



**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Escuela de Política y Gobierno**

**UNSAM**

**Tesina de Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**La implementación de proyectos para el manejo forestal sostenible: El  
Proyecto Kaa'Guy Porá en Argentina (2008-2020)**

Alumna: Daniela Rojas Hermida

Tutor: Lucas Figueroa

Fecha: 03 de abril de 2024

## Agradecimientos

El proceso de escritura de este trabajo es una demostración de que los logros personales son siempre colectivos. El esfuerzo individual no es más que una pequeña parte del esfuerzo de muchos y de todos. Por eso, quiero agradecer en primer lugar, a la Universidad Nacional de San Martín por ser una universidad pública, gratuita y de calidad. Gracias a materiales, a infraestructura y a docentes altamente capacitados, con una calidez personal destacable, mi paso por la licenciatura en Relaciones Internacionales implicó mucho más que formación académica.

Hoy no solamente me considero una profesional preparada para enfrentar los desafíos propios de un mundo en constante transformación, sino que, también, una mejor persona. Gracias a cada uno de mis docentes. Gracias a Sol Montero, que con maternal delicadeza me introdujo a este mundo universitario. Gracias, especialmente, a Lucas Figueroa, quien con pasión por el objeto de estudio supo guiar y acompañar el, no siempre lineal, proceso de escritura académica. Gracias a Iván Schuliaquer que con paciencia acompañó los últimos pasos en la presentación final de esta tesina de licenciatura.

Gracias a mis amigos, compañeros de clase, de estudio. Gracias a mis familiares, a mis amigos y a esos amigos que también son mi familia, por acompañar cada paso de este hermoso camino hacia convertirme en alguien que siempre quise ser. Gracias por amarme en el proceso, siendo quien soy. Gracias a Luisina, amiga y compañera. Gracias a Agustina, por enseñarme a dejarme conmover por lo más frágil de la locura. Gracias a Juan, por inspirarme y dejarte inspirar, por conversar, discutir y por pensar conmigo los problemas y realidades del mundo que nos rodea.

Gracias a Carlos Persini, por su amabilidad y disponibilidad, por dejarse alcanzar por mis preguntas y por dedicar su vida a la protección de espacios forestales. Gracias a Javier Karaí, interlocutor y representante de los intereses comunitarios, por defender a las comunidades guaraníes locales y darles voz en este trabajo.

Gracias al esfuerzo de muchos y de todos.

Gracias a Dios por todos y cada uno de ustedes.

## Resumen

Esta tesina pretende analizar el proceso de implementación de proyectos vinculados a la protección de los bosques, trabajando especialmente sobre los proyectos de Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD+). El argumento que se propone se sostiene en que los proyectos REDD+, se configura una red compleja de actores (nacionales y transnacionales) participantes, los cuales contribuyen a la implementación de un proyecto mediante la articulación de sus saberes y acciones en el marco de la cooperación internacional. En términos metodológicos, se utiliza el estudio de caso como herramienta de análisis dentro de la metodología cualitativa, a fin de presentar un argumento sobre la potencialidad de la interconexión de actores estatales, sociales, económicos instituciones y organizaciones, entre otros para llevar a cabo proyectos forestales sostenibles. Así, el presente trabajo busca ofrecer una aproximación a la diversidad de intereses y actores que participan e influyen en los resultados en los proyectos impulsados por REDD+ analizando cómo se han gobernado los recursos forestales y considerando los distintos valores de los actores participantes. A modo de líneas de investigación futura, se espera extraer lecciones sobre las causas, tanto de éxito como de fracaso de los proyectos vinculados al manejo forestal sostenible.

Palabras clave: *Bosques, Gestión Sostenible, Cooperación Internacional, Redes transnacionales, Argentina, Comunidades indígenas.*

## Índice

I. Introducción.....	2
II. Estado de la Cuestión.....	5
2.1. Antecedentes históricos en la cooperación internacional.....	5
2.2. Implementación de proyectos REDD+ en América Latina.....	7
III. Marco teórico.....	9
3.1. Cooperación Internacional.....	9
3.2. Pagos por Servicios Ecosistémicos (PSE).....	9
3.3. Reducción de emisiones de la deforestación y degradación (REDD+).....	10
3.4. Redes Transnacionales.....	10
IV. Desarrollo.....	14
4.1. ¿Qué es REDD+? Definiciones y mecanismos.....	14
4.2. Implementación de proyectos REDD+ en Argentina .....	15
4.3. Análisis del caso Kaa´Guy Porá .....	18
4.4. Redes transnacionales entre actores involucrados en la implementación del caso.....	19
4.5. Distribución de responsabilidades entre actores .....	21
VI. Conclusiones.....	28
VII. Bibliografía.....	31
VI. Anexo.....	33

## I. Introducción

Aproximadamente, mil seiscientos millones de personas dependen de los bosques para su subsistencia y seiscientos cincuenta millones viven en estos ecosistemas y utilizan los servicios ecosistémicos que estos ecosistemas proporcionan como fuente primaria de ingresos (FAO & PNUMA, 2020). Del total de habitantes en los espacios forestales, aproximadamente un 9% pertenecen a comunidades indígenas, las cuales son consideradas como uno de los grupos poblacionales más vulnerables frente a la deforestación (ODS 15, 2015). Además, la degradación de los bosques es un problema que trasciende las fronteras nacionales. De ese modo, la pérdida de bosques es una problemática extendida a nivel mundial que amenaza la riqueza cultural y las formas de vida tradicionales de los grupos comunitarios indígenas.

En consecuencia, la presión sobre estos grupos representa una problemática actual en la agenda pública nacional e internacional (Gutiérrez 2017; Jurado, 2022; Figueroa, 2022). En este contexto, a lo largo de varias décadas, han surgido múltiples estrategias impulsadas mediante la cooperación internacional para favorecer la protección de los bosques y de las comunidades indígenas que en ellos habitan<sup>1</sup>. Dentro del despliegue de dichas estrategias, en el año 2008, tuvo lugar uno de los avances más importantes en favor de promover el manejo forestal sostenible: la iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+)<sup>2</sup>. Impulsado desde la cooperación internacional, este programa busca dar solución a la problemática de la deforestación mediante un sistema de transferencias económicas y técnicas destinadas por parte de países del Norte Global hacia aquellos países que tienen mayor potencialidad para ser proveedores de servicios ecosistémicos.

Pese a la relevancia de esta nueva figura institucional, múltiples trabajos muestran que los proyectos impulsados por REDD+ tienden a no representar los intereses de las comunidades indígenas locales como principales actores y/o beneficiarios (Griffiths 2007; Ellis et al 2008;

---

<sup>1</sup> Desde 1972, en Estocolmo, se trata de dar una solución a la problemática ambiental pero los esfuerzos internacionales no siempre logran los objetivos establecidos. Por lo tanto, se sigue trabajando en una solución mundial. Así, aparecen figuras importantes como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático, el protocolo de Kyoto, los Objetivos del Milenio y los ODS (Gauna González, 2017).

<sup>2</sup> El Programa ONU-REDD es una iniciativa de colaboración de las Naciones Unidas para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de bosques en países en desarrollo. El Programa se lanzó en septiembre de 2008 y se basa en la capacidad de convocatoria y la experiencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA).

Lawlor et al. 2009; Vergara 2014; Iturbide, 2014 Grima, 2022). En la mayoría de los casos, la transferencia de recursos asignados mediante este tipo de mecanismos suele realizarse solamente a un determinado actor o a un pequeño grupo de actores (por ejemplo, pequeños o grandes productores, Estados nacionales o locales, entre otros). De esta manera, existe una tendencia a favorecer a determinados actores económicos y/o estatales que, en muchas oportunidades, no priorizan la protección forestal como principal interés (Iturbide, 2014; Bestsill 2014). Aun así, en algunos casos, la implementación de estos proyectos ha operado como un instrumento de gobernanza forestal en el que han participado una multiplicidad de actores (organismos multilaterales, Estados nacionales, actores económicos y sociales, entre otros) que, en conjunto, contribuyeron a promover la gestión sostenible de los bosques (Schroeder & Thompson, 2011; Betsil, 2014; Figueroa 2023).

Esta tesina pretende explorar sobre posibles causas que promueven la implementación de proyectos vinculados a la protección de los bosques, trabajando especialmente sobre los proyectos de Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD+). El argumento de este trabajo se sostiene en que la configuración de una red compleja de actores (nacionales y transnacionales) participantes tiene la potencialidad de contribuir a la implementación de los proyectos mediante la articulación de sus saberes y acciones en el marco de la cooperación internacional.

