negociaciones. Ahí logramos incorporar a más personas y fue adoptada la modalidad de representantes del público que es muy importante en términos de lo que significa posteriormente la toma de decisiones. Porque estamos hablando que los acuerdos se negocian entre países y acá está la participación del público en la negociación directa, no es la participación de una hora en una reunión específica, es todo el tiempo participación activa, pidiendo la palabra en cualquier momento, Son elementos que hay que tenerlos en cuenta porque no hay muchos tratados y acuerdos internacionales que tengan esta modalidad de participación activa del público (RESPUESTA AMBIENTALISTA).

El entrevistado Participación destaca que Brasil está en un momento

esperanzador en virtud del nuevo gobierno, porque se ha dado apertura al diálogo tanto en el interior de los ministerios como en permitir la participación de los representantes del público y organizaciones interesadas. Actualmente existe una aproximación mayor con el gobierno y las instituciones gubernamentales, refiriéndose a lo que era antes y lo que está pasando en la actualidad. Era imposible que se obtengan informaciones de lo que estaba pasando, y existía la duda entre sí de hecho iba a ser un acuerdo regional, una declaración o un instrumento de *soft power*.

Es justamente ver el papel de la CGU en la construcción de las tomas de decisiones. Fue marcante, porque inicialmente fue la CGU que se sentó con el Ministerio de Relaciones Exteriores y dijo que "nosotros tenemos que tener otra posición en esto" (refiriéndose al Acuerdo). Y esto fue un cambio nítido entre las tres primeras reuniones que Brasil tuvo (RESPUESTA PARTICIPANTE, traducción nuestra).

Antes de la intervención de la CGU, en los encuentros internacionales, Brasil no tuvo ninguna participación como representante del gobierno brasileño fue sólo después del pedido de actuación por parte de la CGU que cambió la dinámica de la representación brasileña. Esto resalta la importancia de las decisiones tomadas por la CGU y aclara la manera en la que Brasil se incorporó en la adopción del Acuerdo.

En la estructura de la entrevista, un eje estaba direccionado hacia el futuro que podría ser percibido por los entrevistados, en el escrutinio de las respuestas fue identificada la categoría de los desafíos, que engloban tanto los países de estudio como los desafíos regionales. Uno de los pilares que hace único en su categoría al Acuerdo de Escazú es lo que dispone en el ya citado artículo 9 sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. En el diseño del Acuerdo de Escazú fue necesario influir de manera urgente la obligatoriedad de la defensa de la vida e integridad de las y los defensores ambientales.

Según el informe del Global Witness del 2022, las cifras son preocupantes, registros de violencia contra grupos de defensores, comunidades de pueblos originarios y activistas ambientales demuestran la urgencia de que se aúnen los esfuerzos y se creen mecanismos para resolver esta problemática. Con la adopción del Acuerdo los países están obligados a rendir cuentas de lo que han realizado prestando especial atención al artículo 9.

En el informe citado anteriormente, en el 2021 se registraron 54 personas fallecidas en México, siendo el país que lidera la mayor persecución y violencia contra defensores ambientales, Colombia queda posicionado en segundo lugar con un total de 33

muerres violentas de activistas, Brasil ha vivido recientemente episodios trágicos de muertes de defensores ambientales y según el informe, está en tercer lugar con un total de 26 muertes registradas. En Centroamérica, Nicaragua y Honduras registraron 15 muertes de defensores.

**Gráfico 1-** Un vistazo estadístico a las víctimas defensores del medio ambiente.



Fuente: Global Witness, 2022.

Nota: Elaboración propia con datos de la Global Witness.

Tomando en cuenta esta problemática, "lograr un acuerdo que se convierta en un tratado internacional con fuerza de ley en los países latinoamericanos y caribeños, fue un verdadero desafío." (RESPUESTA ACTIVISTA).

Otro de los desafíos que presenta la región, es el hecho de que no todos los países que, hasta ahora han firmado el acuerdo, se encuentran en la misma fase de implementar lo que dispone el acuerdo. El entrevistado Participación expresa que algunos países ya están implementando el acuerdo, lo que sugiere que hay avances en ese aspecto. Sin embargo, también indica que es difícil llegar a un consenso o unificar los esfuerzos en una sola cosa. Si se enfocan únicamente en la implementación, es posible que no se logre que los 33 países de la región implementen el acuerdo. Por otro lado, si se centran únicamente en la ratificación o adhesión de los países que faltan, se puede descuidar la implementación en aquellos países que ya lo están llevando a cabo.

