

Territorios seguros, bosques protegidos

PERSPECTIVAS INDÍGENAS PARA
UNA ACCIÓN CLIMÁTICA JUSTA

DOCUMENTO TEMÁTICO 2

Proyecto: Visiones Indígenas para la Justicia Climática

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Financiado por IDRC - Mayo 2022 a Octubre 2025



TERRITORIOS SEGUROS, BOSQUES PROTEGIDOS. PERSPECTIVAS INDÍGENAS PARA UNA ACCIÓN CLIMÁTICA JUSTA

Autores

- Maritza Paredes
- Anke Kaulard
- Danitza Gil

Lugar de publicación

Lima, Perú

Cita sugerida

Paredes, M., Kaulard, A., & Gil, D. (2025). Territorios seguros, bosques protegidos. Perspectivas indígenas para una acción climática justa. Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA), Pontificia Universidad Católica del Perú.

Producción de contenidos

Puente Perú: Noelia Chávez · Gianfranco Romero

Diseño y diagramación

Puente Perú: Alexandra Justo

Corrección de estilo

Noelia Chávez · Maria Claudia Augusto

Impresión

Lima, Perú

Proyecto base

“Visiones Indígenas para la Justicia Climática”

© Paredes, Kaulard y Gil, 2025. Todos los derechos reservados.

Prohibida la reproducción total o parcial sin autorización escrita del titular de los derechos.

Este trabajo se realizó con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Ottawa, Canadá. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de IDRC o las de su Junta Directiva.

Introducción

La justicia climática no es neutral: está atravesada por relaciones de poder. En el Perú, su aplicación revela **desencuentros entre el enfoque técnico y centralizado del Estado y las demandas de los Pueblos Indígenas**, que priorizan la seguridad territorial como base para enfrentar la crisis climática. Sin este reconocimiento, las políticas de conservación tienden a imponer restricciones en lugar de fortalecer su rol en la gestión ambiental.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) reflejan con claridad estas tensiones. **Muchas fueron creadas sin consulta previa, superponiéndose sobre territorios indígenas** y restringiendo su titularidad. Aunque existen mecanismos participativos, las dirigencias indígenas señalan que muchos han sido declarativos e informativos, sin poder real de decisión. Además, señalan que, en su forma actual, la conservación no solo ha obstaculizado la titulación comunal, sino que también ha puesto en riesgo la permanencia de los Pueblos Indígenas en sus propios territorios.

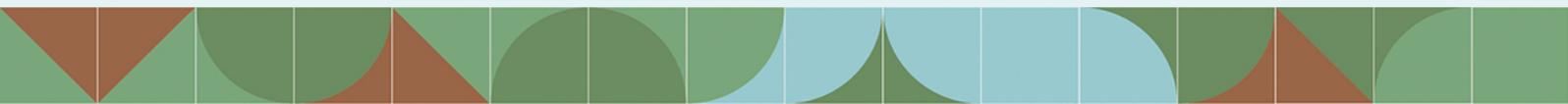
Lejos de ser una amenaza para la conservación, la seguridad territorial de los Pueblos Indígenas es esencial para una acción climática efectiva. Desde su perspectiva, **los bosques no son solo reservas de biodiversidad, sino territorios de gobernanza** donde han desarrollado prácticas ancestrales y contemporáneas de gestión sostenible. Garantizar su derecho al territorio no solo refuerza su identidad colectiva y resiliencia frente a amenazas como la deforestación y las economías ilícitas, sino que también protege los ecosistemas que el Estado busca conservar.

Este documento expone los **hallazgos de una investigación sobre visiones diferentes entre la conservación estatal y los derechos territoriales indígenas**. A partir de un análisis etnográfico, documental y participativo, examina cómo el Estado y las comunidades indígenas conciben y gestionan el territorio, así como las estrategias que estas han desarrollado para defender sus derechos. El objetivo es aportar insumos para repensar la mitigación y adaptación climática y avanzar hacia un modelo de conservación que garantice tanto la biodiversidad como la seguridad territorial indígena.