Para llevar adelante el trabajo, se parte del estudio del proyecto Kaa'Guy Porá, en Misiones, Argentina. Llevando el argumento al caso, se sostiene que la gran cantidad de actores (transnacionales, nacionales y locales) que se presentó en la implementación del caso ha facilitado una mejor transferencia de recursos, tanto económicos como técnicos y/o científicos que permitieron la cooperación en función de promover el manejo forestal sostenible. Con este argumento, se espera abonar a la literatura de redes transnacionales y la literatura basada en la implementación de proyectos de cooperación internacional vinculados con la protección de los bosques.

Para poner a prueba este argumento se hace uso de la metodología cualitativa (George & Bennett, 2005) ya que resulta útil para captar detalladamente el manejo y desarrollo de las redes transnacionales que intervienen en el proceso de implementación de estos proyectos (Gerring, 2007). Por lo mismo, se lleva a cabo un estudio de caso con el objetivo de analizar el proceso que derivó en la constitución de la red transnacional de actores, cuáles fueron las estrategias implementadas en el proyecto Kaa'Guy Porá y los efectos que tiene su aplicación (Goertz,

2017). Se utilizaron distintas técnicas de recolección de datos, como la realización de entrevistas semiestructuradas a representantes de las comunidades indígenas locales y de ONG's trasnacionales que fueron protagonistas en el caso de estudio seleccionado. Además, se analizaron artículos periodísticos, publicaciones académicas, tratados internacionales y fotografías, notas y comunicados de organizaciones socioambientales.

Esta tesina se organiza en cinco apartados generales. En primer lugar, se presenta la discusión de la literatura en torno al objeto de estudio propuesto. En segundo lugar, se propone analizar el mecanismo REDD+ como un sistema de pago por servicios ecosistémicos y su vinculación con diferentes actores sociales mediante redes transnacionales. En tercer lugar, se analiza el caso Kaa'Guy Porá a la luz de las relaciones transnacionales existentes entre los actores participantes. En cuarto lugar, se desarrollan los vínculos entre Instituciones y Organizaciones Internacionales (OIT, ONU), Estados a cargo del financiamiento de REDD+, Estados Latinoamericanos receptores de fondos impulsados por REDD+ e impulsores de diferentes iniciativas para el fortalecimiento de la protección de bosques, ONG's, Ministerios, Secretarías, Institutos y Universidades, colaboradores técnicos, empresas, y sector privado. Así como también, gobiernos provinciales, Organizaciones No Gubernamentales y comunidades indígenas que habitan en estos espacios forestales. Por último, se busca describir la importancia de la configuración de una red transnacional en la implementación y desarrollo del proyecto impulsado por REDD+ en la provincia de Misiones, Argentina.

## II. Estado de la cuestión

### 2.1 Antecedentes históricos en la cooperación internacional

Algunas problemáticas como la deforestación y la vulnerabilidad de las comunidades indígenas frente a la misma han llegado a considerarse problemáticas transnacionales en la agenda internacional, dado que sus causas y consecuencias exceden a los propios Estados nacionales. Además, considerando los efectos negativos del cambio climático<sup>3</sup>, la deforestación pasó a comprenderse como parte característica de la actual crisis ambiental global, otro problema que trasciende las fronteras nacionales (Vargas & Alzate, 2014). Autores clásicos de la disciplina de las Relaciones Internacionales como Keohane y Nye (1971) han trabajado sobre los problemas transnacionales desde la corriente del liberalismo clásico, destacando que la cooperación internacional constituye una herramienta eficaz para lograr la conciliación entre diferentes actores. Frente a las nuevas problemáticas internacionales, los autores reconocen que “la interdependencia reduce los conflictos de intereses y que la cooperación por sí sola es la respuesta a los problemas mundiales” (Keohane & Nye, 1988: 40).

Por consiguiente, desde la cooperación internacional se busca proponer soluciones frente a problemáticas ambientales (García & Sayer, 2008). En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas incentiva la fundamental participación y contribución de todos los países para la elaboración de diferentes normativas en la esfera del derecho internacional relativo a la protección del ambiente. Es así como desde el Acuerdo de Estocolmo (1972)<sup>4</sup> hasta el Acuerdo de París (2015)<sup>5</sup>, se ha supuesto la necesidad de destacar la relevancia de los recursos naturales y disminuir las consecuencias negativas del cambio climático. Ahora bien, para lograrlo, esta tarea requiere de la colaboración entre distintos actores –internacionales, nacionales, locales–

---

<sup>3</sup> Por "cambio climático" se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Organización de las Naciones Unidas, 1992. Artículo 1: Definiciones.

<sup>4</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, fue la primera conferencia mundial en hacer del medio ambiente un tema importante. Los participantes adoptaron una serie de principios para la gestión racional del medio ambiente, incluida la Declaración y el Plan de acción de Estocolmo para el medio humano.

<sup>5</sup> El Acuerdo de París es un tratado internacional sobre el cambio climático jurídicamente vinculante. Fue adoptado por 196 Partes en la COP21 en París en diciembre de 2015 y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

a modo de establecer e implementar acuerdos institucionales en favor de combatir los efectos del cambio climático (Grima, 2022).

En esta línea, existen algunos instrumentos relevantes diseñados por medio de la cooperación internacional que se proponen la protección de los bosques frente a la degradación y pérdida de los mismos<sup>6</sup>. Dentro de este grupo de iniciativas se encuentra el informe global de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005). A partir de los objetivos planteados en dicho informe, realizado en el marco de las Naciones Unidas con el objetivo de evaluar el estado de los ecosistemas del mundo, se construyeron las bases para la creación de los esquemas de pago por servicios ecosistémicos (PSE) (Lorenzo, 2018). Estos mecanismos buscan promover y dar valor, mediante la distribución de ingresos económicos y técnicos a las acciones de preservación y restauración de diferentes ecosistemas para generar y mantener los servicios ambientales y/o hacer un uso más sostenible del territorio (García & Sayer, 2008). Como parte de estas propuestas, en el año 2008 tuvo lugar la COP 13<sup>7</sup>, a partir de la cual se lanzó REDD+ con el objetivo principal de paliar la problemática de la deforestación y contribuir con la reducción del cambio climático.

Este programa se presenta, entonces, como una estrategia impulsada mediante la cooperación internacional que pretende alcanzar el objetivo anteriormente mencionado por medio de la asistencia y transferencia de distintos recursos (económicos, tecnológicos, entre otros) de unos países a otros. En este sentido, la implementación de iniciativas REDD+ han dado lugar a una gran cantidad de debates en relación a sus impactos y a cómo debería implementarse (Peskett & Brokaus, 2010). Algunos estudios que han analizado la implementación de estos proyectos parten de un enfoque más pesimista, argumentando que las transferencias de recursos han generado impactos negativos en los territorios que los han hospedado (Griffiths, 2007; Angelsen, 2008; Lawlor et al. 2009; Peskett & Brokaus, 2010). Los incentivos negativos refieren, en la mayoría de los casos, a que las comunidades indígenas, habitantes tradicionales de zonas con bosques, no son consideradas en la implementación de los proyectos (Griffiths

---

<sup>6</sup> En la Declaración de la II Cumbre Presidencial del Pacto de Leticia por la Amazonía sobre la Iniciativa De Financiamiento para el Desarrollo Sostenible y Bioeconomía para la Amazonía (2020) se llevaron adelante acciones que involucran, entre otras, el combate contra la deforestación y delitos ambientales; la reducción del riesgo de desastres -sobre todo los incendios forestales-, y el fortalecimiento de la participación y la obtención de beneficios por parte de las comunidades locales”.

<sup>7</sup> Convención Marco sobre el Cambio Climático. CONFERENCIA DE LAS PARTES Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13° período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007 Adición Segunda parte: Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 13° período de sesiones.

2007; Lawlor et al. 2009, Figueroa 2023). Entonces, la implementación de estos proyectos puede tener potencial para restringir los derechos de comunidades indígenas locales en el acceso a los recursos forestales (Peskett & Brokaus, 2010). Según Angelsen (2008), al conferir un nuevo valor a las tierras forestales, REDD+ podría crear incentivos para que los intereses gubernamentales y comerciales busquen apropiarse de esos ingresos económicos, ignorando los derechos de las comunidades indígenas. Por lo tanto, existen áreas de controversia que han surgido como consecuencia de que los principales actores del debate –gobiernos en países desarrollados y en desarrollo, organismos internacionales, ONG, el sector privado, y grupos locales e indígenas– pueden presentar, sus posibles intereses contrapuestos y/o diversidad de opiniones respecto a la implementación de proyectos en sus territorios (Peskett & Brokaus, 2010).