Hay algunos países que ya están implementando, entonces, es bien difícil focalizar en una sola cosa, si nos enfocamos en la implementación nunca vamos a tener los 33 países de la región implementando el Acuerdo, pero si nos enfocamos en la ratificación o la adhesión de los países que faltan, vamos a olvidar la implementación. Entonces, por eso yo diría que es un poco más complejo en ese sentido (RESPUESTA PARTICIPACIÓN, traducción nuestra).

Era de gran interés saber de qué manera fueron contemplados los derechos de los pueblos originarios en el Acuerdo de Escazú, evidentemente representando uno de los mayores desafíos para Argentina y principalmente para Brasil.

El acceso a la justicia representa un reto en Argentina, y así lo explica el entrevistado Activista, quien, junto a su organización, se encargan de llevar programas educativos a las comunidades vulnerables, "muchas veces las personas son incrédulas, no confían en la justicia y otras veces no saben qué hacer o cómo denunciar violaciones ambientales en sus comunidades" (ENTREVISTADO ACTIVISTA). Aunque existen leyes que regulan el acceso a la justicia, los procesos son demorados y locales de denuncias a largas distancias de las comunidades.

## CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación tuvo por objetivo analizar el proceso de formulación y toma de decisiones en la adopción del Acuerdo Escazú en la República de la Argentina y la República Federativa del Brasil.

Fue fundamental establecer un marco conceptual sólido para su examen de las políticas públicas para comprender su análisis, ciclos, proceso de formulación y toma de decisiones, así como las teorías, modelos, herramientas y tácticas empleadas en cada etapa. También se analizó teóricamente la relación entre la política externa y las políticas públicas, al destacar cómo interactúan y se afectan entre sí.

Fue factible ofrecer una visión general de los países participantes en las primeras fases de negociación para la adopción del acuerdo, así como estudiar la historia y el marco constitutivo del acuerdo. También, fue realizado un cuadro comparativo que mostró cómo se ha formulado este acuerdo en Argentina y Brasil con el objetivo principal de proporcionar un análisis académico de los elementos clave del Acuerdo de Escazú, incluido su contexto histórico, su estructura y las medidas tomadas por los países involucrados en su ejecución.

Para poder analizar los procesos de formulación y toma de decisiones en los países estudiados fue necesario identificar cuáles fueron los actores involucrados y su incidencia en las negociaciones iniciales tanto en la esfera internacional como a lo interno de los países. Para esto fue fundamental la participación en reuniones previas a la COP2e en las que se debaten procesos actuales del Acuerdo de Escazú.

Luego de identificados los actores, fueron invitados a participar de entrevistas semiestructuradas con el objetivo de conocer de qué manera fue posible la adopción del acuerdo en Argentina y Brasil. Se destaca la importancia de la participación ciudadana en el proceso de formulación y toma de decisiones, y se evidencia la estrecha relación entre acceso a la información y participación ciudadana.

En Argentina, la organización de grupos focales que actuaban tanto en el ámbito doméstico como en el internacional tuvieron un papel relevante, lo que permitió una toma de decisiones más amplia, diversificada y participativa. En Brasil, se destaca la buena articulación entre los grupos de trabajo que estaban analizando el documento del diseño del acuerdo, así como la participación de la sociedad civil en los procesos iniciales del estudio del documento del diseño del Acuerdo de Escazú.

La participación de los ciudadanos en la toma de decisiones ambientales, el acceso a la justicia y a las informaciones sigue siendo un desafío. En respuesta a esto, las directrices del acuerdo fueron creadas tomando en cuenta la particularidad de la región y los desafíos ambientales a los que se enfrenta actualmente la región de América Latina. Los problemas ambientales afectan directamente la salud y el bienestar de la comunidad, así como la viabilidad a largo plazo del área. La promoción de la conservación y el uso sostenible de los recursos, la implementación de estrategias de mitigación del cambio climático, la promoción de la educación ambiental y el fortalecimiento de la cooperación regional en protección ambiental son todas respuestas necesarias a estos problemas. Sólo se logrará mediante esfuerzos concertados y decididos.