“Es como cuando tú presentas una denuncia sobre que han entrado a tu vivienda, pero de esta vivienda, o sea, ¿dónde está un documento que acredite que eres propietario o algo por el estilo? No tienes nada, entonces no tienes derecho a nada. Lastimosamente el Estado nos acostumbró tanto a esto. Estas paradojas legales que sí o sí necesitamos titularidad para que podamos exigir algo, sino no tienes derecho a nada.”

(Joven líder indígena, 2023)



Política Climática Peruana

Desarrollo de los instrumentos del Estado para la Conservación

Desde los años sesenta, el Estado peruano ha promovido las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como estrategia de conservación. Con el tiempo, y en respuesta al impulso global de las políticas de cambio climático, estas han evolucionado para intentar equilibrar la conservación con los derechos de los Pueblos Indígenas. Si bien han pasado de una visión excluyente a mecanismos de participación más formales, estos cambios no han garantizado plenamente sus derechos territoriales, generando nuevos desafíos para la justicia climática.

01 Conservación estatal y cogestión

En 1975, el Estado creó las ANP sin reconocer a los Pueblos Indígenas, restringiendo su acceso. Reformas posteriores permitieron la cogestión con algunas organizaciones indígenas, como las Reservas Comunales a finales de los 80. Adicionalmente, desde el 2001, la ley permite otorgar contratos para la administración de las ANP a organizaciones sin fines de lucro (ONG).

02 Cesión en uso

En 1979, se reconoció la presencia de comunidades indígenas dentro de las ANP del Perú, permitiendo su permanencia bajo un régimen de cesión en uso. Este mecanismo otorga acceso, pero no propiedad, dejando a las comunidades en una situación de inseguridad jurídica y sin reconocimiento pleno de sus derechos originarios. Además, la delimitación territorial sigue enfrentando vacíos legales en su superposición con las ANP.

03 Consulta previa en ANP

La Ley de Consulta Previa de 2011 reconoció el derecho de participación indígena en la creación y gestión de las ANP. Sin embargo, muchas fueron establecidas sin consulta antes de su promulgación. A pesar de que existen 109 ANP nacionales y regionales que deben actualizar sus Planes Maestros cada cinco años, solo se han realizado 14 procesos de consulta, lo que evidencia una brecha significativa en su implementación.