A diferencia de este enfoque, otro más optimista muestra que proyectos de este tipo no siempre producen impactos negativos en términos sociales. A modo de ejemplo, Gutierrez, Alcañiz y Gabay (2019) muestran que las vinculaciones entre actores heterogéneos (estatales, económicos, expertos, de comunidades indígenas, entre otros) desempeñan un papel fundamental a la hora de compartir nuevas técnicas dentro del marco de implementación de este tipo de proyectos. Para los casos de Argentina, Guatemala y México, estos autores muestran que la conformación de una red transnacional de actores fue un elemento importante para llevar adelante la conservación de los bosques. Por lo tanto, para abordar la implementación de REDD+ es necesario el establecimiento de una red multiactoral que tenga en cuenta las diferentes preocupaciones, objetivos e intereses de los actores involucrados, tanto locales como internacionales (Grima, 2022). A continuación, se dará cuenta de algunos casos latinoamericanos a modo de ilustrar cómo se conforma una red compleja de actores transnacionales al momento de implementar proyectos para la protección de bosques mediante la cooperación internacional.

## 2.2 Implementación de proyectos REDD+ en América Latina

Es posible identificar varios trabajos que han estudiado los alcances empíricos que han tenido los proyectos REDD+ en América Latina. Varios de ellos sirven como experiencia para extraer lecciones sobre los elementos que pueden potenciar o limitar la implementación de este mecanismo (Griffiths 2007; Lawlor et al. 2009; Wertz-Kanounnikoff y Angelsen, 2010; Peskett y Brokaus, 2010; Grima, 2022). Por ejemplo, distintos trabajos que abordan el caso mexicano (Ellis et al, 2008; Barsimato y Kendall 2012; Morales 2018) argumentan que los bosques de

propiedad común, aquellos de propiedad estatal pero donde habitan comunidades indígenas, "están asociados con reducciones estadísticamente significativas de la deforestación" (p.415). Un caso representativo tiene lugar en el ejido Felipe Carrillo Puerto, en Quintana Roo, donde se integran múltiples actores -Organizaciones no Gubernamentales, el Estado Nacional de México, entidades gubernamentales, agentes locales, organismos internacionales y transnacionales- que funcionan como una red transnacional en favor del manejo forestal sostenible.

El caso de Guatemala analizado por Iturbide (2014) permite identificar que los proyectos más exitosos han sido promovidos por una multiplicidad de actores participantes. Sin embargo, el autor argumenta que sigue haciendo falta desarrollar un sistema de participación inclusivo en el cual todos participen y decidan en colaboración favoreciendo la gestión forestal sostenible. Experiencias como estas muestran que el éxito en la puesta en marcha de estrategias impulsadas por este mecanismo requiere de la colaboración entre distintos actores nacionales y transnacionales y, especialmente, las comunidades locales (Ellis et al 2008; Vergara 2014; Iturbide, 2014). De esta manera, se considera necesaria para el desarrollo de este trabajo, la literatura de redes transnacionales en la implementación de proyectos impulsados por REDD+.

Una amplia bibliografía señala la importancia de las redes transnacionales en la adopción de protección del medio ambiente (Keck y Sikkink, 1999; Hochstetler y Keck, 2007; Andonova et al, 2009). Estas redes facilitan la coordinación de políticas, el intercambio de intereses, y la resolución de conflictos para promover la conservación del medio ambiente (Berardo & Mazzalay, 2012; Hadden 2015). Por lo tanto, resulta relevante destacar, tanto en la literatura como en la práctica, que para lograr la implementación efectiva de las iniciativas REDD+, es necesaria la creación y el fortalecimiento de una red interconectada de actores sociales y estatales, así como también la participación eficiente de cada uno de ellos en la toma de decisiones (Iturbide, 2014). Resulta importante la creación de una red transnacional para favorecer la implementación de proyectos que buscan la protección forestal (Berardo & Mazzalay, 2012; Hadden 2015) especialmente porque estas redes funcionan para articular transferencias económicas y técnicas destinadas por parte de países industrializados hacia aquellos países que se presentan como proveedores de servicios ecosistémicos mediante la conservación de los bosques. (Griffiths, 2007; Angelsen, 2010)

### III. Marco teórico

En el presente apartado se ampliarán determinados conceptos para abordar el tema de interés, tales como: *Cooperación Internacional*, *Pagos por Servicios Ecosistémicos (PSE)*, *Reducción de emisiones de la deforestación y degradación (REDD+)* y *redes transnacionales*. De esta manera se pretende contribuir a estos debates teóricos examinando cómo se crean y funcionan estas redes (Betsill, 2014) en la implementación de programas de cooperación internacional en favor del manejo forestal sostenible (Risse-Kappen, 1995; Lipschutz, 1996; Wapner, 1996; Keck y Sikkink, 1998; Risse, Ropp y Sikkink, 1999; Newell, 2000).

El concepto de Cooperación Internacional es entendido como la acción conjunta para apoyar el desarrollo económico y/o social de una unidad política y/o institución mediante la transferencia económica, de tecnologías, conocimientos y experiencias (Cornago, 1997) por parte de otros actores con igual o mayor nivel de desarrollo –organismos multilaterales, organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil– (Arenal 1990; Barbé, 2003; Guerra, 2015). Resulta crucial, entonces, comprender que el concepto de Cooperación Internacional representa un conjunto de acciones realizadas por actores públicos y privados, y/o entre países de diferente nivel desarrollo (Gómez & Sanahuaja, 1999). Como ejemplo clave de este tipo de cooperación entre Estados podemos ubicar la transferencia de recursos económicos por medio de mecanismos o esquemas de Pagos por Servicios Ecosistémicos (PSE). Los PSE se definen como mecanismos directos de transferencia económica que buscan fomentar la conservación de distintos ecosistemas (Wunder, 2015; Iturbide, 2014; Alcañiz & Gutierrez, 2020, Gobbi, J. 2006).

Los PSE se han implantado en varios países desarrollados y en vías de desarrollo y las organizaciones donantes bilaterales e internacionales están interesadas en ellos por su potencial para modificar comportamientos perjudiciales para el medio ambiente (USAID, 2007; 665). Un ejemplo de estos mecanismos de retribución económica por servicios ecosistémicos, es el programa denominado Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD+). Este es un esquema de pagos por servicios ecosistémicos mediante el cual los países desarrollados transfieren distintos tipos de recursos a aquellos que tienen mayor potencialidad para ser proveedores de servicios ecosistémicos con el objetivo de reducir la deforestación y degradación de los bosques (Angelsen, 2013; Iturbide, 2014; FAO, 2019). Este mecanismo se

centra en reducir la emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y gases de efecto invernadero (GEI)<sup>8</sup> causada por la deforestación y la degradación forestal. A la vez, busca la conservación de la biodiversidad, aumentar las reservas de carbono y promover la gestión sostenible de los bosques (Iturbide 2014; Grima, 2022).

En las iniciativas de REDD+, la participación multiactoral es una condición establecida por las salvaguardas de Cancún<sup>9</sup> establecidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>10</sup>. Según los lineamientos institucionales, esta multiplicidad de actores debería estar compuesta por agentes de gobierno, Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s), macro y micro empresas, comunidades indígenas locales, entre otros. En este trabajo, se destaca que la generación de redes transnacionales puede contribuir al éxito en la implementación de los proyectos (Moreno, 2013). Por lo tanto, dada su importancia en la implementación de estos mecanismos, resulta necesario definir a las Redes Transnacionales. Las redes transnacionales se entienden como vínculos entre actores que trascienden las fronteras nacionales y se caracterizan por involucrar la participación de dos o más actores y al menos un actor no gubernamental en función de un objetivo en común (Betsill, 2014).

Los debates sobre redes transnacionales son un fenómeno significativo a tener en cuenta dentro de la literatura sobre Relaciones Internacionales, ya que involucran diferencias entre visiones e intereses y negociaciones entre distintos actores sociales y estatales. Por esto mismo, son cruciales para la comprensión de procesos de producción social y representación de ideas políticamente significativas. Se puede observar que los actores transnacionales crean redes mediante el desarrollo de vínculos voluntarios, recíprocos y horizontales a lo largo del tiempo

---

<sup>8</sup> Las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y porque ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra y puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Organización de las Naciones Unidas, 1992.