En este trabajo fue posible explicar el desarrollo de la formulación del acuerdo y las decisiones tomadas tanto en la esfera internacional como en lo interno de cada país. Una ley es una política pública, un tratado internacional implementado en la esfera doméstica es también una política pública ya que pasa por procesos similares en el que los actores tienen que formular, tomar decisiones, implementar y evaluar su impacto. Para la Administración pública es de gran interés y beneficio observar lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú para fortalecer la gobernanza, promover la transparencia y hacer más efectivos los servicios de acceso a las informaciones públicas.

Analizar la política externa a partir de las políticas públicas permite comprender las conexiones entre las opciones y acciones de política exterior y los intereses y demandas de la sociedad. Al ver la política exterior como una forma de política pública, podemos examinar cómo se formulan, se implementan y evalúan, teniendo en cuenta factores como la participación ciudadana, la asignación de recursos y la evaluación de impacto.

Esto permite asegurar una mayor coherencia, legitimidad y eficacia en las opciones y acciones relacionadas con la política exterior, fomentando una mejor respuesta a los desafíos a nivel nacional e internacional y fomentando la inclusión de diversas perspectivas y voces en el proceso de toma de decisiones. Al final, esta estrategia nos permite avanzar hacia una mayor justicia y sostenibilidad en el escenario global mientras maximizamos las ventajas y minimizamos las desventajas de las políticas exteriores.

## REFERENCIAS

ARGENTINA. **Ley N.º 25.831**, de 26 de noviembre del 2004. Dispone sobre régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Buenos Aires: Boletín Nacional, 2004.

ALMEIDA, Paulo Santos de e IGARI, Alexandre Toshiro e SOUSA, Mariana Zanotti Dinis de. **Instrumentos jurídico-ambientais e os processos participativos: uma investigação sobre o acordo de ESCAZÚ E O ODS-16 da agenda ONU-2030**. Revista Jurídica, v.3, n.70, p.412-438,2022. Tradução Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/5267/pdf>. Acesso em: 09 maio 2023.

BRASIL. **Ley Nº 12.527**, de 18 de noviembre del 2011. Dispone sobre regularización del acceso a la información. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2011.

BRASIL. **Ley N.º 10.650**, de 16 de abril del 2003. Dispone sobre el acceso público a los datos e informaciones existentes en los órganos y entidades integrantes del SISNAMA. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2003.

BOBBIO, N; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.- **Dicionário de Política** Vol. I. 11ª edição, Brasília Editora: Universidade de Brasília 1ª ed 1998.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [S. l.], n. 61, p. 25–52, 2006.

CEBRAP. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. Bloco Qualitativo. São Paulo: Sesc/CEBRAP, 2016.

CEPAL. **La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe, ¿Seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?** Disponible en: [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45677/S1900711\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45677/S1900711_es.pdf) Acceso el: 14 mayo del 2023.

CEPAL. **Informe del Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL**. Lima, Perú. 2014. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37081/S1420584\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37081/S1420584_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acceso el: 15 mayo del 2023.

CEPAL, **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** (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago, 2023.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 2009.

HOWLETT M, et al. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Pensamento Plural, (16), 179-186.

LISBOA, Marcelino Aula del 26/08, **Lo que une y lo que separa políticas públicas y política externa**. YouTube, 29 de marzo de 2021. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=2b2uarY55mA&list=PL1ITpUO-Ki7v3fnLR87s4dSsU4N8QJnrq&index=1>> . Acceso el: 11 mayo de 2023.

MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: Os desafios de sua Caracterização como Política Pública**. Contexto Internacional, vol. 35, no 1, 2013, pp. 11-41.

MONTEIRO, Adriel de Sá. **Administração Pública e Políticas Públicas: processo de formulação e desenvolvimento de políticas públicas**. Brasília, 2019. Livro eletrônico.