04 Adaptación climática

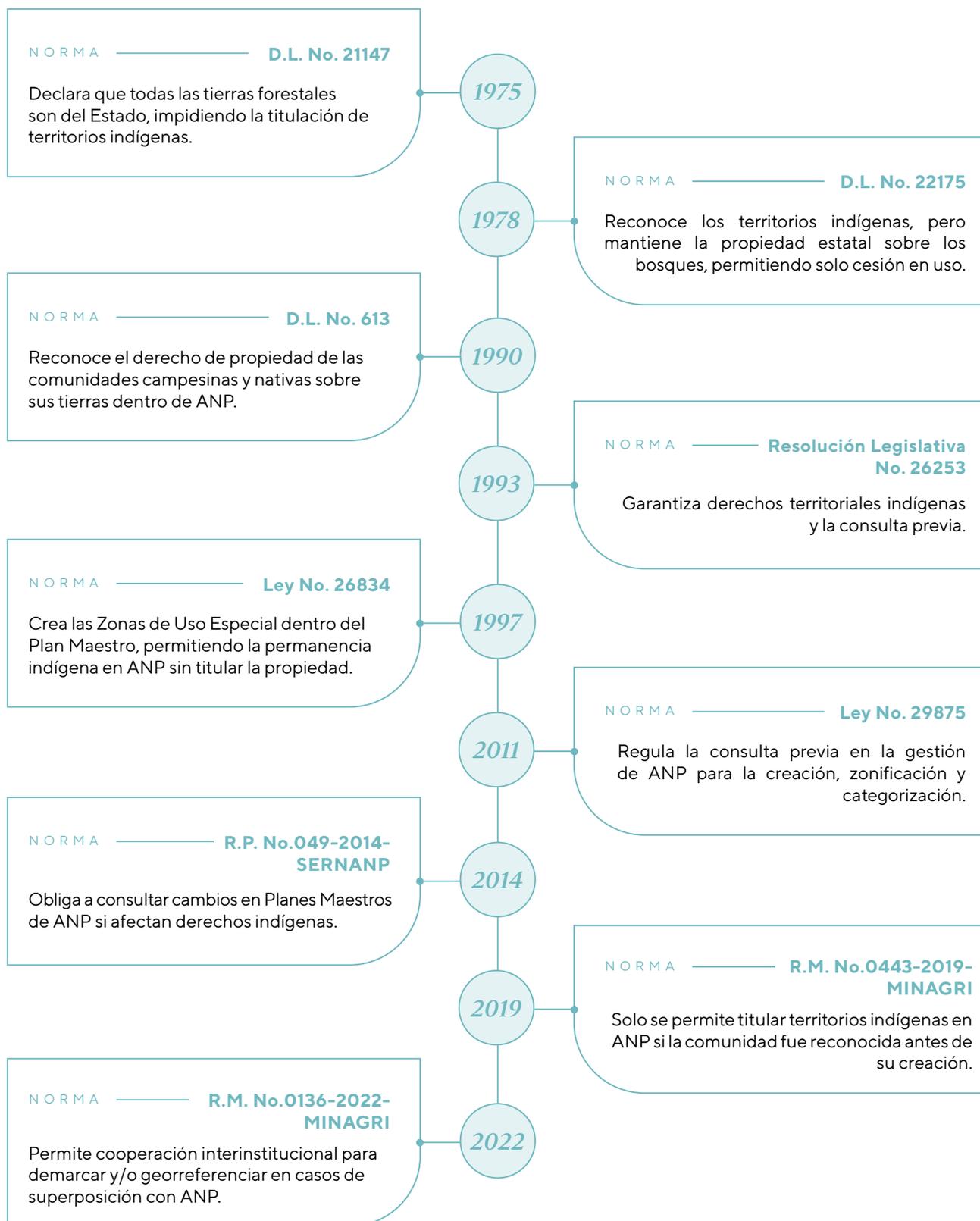
El Plan Nacional de Adaptación del 2021 no exige la seguridad territorial como condición habilitante. No obstante, las organizaciones indígenas han insistido en que sin este derecho garantizado, no es posible una acción climática efectiva ni sostenible.

A pesar de estas reformas, la seguridad territorial de los Pueblos Indígenas sigue siendo frágil dentro de la política de conservación.

PARA REFLEXIONAR

- **¿Han sido estos cambios suficientes para garantizar sus derechos dentro de la acción climática estatal?**
- **¿Pueden los programas climáticos en ANP garantizar la justicia climática?**

BOX: Evolución de las leyes para la seguridad territorial de comunidades indígenas dentro de ANP



El Territorio Kichwa

El caso del Pueblo Kichwa en San Martín evidencia los desencuentros entre la política de conservación estatal y la seguridad territorial indígena. La creación del Parque Nacional Cordillera Azul - PNCAZ en el 2001 y del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera - ACR-CE en el 2005 se realizó sin consulta previa, excluyendo a las comunidades indígenas que habitaban estos territorios. Aunque han enfrentado los efectos del cambio climático —como alteraciones en los ciclos de lluvia y reducción de la calidad del agua—, las restricciones impuestas por las ANP han limitado también su capacidad de acción y decisión sobre su propio territorio.

- **Titulación bloqueada:**

La falta de consulta previa invisibilizó al pueblo Kichwa y bloqueó el reconocimiento de su territorio en las ANP. Aunque hubo avances judiciales en las CC.NN. Puerto Franco y Nuevo Lamas, muchas comunidades siguen sin título. La priorización estatal de títulos individuales, concesiones forestales y de conservación ha fragmentado territorios comunales y generado conflictos por superposición.

- **Retribución desigual:**

Los Kichwa cumplen un rol central en la conservación, pero no reciben una retribución justa. Los Pagos por Servicios Ecosistémicos no se distribuyen equitativamente: mientras el Estado financia pocos guardaparques, en su mayoría no indígenas, a las comunidades se les exige trabajo voluntario. Además, los beneficios de los créditos de carbono son administrados por una ONG sin co-gestión directa con las comunidades, que deben concursar por fondos sin poder influir en sus criterios ni distribución.