<sup>9</sup> Se trata de un conjunto de siete salvaguardas sociales y ambientales que deben promoverse y respaldarse en cada país que implemente actividades de REDD+ en el terreno. El objetivo del respeto y abordaje de las salvaguardas de REDD+ es evitar o minimizar los riesgos que podrían generarse en las personas o en el ambiente, a la vez de potenciar los posibles beneficios sociales y ambientales asociados.

<sup>10</sup> La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Hoy en día, tiene una membresía casi universal. Los 197 países que han ratificado la Convención se denominan Partes en la Convención.

(Gutierrez, 2019) y, por consiguiente, las redes transnacionales dan construcción de sentido, de creación y circulación de significados. (Mato, 2004: 69).

Es decir, cuando estos actores tienen intereses en un ámbito político concreto e intercambian recursos para mejorar sus conocimientos a nivel internacional, se empiezan a entretelar las redes transnacionales (Gutierrez et al, 2019). Este tipo de vínculos facilita el diseño, la adopción y la implementación de políticas en favor del manejo forestal sostenible (Hecló, 1978; Haas, 1992; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Carpenter, 2001; Schneider et al., 2003; Lubell, 2007; Scholz et al., 2008). Por lo tanto, como se mencionó anteriormente, se busca dar cuenta de cómo la configuración de dicha red compleja de actores transnacionales participantes en programas de protección ambiental puede contribuir en la implementación de proyectos para la gestión sostenible de los bosques.

#### IV. Desarrollo

Este apartado da cuenta de cómo la configuración de una red compleja de actores transnacionales puede contribuir en la implementación de proyectos para la gestión sostenible de los bosques. Para ello, en un primer punto se aborda la definición de REDD+ como el ejemplo de un programa vinculado a la protección ambiental impulsado mediante la cooperación internacional. Luego, se describe el proyecto Kaa'Guy Porá, en Misiones, Argentina para ilustrar que una gran cantidad de actores estatales, sociales y económicos de distintos niveles han dado lugar a la creación y al fortalecimiento de una red transnacional en función de promover el manejo forestal sostenible. Por último, se analiza la distribución de responsabilidades entre los distintos actores en el caso de implementación de REDD+.

##### 4.1. ¿Qué es REDD+? Definiciones y mecanismos.

El Programa ONU-REDD se creó en septiembre de 2007, gestionado conjuntamente por tres grandes agencias de las Naciones Unidas: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Además, el gobierno de Noruega ha proporcionado la financiación inicial de ONU-REDD, aunque los creadores del programa han estado buscando un financiamiento mayor por parte de otros Estados. La contribución de Noruega representó, en ese año, el 55% del monto total respecto al financiamiento multilateral aprobado para REDD. Además de Noruega, otros países también han tenido una participación relevante en el proceso de financiación. Por ejemplo, Reino Unido, Estados Unidos y Alemania (Watson & Schalatek, 2022) también se encargan de proporcionar recursos económicos, técnicos y científicos a en el marco del programa. Por lo tanto, se puede destacar el necesario involucramiento de distintos actores internacionales para que el mecanismo REDD pueda buscar la protección, administración y mejora del uso de recursos forestales y contribuir, de esta manera, a la lucha global contra el cambio climático y la deforestación (Sanhueza & Antonissen, 2014).

En la COP 13 realizada en Bali en el año 2007 se decidió que REDD no sólo se refiera a las acciones dirigidas a reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal en los países proveedores de servicios ecosistémicos, sino que también dirija sus acciones al papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y al aumento de las reservas forestales de

carbono en estos países. Es así como en el año 2008, “REDD” se convirtió en “REDD plus” (Lima, 2010).

En todas estas propuestas o mecanismos de REDD+, la idea básica siguió siendo la misma: que los países desarrollados destinen recursos económicos, técnicos, entre otros, a los países que tienen mayor potencialidad para ser proveedores de servicios ecosistémicos para reducir las emisiones de CO<sup>2</sup> derivadas de la deforestación o degradación de los bosques (Lima, 2010; Angelsen, 2013). A través de estas estrategias, se busca que los bosques tengan un mayor valor en pie al que tendrían talados priorizando así el valor financiero en los árboles (ONU REDD, 2007). Una vez que los países que buscan acceder a REDD+ presentan informes en los que, entre otras cosas, se mide y cuantifica el carbono evitado. La etapa final de REDD+ incluye el pago de compensaciones por parte de países desarrollados a los países en desarrollo (Angelsen, 2013). Mediante este mecanismo se busca que los valiosos bienes y servicios económicos, ambientales y sociales que proporcionan los espacios forestales puedan beneficiar a países, comunidades y usuarios de los bosques, mientras contribuyen a la importante labor de reducir las emisiones de gas de efecto invernadero, los cuales contribuyen al cambio climático (ONU REDD; 2007).

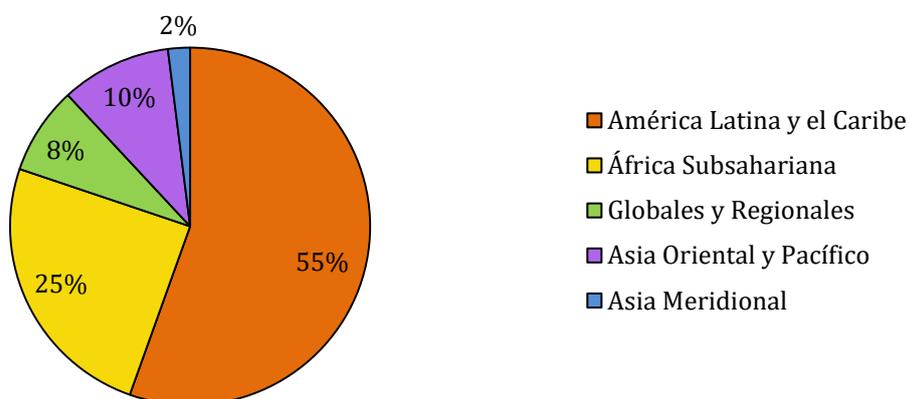
El gráfico I muestra que el 56% del financiamiento multilateral aprobado para REDD+, entre el 2008 y el 2020, equivalente a USD 1600 millones es destinado principalmente a países de América Latina y el Caribe (Watson & Schalatek, 2022). Los datos de Climate Funds Update (CFU)<sup>11</sup> registran que 57 países han recibido transferencia de recursos económicos, hasta el año 2020, mediante financiamiento multilateral para REDD+. En el análisis de estos datos se observa que, aproximadamente, una tercera parte del financiamiento total aprobado se concentra en Brasil (32%), Argentina, México e Indonesia son los siguientes principales receptores con más de USD 90 millones aprobados de fondos multilaterales para REDD+. En este sentido, hasta el año 2020, siete de los proyectos piloto de REDD+ tienen su sede en América Latina y el octavo en Indonesia (Watson & Schalatek, 2022).

**Cuadro N°1:** Información asociada con la distribución regional del financiamiento multilateral aprobado para REDD+ desde 2008 hasta 2020.

---

<sup>11</sup> Climate Funds Update es un sitio web independiente que ofrece información y datos sobre el creciente número de iniciativas multilaterales de financiación para el clima destinadas a ayudar a los países en desarrollo a afrontar los retos del cambio climático.

### Distribución regional del financiamiento multilateral aprobado para REDD+ (2008-2020)



Fuente: Reseña temática sobre financiamiento para el clima: Financiamiento para REDD+.

Watson & Schalatek (2022)

La situación actual de los países en América Latina presenta un gran potencial en relación al establecimiento de un mecanismo para promover actividades REDD+ en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Esto se debe, especialmente, a los grandes reservorios de carbono que aún permanecen en su cobertura forestal (v.g. Amazonas, el Gran Chaco Americano). Sin embargo, la idea de los incentivos económicos que conlleva este tipo de iniciativas debería hacer posible que se inicie un cambio en el escenario político y social habitual. Para que esta iniciativa logre plenamente su objetivo principal de reducción de emisiones, un primer paso es que los países que buscan acceder a los recursos de REDD+ logren adaptar sus políticas de acuerdo a lo demandado por las instituciones internacionales (Angelsen, 2013). En este sentido, la preparación nacional para hospedar un proyecto impulsado por REDD+ consiste en la elaboración y puesta en práctica de una variedad de instituciones vinculadas con la reducción de la deforestación y degradación de bosques (Sanhueza & Antonissen, 2014).