NICOLAS, M.A. **Política pública de Dados Governamentais Abertos nos países da tríplice fronteira: Argentina, Brasil e Paraguai**. Anais Encontro SAAP, Buenos Aires, 2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, Rio de Janeiro, Brasil. 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> Acceso el: 14 mayo del 2023.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Conferencia de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo**. Bridgetown, Barbados. 1994. Disponible en: <https://www.un.org/es/conferences/small-islands> Acceso el: 14 mayo del 2023.

PATTON, C.; SANWIKI, D. **Basic Methods of Policy Analysis and Planning**. Prentice-Hall, Upper Saddle River. 1993.

SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Letícia, **Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos**. Rev. Bras. Polít. Int. 56 (1): 40-59, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Ciclo de políticas públicas**. SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo, SP: Cengage Learning, p. 33-60, 2013.

STOPFER, Nicole *et al.* El Acuerdo de Escazú, luces y sombras de la política medioambiental regional. **Agenda Estado de Derecho**, 2021. Disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/el-acuerdo-de-escazu/> Acceso el: 21 de mayo del 2023.

SUBIRATS J, et al. **Análisis y Gestión de políticas públicas**. Barcelona: Planeta, 2012. ISBN 978-84-344-0010-8.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman. 2010.

## Apêndices

## APÉNDICE A – GUÍA DE ENTREVISTAS



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE ECONOMIA, SOCIEDADE E  
POLÍTICA BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

### Guia de perguntas entrevista.

**1. EJE TRAYECTORIA PROFESIONAL Y PERSONAL. Información general del entrevistado:**

- Nombre completo:
- ¿Cuál es el nivel de escolaridad?
- Cargo/Posición:
- Institución/Organización:
- ¿Cuáles son las actividades que realiza?
- ¿Cómo se involucró en el proceso de formulación del Acuerdo de Escazú?
- ¿Cuál fue su papel y responsabilidad en el proceso de formulación y/o toma de decisiones del acuerdo?

**2. Preguntas: EJE FORMULACIÓN / TOMA DE DECISIONES DEL ACUERDO ESCAZÚ.**

- ¿Cuál es la posición actual de Argentina con respecto al Acuerdo Escazú y cuales son las perspectivas de su aprobación?
- ¿Qué temas específicos y más polémicos se discutieron durante la formulación del acuerdo y cómo se llegó a un consenso en estos temas?
- ¿Cómo se involucraron a los grupos de interés y la sociedad civil en la formulación del acuerdo?
- ¿Cómo se está trabajando en la armonización de las leyes y regulaciones nacionales con el Acuerdo Escazú?
- ¿En la formulación de la adopción del Acuerdo, como se consideraron los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la implementación del Acuerdo Escazú?

[www.unila.edu.br](http://www.unila.edu.br)

Av. Tancredo Neves, 3147 - Porto Belo – sala, CEP: 85857-970 -Foz do Iguaçu – PR  
+55 (45) 3576.7307 Fax: +55 (45) 3576.7306

- ¿Cuál es la importancia del Acuerdo Escazú para el cumplimiento de los compromisos internacionales de Argentina en materia ambiental?
- ¿Cuáles son las principales preocupaciones o retos que Argentina identifica para la implementación del Acuerdo Escazú?
- ¿Cómo se está involucrando a la sociedad civil en el proceso de implementación del Acuerdo Escazú?

**3. EJE FUTURO - DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES DEL ACUERDO – RESULTADOS.**

- ¿Cuáles son las principales áreas temáticas que se deben abordar para garantizar una efectiva implementación del Acuerdo?
- ¿Qué elementos del acuerdo considera que son los más importantes o beneficiosos para Argentina o región?
- ¿Cuáles son las oportunidades que el Acuerdo Escazú podría ofrecer para el desarrollo sostenible y la protección ambiental en Argentina?
- ¿Cómo se espera que el acuerdo escazú contribuya a la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones ambientales en Argentina?
- ¿Cual es la perspectiva de Argentina sobre el fruto del Acuerdo de Escazú en la región y el mundo?

[www.unila.edu.br](http://www.unila.edu.br)

Av. Tancredo Neves, 3147 - Porto Belo – sala, CEP: 85857-970 -Foz do Iguaçu – PR  
+55 (45) 3576.7307 Fax: +55 (45) 3576.7306