- **Territorio fragmentado:**

Aunque con los años se han abierto espacios de diálogo, estos han sido principalmente informativos y no han abordado el problema central de la titulación. En 2023, las comunidades Kichwa impulsaron una mesa técnica para avanzar en la titulación colectiva. Sin embargo, aún perciben falta de voluntad política dentro de la administración de las ANP para cerrar esta brecha.

El caso Kichwa demuestra que, pese a las reformas en la política ambiental, la seguridad territorial sigue siendo una deuda pendiente. La conservación no puede sostenerse sin reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas que han protegido estos territorios por generaciones.



“Si un niño nace y no le saca su DNI, no tiene, no está en el sistema, ¿ya? Pero tú le estás mirando a ese niño. ¿Existe o no existe ese niño? Para mí no existe porque no tiene DNI. Eso es básicamente lo que nos están diciendo a nosotros [...] Esa misma forma de ver las cosas lo aplican con nosotros. No tienes títulos, no te consulto, no te preguntes más, ni siquiera existes.”

(Lideresa Kichwa, 2022)

¹ Mecanismo voluntario mediante el cual quienes se benefician de un ecosistema retribuyen a quienes lo conservan, promoviendo la protección y uso sostenible de la naturaleza.

Dos formas de ver el Bosque

¿Naturaleza o territorio?

Para entender las distintas visiones del territorio, **comparemos dos mapas del Bajo Huallaga**. El de la izquierda, elaborado con datos de SERNANP, refleja la perspectiva estatal: un espacio delimitado para la conservación, con límites fijos y sin presencia de comunidades indígenas. En contraste, el de la derecha, basado en mapas creados con comunidades Kichwa, muestra un territorio dinámico donde la caza, pesca y agricultura coexisten con la conservación del bosque y la adaptación climática. Para los Kichwa, el territorio no es un espacio estático por proteger, sino un entorno vivo que quieren cuidar y defender. Si bien enfrentan presiones extractivas, son ellos colectivamente quienes sostienen el equilibrio entre uso y preservación.



Figura 1: Mapa de SERNANP



Figura 2: Mapa parlante Kichwa

Figura 1: Centros poblados y Comunidades Nativas en el Bajo Huallaga entre ACR-CE y PN-CAZ, abril 2025. Elaboración con datos del visor de las áreas naturales protegidas "GEOANP" de SERNANP

Figura 2: Mapa general del Bajo Huallaga producido en el proyecto. Créditos: Akemi Higa y Kevin Malca, Octubre 2023. Elaboración con datos de los mapeos con 5 comunidades, Geo ANP SERNANP y Miguel Valderrama.

El Debate

Creencias estatales y escenarios reales

El Estado ha promovido una política de conservación basada en los bosques como naturaleza. Sin embargo, esta visión contrasta con las perspectivas de las comunidades indígenas, para quienes el bosque es parte integral de su territorio colectivo que buscan conservar. A continuación, presentamos el contraste de estas distintas perspectivas junto con ejemplos que ilustran estas diferencias.