#### 4.2. Implementación de proyectos REDD+ en Argentina.

Es precisamente en el contexto internacional del Acuerdo de París y de la futura implementación de acciones REDD+ en Latinoamérica y alrededor del mundo, donde la elaboración de estrategias, planes de acción, políticas y medidas nacionales se cristalizan en el

marco de los compromisos asumidos a nivel nacional por cada uno de los Estados participantes, en materia de mitigación de emisiones. En el caso argentino se observa que, durante los últimos 20 años, la expansión de la frontera agrícola-ganadera aumentó considerablemente, al igual que la tasa de deforestación (González, 2020; Banco Mundial, 2016; Figueroa, 2022). Frente a este escenario, en 2007 se sancionó una ley para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Así, se establece en el país La Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331 –Ley de Bosques– (Figueroa, 2022) que busca, principalmente, regular la acción humana sobre los bosques en las provincias que contienen este tipo de ecosistemas.

Mediante esta normativa, se busca también proteger directamente a las comunidades que habitan en espacios forestales y que abastecen sus necesidades por medio del bosque como sustento de vida. De esta manera, se reconoce valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas circundantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura. Al mismo tiempo, la Ley de Bosques se destaca por la creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan (Figueroa, 2023). En este aspecto, la financiación nacional en el caso argentino representa una iniciativa análoga, aunque nacional, a la propuesta planteada por REDD+ ese mismo año (Alcañiz y Gutiérrez, 2020).

En la actualidad, la Ley de Bosques representa uno de los más innovadores instrumentos establecidos en Argentina en relación al manejo forestal sostenible. Así como también, la puesta en práctica de la ley significó un logro significativo para el país respecto al establecimiento de instrumentos técnicos, científicos y tecnológicos para contribuir al fortalecimiento de un marco para la implementación de REDD+ (ONU-REDD & Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques; 2013). En este contexto, la Ley de Bosques funciona como la base legal del Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANByCC) y de cualquier otra posible iniciativa para la implementación de REDD+ en el territorio argentino (ONU-REDD, 2019).

Además, la Ley de Bosques, contribuye ampliamente a la construcción de un sistema de incentivos para hacer frente a la deforestación. Uno de los objetivos propuestos radica en identificar cuáles son los enfoques más prometedores para estructurar la nueva estrategia de implementación. De esta manera, se establece una hoja de ruta con la intención de reducir la deforestación y degradación forestal y, así aumentar los reservorios de carbono de los bosques en el país (ONU-REDD & Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, 2013).

Para avanzar en la preparación y en la implementación del mecanismo REDD+ en la Argentina, la, por entonces, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) trabajó con base en el Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo (ONU-REDD). El Programa tuvo como objetivo desarrollar los cuatro requisitos de base, conocidos como los “pilares de REDD+, establecidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Cualquier país debe cumplir con estos pilares como requisitos fundamentales para poder acceder al financiamiento en base a los resultados de la reducción de emisiones (ONU-REDD, 2019).

Estos pilares abarcan, en primer lugar, una Estrategia Nacional REDD+, que en la Argentina es el Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático (PANByCC) el cual establece una serie de ejes estratégicos y de medidas y acciones orientadas a reducir la deforestación y la degradación de los bosques nativos, y promover su restauración y recuperación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático. Versión I – 2017). En segundo lugar, un Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques Nativos (SNMBN) sólido y transparente para controlar y notificar acerca de las actividades de REDD+ en el país, algo ya desarrollado desde 2008 en el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques Nativos de la por entonces SAyDS. Además, desde 2018 funciona un Sistema de Alerta Temprana (SAT) para identificar desmontes ilegales y permitir un rápido abordaje para detenerlos. Como tercer pilar podemos describir al Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF), para establecer una línea de base a partir de la cual poder medir y comparar las reducciones de emisiones debidas a la implementación de acciones de REDD+. Un cuarto pilar requiere un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), para generar reportes sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas de REDD+. El concepto de salvaguardas refiere a diversas medidas o garantías ambientales, sociales y de gobernanza que sirven para evitar impactos negativos y promover beneficios de REDD+ en el territorio.

Constituyen un marco internacional de principios que busca evitar o mitigar los posibles riesgos y potenciar los beneficios asociados a la implementación de las acciones REDD+.

En este sentido, en enero de 2019, Argentina presentó oficialmente, ante la CMNUCC, su Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, un documento de política pública y una herramienta de gestión operacional que constituye la Estrategia Nacional REDD+. Este documento es el resultado de un amplio proceso participativo que involucró a actores del Gobierno nacional y de los gobiernos provinciales, de la academia, del sector privado, a campesinos y a pequeños productores, a pueblos indígenas y organizaciones de la sociedad civil (ONU-REDD, 2019; MAyDS, 2019; González, 2020). De ese modo, considerando el marco regulatorio mencionado, la inclusión de las salvaguardas de REDD+, de la reducción sostenida de la deforestación entre 2008 y 2016 y con el comienzo de aplicación del PANByCC, el país logró acceder al financiamiento de REDD+.

Actualmente, la Argentina está trabajando en la generación de insumos técnicos para la revisión de las medidas de mitigación de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) relativas a los bosques nativos, la inclusión de un apartado sobre la perspectiva de género en el PANByCC y la construcción de las estrategias de desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo (LTS) del sector Agro y Bosques para el año 2050 (Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques; 2013 & ONU-REDD, 2019). Ahora bien, pese a que Argentina recibió recientemente los fondos internacionales, el país cuenta con un proyecto en ejecución (en Misiones) que recibió financiamiento por parte de ONU REDD+ pero girado por otro país (Guatemala). En ese sentido, la articulación entre funcionarios estatales de Guatemala, Argentina, del gobierno provincial de Misiones, de ONG's que actuaron de intermediarios y del rol de comunidades indígenas en la aplicación del mismo, se constituyó una red transnacional que permitió que Argentina cuente con experiencias previas a la aplicación de los fondos propios.

#### 4.3. Análisis del caso Kaa'Guy Porá.

El caso de estudio del proyecto Kaa'Guy Porá: “Una comunidad integrada, una reserva sagrada” constituye un ejemplo relevante para el análisis de las características y acciones que cada actor participante lleva adelante en la implementación de proyectos REDD+. Este proyecto se ocupa de la problemática de la deforestación y degradación de los bosques dentro del área de 200km<sup>2</sup> en el Municipio del Soberbio, provincia de Misiones, Argentina. Dicha

región pertenece a la zona de amortiguación de la Reserva de Biósfera Yabotí<sup>12</sup>. Este proyecto es encabezado, desde el año 2012, por la Fundación Huellas Para Un Futuro que realiza tareas de articulación con actores estatales y de conservación de los bosques con beneficios económicos y sociales para las comunidades campesinas e indígena Mbya guaraní.

En conjunto con organismos internacionales como la Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACIAFOC)<sup>13</sup> y organismos locales, municipales y/o provinciales (Persini, 2020), en este caso de estudio se compone una red de actores transnacionales en favor del manejo forestal sostenible. Esta red se caracteriza por la participación de los principales representantes de la comunidad indígena Mbya guaraní, el involucramiento de las y los pobladores rurales de la zona, del sector académico público y privado y de individuos vinculados a la conservación forestal. De esa forma, estas sinergias generan una gobernanza que incluye el compromiso efectivo de todos aquellos involucrados en la zona en que se implementa este proyecto, encabezado por Huellas para un Futuro. (Huellas para un futuro, 2018). El análisis del proyecto Kaa'Guy Porá hace posible, por lo tanto, la comprensión de la compleja red de relaciones transnacionales entre actores estatales, organismos internacionales, actores locales, entre otros que se puede presentarse en este tipo de proyectos.

Además, como se dijo previamente, la Fundación tuvo un rol central para el financiamiento del proyecto REDD+ en Argentina como parte de un proceso de articulación latinoamericana en el que se vieron involucradas una multiplicidad aún mayor de organizaciones –Aproglobo en República Dominicana, Aprodiso y Fundación Panamá Sostenible en Panamá, Mujeres Tejedoras de Vida en Colombia, Fundater en El Salvador, Cetec en Paraguay, Ut'z Che' en Guatemala y la Oficina Nacional Forestal en Costa Rica–. Esta articulación persigue resultados

---

12 La Reserva de Biosfera Yabotí fue designada por la UNESCO en el año 1995. Se ubica en los municipios de San Pedro y guaraní, provincia de Misiones. Su objetivo es alcanzar un modelo regional de sostenibilidad económica, ambiental y social a partir de la valoración de los recursos naturales y culturales. Sus ejes son la educación ambiental y la investigación. Actualmente representa el 21,5% de la formación Mata Atlántica Interior, que constituye una parte Superficie Total Terrestre Zona Núcleo Zona Amortiguamiento Zona Transición 21.194 ha 10.960,5 ha y 414 ha (de Esmeralda y Moconá, respectivamente) 192.484 ha 236.013 ha de una inmensa masa boscosa extendida originalmente desde la “Serra Do Mar” de Brasil, Este de Paraguay y llegaba en Argentina, hasta el Delta del Paraná.