Creencia	Realidad	Ejemplo
Las comunidades que hoy piden titulación son nuevas	El proceso de titulación es costoso, lento y burocráticamente complejo, dejando a muchas comunidades esperando por décadas. La creación de una ANP lo dificulta aún más.	El proceso de titulación puede extenderse entre 15 y 20 años, e incluso alcanzar los 70 años en algunos casos. Hasta 2023, se identificaron 57 comunidades Kichwa en proceso de titulación en San Martín.
Varias comunidades que quieren titularse no son realmente indígenas	Muchas comunidades no reportaron su identidad indígena debido a la discriminación y a que el Estado prioriza títulos individuales y centros poblados reconocidos en la entrega de servicios. Sin embargo, la identidad no es fija; muchas han recuperado y reafirmado su identidad indígena precisamente en la lucha por la protección de sus territorios.	“Chazuta ha tenido una invasión colona en donde nuestros padres, nuestro abuelos, han sido totalmente discriminados por su idioma [...] había un complejo de decir no, yo no soy nativo, un prejuicio ” (Líder indígena, 2023)
Las federaciones son nuevas y solo buscan beneficios	Frente al cambio climático y las restricciones territoriales, los Pueblos Indígenas se organizan en federaciones para defender sus derechos. Más que buscar beneficios individuales, son una estrategia colectiva para pensar el futuro de sus culturas e implementar acciones que permitan ejecutar sus proyectos.	“Esta realidad nos permite identificar necesidades y construir nuestro propio camino hacia el acceso a esos fondos. (...) Hay muchos proyectos están pensados para cinco años, nuestros procesos son de 15, 20, 50 años o más. Estamos pensando en los próximos 500 años para nuestros pueblos indígenas ” (Líder indígena Jamer López, 2023)

Creencia

No hay comunidades indígenas dentro de las ANP, pues si no están tituladas, para la ley no existen

Realidad

El Convenio 169 de la OIT, respaldado por la Corte Interamericana, establece que las comunidades indígenas existen con independencia de su reconocimiento formal. Esto implica que el Estado tiene la obligación de reconocer sus territorios, incluso si se encuentran dentro de ANP creadas posteriormente.

Ejemplo

“¿Se es pueblo indígena recién con el reconocimiento? Tampoco. (...) Y de la misma comisión de aplicación (...) han señalado que el convenio se interpreta con el principio de preexistencia de las realidades (...) Entonces, quiere decir que **el reconocimiento no constituye a la comunidad como tal, sino que es algo posterior**, un reconocimiento formal, que no implica de que ellas no existieran.” (Experta legal, 2023)

La naturaleza está mejor preservada restringiendo la intervención humana

Los territorios que hoy se buscan conservar han persistido gracias al cuidado de los Pueblos Indígenas, quienes, a través de sus conocimientos han protegido y sustentado estos espacios. No son ajenos al ecosistema que se busca conservar, forman parte de él y de su preservación.

“Lo que habíamos hecho nosotros era **identificar las áreas que consideramos prioritarias** por su importancia biológica y por la presión (humana) a la que estaban sujetos.” (Experto en ANP, 2024)

Las comunidades quieren títulos para deforestar y explotar recursos

La relación de los Pueblos Indígenas con el bosque no es esencialista ni romántica. Si bien la expansión de mercados y la ausencia del Estado pueden llevar a una explotación no sostenible a nivel individual o familiar, la búsqueda colectiva por la permanencia cultural estimula sus acciones de conservación. Para muchos pueblos, organizaciones y autoridades indígenas, preservar el bosque es una decisión política que garantiza su continuidad cultural y su subsistencia a largo plazo.

“Antes del parque nosotros hacíamos nuestro patrullaje en defensa de la flora y fauna porque es así de nosotros de estar muy antes que **hemos cuidado y lo seguimos cuidando porque de ahí nosotros nos alimentamos** tanto en la pesca, en la casa de animales y en otras plantas medicinales” (Ex Apu, 2023)

Estrategias para avanzar

Las demandas de justicia climática de los Pueblos Indígenas por seguridad territorial están acompañadas de estrategias indígenas para construir soluciones que equilibren conservación y derechos. Al disputar las reglas de la conservación y la acción climática, las comunidades no solo exigen reconocimiento, sino que también generan espacios de negociación y adaptación institucional. También emergen estrategias desde el Estado para una acción climática más justa y efectiva.

Estrategias Kichwa

- **Protestas:** Usadas en ambas ANP para reclamar mayor participación y defensa de sus derechos.
- **Diálogo estructurado:** Tanto con representantes del Estado como de ONGs que gestionan las ANP. Algunas han llegado a hablar directamente con autoridades en Lima.
- **Coaliciones:** Alianzas con ONGs para proyectos de conservación y litigación estratégica.
- **Acción legal para la titulación:** Algunas comunidades como Nuevo Lamas de Shapaja y Puerto Franco han logrado avanzar hacia la titulación de parte de sus territorios
- **Adaptación a marcos legales restrictivos:** Algunas comunidades se han adaptado al hacer uso de la cesión en uso y de combinar diferentes tipos de títulos de propiedad para sortear barreras legales.