13 ACIAFOC es una organización sin fines de lucro, que trabaja para abrir espacios políticos en reconocimiento de las comunidades indígenas que acompaña el desarrollo de proyectos REDD+ en Argentina (América del Sur), Belice, Benin (África), Buthan (Asia), Colombia (América del Sur), Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana. El Programa se desarrolla en el marco de la cooperación regional entre el gobierno de Alemania y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) a través del Consejo Centroamericano (CAC).

concretos a través de acciones sinérgicas que permiten afrontar la adaptación y mitigación del Cambio Climático (Persini; 2020). En este sentido, la fundación trabaja mano a mano con otras ONG's de manera articulada y propone que todo enfoque unilateral conduce a resultados sesgados y que, por lo tanto, “el verdadero desafío consiste en generar amplios e inclusivos debates en los cuales la realidad territorial se ajuste a la gestión forestal y viceversa” (Huellas para un futuro, 2018)<sup>14</sup>. Carlos Persini, fundador de la organización Huellas Para Un Futuro, en una entrevista propia<sup>15</sup>, sostiene que:

“La experiencia ha sido enormemente gratificante. Saber que es posible trabajar para nuestra casa en común, codo a codo, junto al resto de los hermanos latinoamericanos incrementa nuestras fuerzas, compromiso y esperanzas. No estamos solos frente al desafío, América se encuentra unida”.

El entrevistado también argumenta que: “la estrategia de implementación incluye a las comunidades como actores relevantes y prueba fehaciente de los resultados concretos y monitoreo dinámico en cuanto a la implementación de REDD+.”

Estas expresiones remarcan el carácter transnacional de los actores involucrados en la implementación de proyectos vinculados a REDD+ y respaldan el argumento de esta tesina al poner énfasis en la participación de cada actor participante a nivel nacional y transnacional. Se resalta aquí el involucramiento organizaciones estatales y no gubernamentales de países latinoamericanos, así como también los principales representantes de la comunidad indígena Mbya guaraní, las y los pobladores rurales, el sector académico público y privado, y los individuos vinculados a la conservación forestal. En este sentido, cada uno es relevante dentro de la red de actores transnacionales en favor del manejo forestal sostenible, como se verá en los próximos apartados.

#### 4.4. Redes transnacionales entre actores involucrados en la implementación del caso.

En este análisis descriptivo, se busca observar el rol de las comunidades indígenas en este proyecto llevado a cabo por una red transnacional de actores.

Desde el año 2012, año en que se estableció el proyecto, se destaca la participación de las comunidades locales, de ahí viene el nombre Kaa'Guy Porá, que significa *ángel tutelar* y

---

<sup>14</sup> Página oficial. Huellas para un futuro. Disponible en <http://huellasparaunfuturo.org/redd/>

<sup>15</sup> Entrevista propia a Carlos Persini, febrero 2023.

*protector de los bosques centenarios* y es originado desde el consenso comunitario en diálogo con la Fundación Huellas para un Futuro. A su vez, con el transcurso de los años, la ambición de los proyectos impulsados por la fundación fue mayor y el diseño de los proyectos comenzó a ser cada vez más innovador gracias al enfoque multidisciplinario y al involucramiento de universidades especializadas en biología molecular. Estas instituciones académicas proporcionaron, durante el proceso de implementación, una base académica necesaria para encarar cada una de las propuestas. Especialmente, la biología molecular, permitió a los investigadores e impulsores del proyecto llevar un análisis exhaustivo de las especies de plantas nativas de la reserva, conocer y extraer sus propiedades.

Esto representó un nuevo tipo de reconocimiento internacional al trabajo de la Fundación en el proyecto Kaa'Guy Porá que concluyó en la colaboración del Fondo de Tecnología Limpia (CTF)<sup>16</sup>. Carlos Persini en entrevista propia sostiene que:

“Es ahí en donde empieza el trabajo de sintonía fina con los intereses políticos y financieros para jugar en forma transversal con otros tipos de actores, con sus particularidades, para lograr objetivos que realmente estén alineados con la rendición de cuentas y los marcos internacionales a los que hay que responder”.

Con respecto a los impactos del proyecto, han participado de este alrededor de 1.945 individuos (52% mujeres) como beneficiarios directos de las actividades programadas (Persini, 2020). Los beneficiarios indirectos, a raíz de las actividades de difusión y participación en el área, rondan los 3.500 individuos, no pudiendo determinar con exactitud el impacto resultante de las actividades regionales, provinciales y nacionales, pero, dando cuenta de las notas periodísticas, televisivas y radiales, existen indicios concretos que REDD+ ha ingresado en la agenda y consideración del público, en general, de Instituciones y Organizaciones tomadoras de decisión (Persini, 2020). Por consiguiente, este tipo de vínculos pareciera facilitar el diseño, la adopción y la implementación de políticas en favor del manejo forestal sostenible como marca buena parte de la literatura (Hecló, 1978; Haas, 1992; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Carpenter, 2001; Schneider et al., 2003; Lubell, 2007; Scholz et al., 2008).

---

<sup>16</sup> ONU: Programa para el medioambiente. Oportunidades de financiamiento: Entidad operadora, Banco Mundial. Portal Regional para la Transferencia de Tecnología y la Acción frente al Cambio Climático en América Latina y el Caribe – REGATTA, por sus siglas en inglés. En favor de promover mayor escala de financiamiento para la demostración, despliegue y transferencia de tecnologías bajas en carbono con un potencial significativo de ahorro a largo plazo de gases de efecto invernadero.

#### 4.5. Distribución de responsabilidades entre los actores de la red transnacional

En este apartado se destacarán dos conceptos centrales para la comprensión del argumento principal de esta tesina. En primer lugar, la participación multiactoral que implica el involucramiento de actores nacionales e internacionales en la implementación de proyectos en favor de la protección de bosques. Es así como la experiencia propia de las comunidades indígenas locales el caso Kaa'Guy Porá resulta clave para comprender la horizontalidad de las redes transnacionales a la hora de crear vínculos voluntarios y recíprocos a lo largo del tiempo (Gutierrez, 2019). En este sentido, Javier Karaí, cuyo nombre en idioma guaraní significa *cuidador de los animales del monte*, como miembro de las comunidades Mbya Guaraní, interlocutor y representante de las comunidades indígenas locales frente a organismos estatales, internacionales, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y grandes empresas multinacionales, en entrevista propia<sup>17</sup> sostiene que:

“Huellas para un Futuro tomó una metodología de trabajo que permitió a las comunidades locales percibir una entrada económica en intercambio por la gestión sostenible de los recursos naturales. Así, se fue creando una red más o menos organizada entre las seis o siete comunidades locales que incluyen al proyecto. Por lo mismo, las comunidades y la participación de las mismas resultan cruciales, tanto para la implementación de los proyectos REDD+, como en relación a la transferencia de recursos y la salvaguarda de los propios sistemas de subsistencia de las comunidades que habitan en el territorio”.

En segundo lugar, se destaca el fortalecimiento y desarrollo de las redes transnacionales de actores y fortalecimiento y se establece como condición necesaria por la CMNUCC en el 16° período de sesiones de la Conferencia de las Partes (COP), por medio de las salvaguardas de REDD+ para promover el manejo forestal sostenible. Dentro de este argumento teórico, el caso Kaa'Guy Porá construye y favorece al análisis de la condición participativa que se refleja tanto a nivel nacional como internacional e ilustra cómo la creación de una red transnacional tiende a favorecer la implementación de proyectos impulsados por la cooperación internacional en favor de la protección y gestión sostenible de los bosques mediante la construcción de sentido, de creación y circulación de significados (Berardo & Mazzalay, 2012; Hadden 2015; Mato, 2004: 69).

Por lo tanto, se describe a continuación la relevancia y capacidad de cada uno de los actores al momento de crear redes de vinculación e intercambio nacionales y transnacionales y, al mismo

---

<sup>17</sup> Entrevista propia a Javier Karaí, mayo 2023.

tiempo, se puede diferenciar el rol y distribución de responsabilidades entre los diversos actores involucrados en el proceso de implementación. De esta manera, el caso de implementación de REDD+ en el Proyecto Kaa'Guy Porá permite describir la creación de estas redes transnacionales que facilitan la coordinación de políticas, el intercambio de intereses, y la resolución de conflictos en relación a la conservación de los bosques (Berardo & Mazzalay, 2012; Hadden 2015).

El cuadro N°2: se presenta a modo de ilustrar el rol y distribución de responsabilidades entre los actores participantes dentro de la red transnacional que se crea y fortalece mediante la participación activa de Instituciones y Organizaciones Internacionales (OIT, ONU), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Programas de financiamiento y protección ambiental, Estados a cargo del financiamiento de REDD+, Estados Latinoamericanos receptores de fondos impulsados por REDD+ e impulsores de diferentes iniciativas para el fortalecimiento de la protección de bosques, ONG's, Ministerios, Secretarías, Institutos y Universidades, colaboradores técnicos, empresas, sector privado y comunidades indígenas locales.

**Cuadro N°2:** Información asociada con el tipo de actores nacionales e internacionales, sus objetivos, las actividades principales que desarrollan y su rol en la implementación de programas REDD+ vinculados al manejo forestal sostenible.

Actor Nacional/Internacional Participante	Responsabilidad asumida y/o rol desempeñado
<p>Organización Internacional del Trabajo (OIT)</p> <p>Convenio Núm. 169 - Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.</p>	<p>La OIT organiza y participa en una serie de eventos dirigidos a abordar los desafíos y las oportunidades del impacto del cambio climático y de sus relativas políticas sobre el mundo del trabajo promoviendo la participación de las poblaciones locales a nivel internacional.</p>
<p>Organización de Naciones Unidas (ONU)</p>	<p>La Organización de las Naciones Unidas incentiva la fundamental participación y contribución de todos los países para la elaboración de diferentes normativas en la esfera del derecho internacional relativo a la protección del ambiente.</p>

<p>El Programa ONU-REDD</p> <p>El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p> <p>El Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente (PNUMA)</p> <p>Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)</p>	<p>El Programa ONU-REDD se creó en septiembre de 2007 y está gestionado conjuntamente por tres de las más grandes agencias de Naciones Unidas: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).</p>
<p>Fondos multilaterales y Estados contribuyentes al financiamiento multilateral.</p> <p>Noruega, El Reino Unido, Estados Unidos y Alemania.</p>	<p>Proporcionar, recursos económicos, técnicos y científicos a fondos multilaterales, así como también se han ocupado de ejecutar proyectos a nivel bilateral y multilateral.</p>
<p>Países receptores del financiamiento multilateral.</p> <p>Argentina, Belice, Benin, Buthan, Indonesia, México, Colombia, Paraguay, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, y República Dominicana.</p>	<p>Países financiados por REDD+ en proyectos en favor del manejo forestal sostenible.</p> <p>Encargados de desarrollar marcos institucionales y legislativos para la correcta implementación de proyectos REDD+.</p>
<p>Organizaciones No Gubernamentales (ONG`s)</p> <p>Aproglabo en República Dominicana, Aprodiso y Fundación Panamá Sostenible en Panamá, Mujeres Tejedoras de Vida en Colombia, Fundater en El Salvador, Cetec en Paraguay, Ut´z Che´ en Guatemala y la Oficina Nacional Forestal en Costa Rica.</p>	<p>Intercambio de experiencias en proyectos para la protección forestal desarrollados en Latinoamérica y África.</p>
<p>Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (ACIAFOC)</p> <p>El Programa se desarrolla en el marco de la cooperación regional entre el gobierno de Alemania y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) a través del Consejo Centroamericano (CAC)</p>	<p>Cooperación internacional técnica y científica.</p> <p>Apertura de espacios políticos en reconocimiento de las comunidades indígenas que acompaña el desarrollo de proyectos REDD+ América del Sur, África, y Asia.</p>
<p>Argentina - Fundación Huellas para un Futuro.</p>	<p>Dirección y ejecución del proyecto Kaa´Guy Porá. Coordinación. Monitoreo. Evaluación.</p>

	Gestión Integral y Rendición de cuentas.
Argentina - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS)	Para avanzar en la preparación y en la implementación del mecanismo REDD+ en la Argentina, se trabajó a través del Programa de Colaboración de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación Forestal en Países en Desarrollo. (ONU-REDD)
Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI)	Relaciones institucionales.  Enlace y gestión con diversas ONG´s para el abordaje y resolución de la problemática social detectada. Capacitación REDD+ a ONG´s asociadas, Embajadas, Organismos, Sector académico.
Parques Nacionales, Áreas naturales protegidas del Estado y Sector Privado.	Diseño de estrategias, alianzas y convenios multisectoriales para la implementación REDD+. Generación de insumo a disposición de Ministerio de Ambiente y Gabinete de Cambio Climático de la Nación
Macro y micro empresas  Novachem  www.novachem.com.ar	Sector Privado.  Comunicación sobre Protocolo de Nagoya (1er caso en la provincia de Misiones). Difusión como modelo replicable sobre el uso sostenible de recursos del bosque y distribución equitativa de beneficios.
Seis comunidades indígenas locales de la provincia de Misiones y sus respectivos caciques o líderes comunitarios.  Comunidades indígenas bolivianas, brasileras y paraguayas.	Relación e intercambio de experiencias relacionadas con la implementación de proyectos REDD+ en sus territorios.  Asambleas comunitarias.

Fuente: Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades de REDD+ para la Población Indígena, Sociedad Civil y Comunidades Locales en Latinoamérica y El Caribe (LAC).

En resumen, la variedad de actores descrita anteriormente permite identificar, en el caso Kaa'Guy Porá, que los proyectos más exitosos han sido promovidos por una multiplicidad de actores participantes. Si bien en este desarrollo no se contó con indicadores cuantificables que permitan mostrar el impacto positivo del proyecto, las entrevistas recopiladas permiten observar, al menos, la percepción positiva de los actores involucrados. Sin embargo, como se mencionó anteriormente en la discusión de la literatura, sigue haciendo falta desarrollar un sistema de participación más inclusivo en la aplicación de los proyectos de REDD+. Es por ello por lo que, experiencias como estas muestran que el éxito en la puesta en marcha de estrategias impulsadas por este mecanismo requiere de la colaboración entre distintos actores nacionales e internacionales (Ellis et al 2008; Vergara 2014; Iturbide, 2014). De esta manera, se consideró relevante y necesaria para el desarrollo de este trabajo, la literatura de redes transnacionales que permite analizar la implementación de proyectos impulsados por REDD+.

## V. Conclusiones.

Para concluir, esta tesina cierra con los principales aportes que ayudan a comprender cómo la configuración de una red compleja de actores –nacionales y transnacionales– puede contribuir a mejorar la implementación de proyectos para la gestión sostenible de los bosques.

El primer aporte consistió en describir a la degradación y deforestación de los bosques como una problemática actual en la agenda pública internacional y nacional, y especialmente, la presión que esta ejerce sobre los grupos indígenas locales, entendidos como una de las poblaciones más vulnerable frente al cambio climático (Gutiérrez 2017; Jurado, 2022; Figueroa, 2023). A su vez, en el presente trabajo se analizó el contexto en el cual han surgido múltiples estrategias impulsadas mediante la cooperación internacional para impulsar la protección de los bosques y de las comunidades indígenas que en ellos habitan. Por lo tanto, como parte de estas estrategias, se ha hecho énfasis en la iniciativa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+), programa que busca paliar la deforestación mediante un sistema de transferencias económicas y técnicas destinadas por parte de países industrializados hacia aquellos que tienen mayor potencialidad para ser proveedores de servicios ecosistémicos.

El segundo aporte consistió en haber desarrollado la compleja red de actores que participó en la solución de esta problemática ambiental. Aquí se definió a las redes transnacionales como vínculos entre actores que trascienden las fronteras nacionales y se caracterizan por involucrar la participación de dos o más actores –y al menos un actor no gubernamental– en función de un objetivo en común (Betsill, 2014). La revisión de la literatura sobre distintos casos de implementación de REDD+ en América latina permitió describir, a lo largo del trabajo, la multiplicidad de actores involucrados en el proceso de implementación de estas iniciativas. Los actores e instituciones relevantes para este desarrollo son la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas (ONU) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), los Programas de financiamiento y protección ambiental, los Estados a cargo del financiamiento de REDD+ y los Estados Latinoamericanos receptores e impulsores de diferentes iniciativas de fondos impulsados por REDD+ para el fortalecimiento de la protección de bosques, las ONG's, los Ministerios, las Secretarías, los Institutos y Universidades, los colaboradores técnicos, las empresas, el sector privado y las comunidades indígenas locales.

En este sentido, el caso Kaa'Guy Porá en Argentina resulta relevante para el análisis planteado en este trabajo. El Plan de Acción Nacional de Bosques y Cambio Climático, se destaca como una política pública que resultó ser una herramienta de gestión operacional y sobre la que se constituye y desarrolla actualmente la Estrategia Nacional REDD+. A su vez, es necesario destacar que este Plan de Acción Nacional es el resultado de un amplio proceso participativo que involucró a actores del Gobierno nacional y provinciales, de la academia, del sector privado, a campesinos y a pequeños productores, a pueblos originarios y a organizaciones de la sociedad civil (ONU-REDD, 2019; MAyDS, 2019; González, 2020).

Entre los proyectos que Argentina tiene en ejecución y proyectados, se trabajó el caso del proyecto Kaa'Guy Porá, “Una comunidad integrada, una reserva sagrada” porque constituyó un ejemplo relevante para el análisis de las características y acciones que cada actor lleva adelante en la implementación de proyectos REDD+ en Argentina. Con ello, se ilustró cómo se constituyó la conformación de una red compleja de actores –tanto nacionales como transnacionales–. Esta red se caracterizó por la participación de los principales representantes de la comunidad indígena local Mbya guaraní, el involucramiento de las y los pobladores rurales, del sector académico público y privado y de individuos vinculados a la conservación forestal y funciona, fundaciones, ONG internacionales, entre otros en favor de la implementación de REDD+. Con esto se ha podido dar cumplimiento a una genuina transversalidad y gobernanza que incluye el compromiso efectivo de todos aquellos que se propusieron, con un mismo abordaje, implementar proyectos en sus territorios, para luego constituirse a sí mismos como actores relevantes a modo de alcanzar un objetivo común (Huellas para un futuro, 2018). El análisis del proyecto Kaa'Guy Porá hace posible, por lo tanto, la comprensión de la compleja red de relaciones transnacionales que las comunidades locales entretejen con el Estado, y otros actores sociales y transnacionales.

El análisis previo conduce a las conclusiones de este estudio descriptivo que ilustra cómo una gran cantidad de actores estatales, sociales y económicos dieron lugar a la creación y fortalecimiento de una red transnacional que permitió promover el manejo forestal sostenible mediante la implementación del programa REDD+. Con la comprobación de este argumento, se espera haber abonado a la literatura de redes transnacionales y la literatura basada en la implementación de proyectos de cooperación internacional vinculados con la protección de los bosques. En un trabajo futuro se podría aplicar este argumento en una comparación con otros casos empíricos en Argentina o del Sur Global.

## VI. Bibliografía

Angelsen, A. 2008. Moving ahead with REDD Issues, options and implications. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Cornago, Noé. 1997. Desarrollo, Subdesarrollo y Post-desarrollo. Un análisis crítico del debate contemporáneo. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gastéiz. Madrid: Tecnos/ UPV, 1997.

FAO y PNUMA. 2020. El estado de los bosques del mundo 2020. Los bosques, la biodiversidad y las personas.

FAO. 2019. Assessing the governance of tenure for improving forests and livelihoods—A tool to support the implementation of the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure.

Figuerola, Lucas M. 2022. Implementación de políticas ambientales en contextos Subnacionales. El caso de la Ley de Bosques en provincias argentinas (2008-2019). Tesis de doctorado en Ciencia Política. Universidad Nacional de San Martín.

Figuerola, Lucas M. 2023. Políticas que promueven la justicia ambiental en Argentina: Participación comunitaria en la protección de bosques. *ERLACS* 116. 23-44. <http://doi.org/10.32992/erlacs.10>

Gerring, John. 2007. Case Study Research. Principles and Practices. Cambridge: Cambridge University Press. Cap. 2 “What is a Case Study? The Problem of Definition”, págs. 17-36, y cap. 3 “What is a Case Study Good for? Case Study versus Large-N Cross-Case Analysis”, págs. 37-63.

Gobbi, J. 2006. Perfil de Sistemas de Pagos por Servicios Ambientales para Apoyo de Prácticas Forestales y Agrícolas Sostenibles. BID Documentos Trabajos. Washington, D.C. EE. UU

Goertz, Gary. 2006. Social Science Concepts. A User’s Guide. Princeton: Princeton University Press. Cap. 1, “Introduction”, págs. 1-24, cap. 2, “Structuring and Theorizing

GÓMEZ, M., & SANAHUJA, J. A., El sistema internacional de cooperación al desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos, Madrid, CIDEAL, 1999, pág. 17.

Griffiths, T. 2007. Seeing ‘RED’? ‘Avoided deforestation’ and the rights of indigenous peoples and local communities. Forest Peoples Programme, Moreton-in-Marsh, Reino Unido. <http://www.forestpeoples.org/>.

Grima, Nelson. 2022. Una Década de REDD+: Percepciones de las partes interesadas sobre su implementación.

Gutiérrez, Ricardo A. 2017. “La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)”. *Revista SAAP* 11 (2): 283-312.

Iturbide Flores María José. 2014. REDD+: dream or nightmare? A multi-level exploration of the design and implementation of REDD+ scheme.

KEOHANE, R. y NYE, J. 1971. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press [publicado anteriormente como número extraordinario de la revista *International Organization*, 25, 1971]

KEOHANE, R. O. NYE, J. y Hoffmann, S. 1993. *After the Cold War. International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Cambridge: Harvard University Press, 1993

Keohane, Robert; NYE, Joseph. 1988. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Traducido por Heber Cardozo Franco. 1° ed. G.E.L. Buenos Aires, Pág. 20.

Lawlor, K, Olander, L. P. y Weinthal, E. 2009. *Reducing emissions from deforestation: options for policymakers*. Working paper, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Durham, NC, and EE.UU.

Lorenzo, Cristian. 2020. *La conservación de la naturaleza en las relaciones Norte- Sur: el pago por los servicios ecosistémicos*. 10.7440/res71.2020.04. *Revista de Estudios Sociales*.

Lipschutz, R. 1996. *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*. Albany: SUNY Press and International Institutions. Cambridge: Cambridge University Press.

Mato, Daniel. 2004. “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil”. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 67-93.

Peskett y Brockhaus. 2010. “Cuando REDD+ se traslada al ámbito nacional Panorama de las realidades, oportunidades y desafíos”.

Risse-Kappen, T., ed. 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures*

Sanhueza & Antonissen, 2014. *REDD+ en América Latina. Estado actual de las estrategias de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal*

Wapner, P. (1996) *Environmental Activism and World Civic Politics*. Albany: SUNY Press.

Wertz-Kanounnikoff Sheila & Angelsen Arild. 2010. *La arquitectura nacional e internacional de REDD+ Vinculando las instituciones con las acciones*

Watson & Schalatek. 2022. *Informe temático sobre financiamiento para el clima: Financiamiento para REDD+*. Febrero 2022.

**Anexo 1:** Tabla de entrevistas.

ID	Organismo	Provincia/País	Tipo de entrevista	Lugar/Plataforma	Fecha	Nombre
1	Presidente de la Fundación Huellas para Un Futuro	Misiones, Argentina	Virtual	Google Meet	Febrero 2023	C. Persini
2	Líder comunitario Mbya guaraní e interlocutor designado por las comunidades locales frente a otros organismos.	Misiones, Argentina.	Presencial	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Mayo 2023	J. Karaí

**Anexo 2:** Imágenes



En la imagen: Carlos Persini, fundador de Huellas Para Un Futuro y Alejandro Benítez, Cacique General de la Provincia de Misiones y líder comunitario Mbya Guaraní.



En la imagen: Javier Karáí, interlocutor y representante de los intereses comunitarios frente a otros actores nacionales- transnacionales y Alejandro Benítez, Cacique General de la Provincia de Misiones y líder comunitario Mbya guaraní.



En la imagen: Alejandro Benítez, Cacique General de la Provincia de Misiones y líder comunitario Mbya guaraní, reunido con integrantes de las comunidades.