Estrategias estatales

- **Flexibilización por parte de algunos burócratas:** Se han reinterpretado conceptos como “uso productivo de la tierra” para incluir la agricultura rotativa indígena. Se han otorgado permisos temporales de uso de tierra como una alternativa.
- **Intentos de coordinación interinstitucional:** Algunas autoridades han promovido diálogos entre agencias de titulación, organismos de conservación y gobiernos regionales para reducir la fragmentación burocrática.
- **Reconocimiento y Negociación con las federaciones indígenas:** Para avanzar en los procesos de titulación, algunos funcionarios han buscado el trabajo conjunto frente a una necesidad compartida.

Estos avances son prueba de que es posible que todas las partes realicen acciones para encaminar la política climática del país hacia una verdadera justicia climática. Puede que algunas acciones no sean perfectas y que las tensiones aún persistan. Sin embargo, los avances realizados nos muestran que se pueden tomar pasos en la dirección correcta para conciliar la conservación con los derechos territoriales indígenas.



“Cuando tienes sesión en uso, puedes hacer todas las actividades o tienes las secciones. Puedes tener acceso a algún proyecto. Pero lo que queremos es que sean de nosotros.”

(Comunera y dirigente de asociación, 2023)

BOX: Estrategias de alcance nacional

Las Organizaciones Indígenas han desarrollado estrategias para posicionar la seguridad territorial dentro de la política climática en Perú. Entre ellas destacan:

- **Incidencia en el financiamiento:** Organizaciones como AIDSESP y CONAP han logrado ejecutar 2.5 millones de dólares para la seguridad territorial indígena. Específicamente en el registro de comunidades indígenas para la obtención de su personería jurídica, titulación de tierras indígenas, y desarrollo de actividades productivas sostenibles.
- **Gestión territorial:** En San Martín, la colaboración entre las organizaciones indígenas, el Estado regional y aliados permitieron la titulación de 14 comunidades en 8 años (2016-2023), luego de 19 años sin nuevas titulaciones a comunidades Kichwa.
- **Participación en políticas públicas:** Han presionado para incluir las perspectivas indígenas en el diseño e implementación de políticas climáticas, a través de la consulta previa a la Ley Marco de Cambio Climático y la PPICC.

Construyendo juntos

El proyecto **Visiones Indígenas para la Justicia Climática** recoge una concepción territorial indígena de la conservación y la acción climática, a partir de un enfoque etnográfico. Ha combinado investigación documental, 148 entrevistas, 376 horas de observación participante, 11 talleres de mapeo participativo y 3 talleres subnacionales y nacionales con 107 participantes. En total, cerca de 265 personas han estado involucradas durante la elaboración de esta investigación.

Lejos de representar un obstáculo, la concepción territorial indígena constituye un pilar para soluciones climáticas sostenibles y equitativas. Los Pueblos Indígenas no se oponen a la conservación; lo que demandan es un modelo que revierta las desigualdades históricas y garantice su derecho a gestionar el territorio, entendiendo el bosque como parte inseparable de él. Avanzar hacia una acción climática efectiva requiere preservar no solo ecosistemas, sino territorios vivos donde bosques y comunidades compartan un futuro común.



Taller de mapeo con la Comunidad Nativa Ricardo Palma, San Martín



Taller de mapeo con la Comunidad Nativa Allima Sachayuk Canayo, San Martín

Créditos de la foto: Leslie Searles



Taller de mapeo con la Comunidad Nativa Paucar Sapa Túpac Amaru, San Martín



Taller de mapeo con la Comunidad Nativa Mushuk Llakta de Chipaota, San Martín

Créditos de la foto: Leslie Searles



**VISIONES INDÍGENAS
PARA LA
JUSTICIA CLIMÁTICA**

**CISEPA
PUCP**



PUCP

FINANCIADO POR:



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada