

Participación Indígena

TRANSFORMANDO LA
ACCIÓN CLIMÁTICA

DOCUMENTO TEMÁTICO 1

Proyecto: Visiones Indígenas para la Justicia Climática

Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)

Financiado por IDRC - Mayo 2022 a Octubre 2025



Autores

- Maritza Paredes
- Anke Kaulard
- Danitza Gil

Lugar de publicación

Lima, Perú

Cita sugerida

Paredes, M., Kaulard, A., & Gil, D. (2025). Participación indígena. Transformando la acción climática. 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 documento ha sido elaborado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con el apoyo del Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional-IDRC de Canadá y de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, a través del proyecto Puna Resiliente.

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de ambas entidades.

Introducción

La justicia climática no es solo un asunto ambiental, sino también político: define quién toma decisiones sobre territorios y ecosistemas, y bajo qué principios. En Perú, el Estado ha implementado políticas climáticas que buscan responder a la crisis ambiental. Sin embargo, persisten desafíos para garantizar que los Pueblos Indígenas, cuyos sistemas de gestión territorial han sido históricamente relegados en la toma de decisiones, sean reconocidos como actores clave en este proceso y sus perspectivas sean incorporadas.

Las 249 Áreas Naturales Protegidas (ANP) creadas por el Estado son espacios clave para analizar la acción climática estatal. Aunque el Estado ha desarrollado **mecanismos de participación bien estructurados en términos administrativos y técnicos, en estos territorios no necesariamente se generan procesos inclusivos y equitativos** para los Pueblos Indígenas, especialmente aquellos sin reconocimiento formal o títulos de propiedad. Persisten barreras normativas, técnicas y estructurales que limitan su capacidad de influir en el diseño y ejecución de la acción climática.

Frente a este panorama, **los Pueblos Indígenas han cuestionado el enfoque tradicional de la acción climática del Estado.** No se oponen a la conservación ni al cumplimiento de compromisos climáticos, sino que buscan una participación que trascienda lo consultivo y tenga un impacto real en las decisiones sobre sus territorios. Han politizado el debate climático no como una barrera, sino como una oportunidad para construir soluciones más justas, sostenibles y alineadas con sus propias formas de gestión y cuidado de los ecosistemas que habitan.

Este documento recoge **las experiencias de los Pueblos Indígenas Kichwa en San Martín y Quechua en Arequipa**, a través de un enfoque etnográfico, combinando investigación documental, observación participante, mapeos participativos y entrevistas. Se analizan los espacios de participación promovidos por el Estado y su contraste con la realidad de la gestión indígena en Áreas Naturales

Protegidas. A partir de estos casos, se presentan criterios para mejorar la participación indígena y se destaca la experiencia de la Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC) como un modelo de articulación y fortalecimiento de la incidencia.

“Los Pueblos Indígenas siempre hemos cuidado el bosque. No necesitamos que alguien venga a capacitarnos cómo hay que cuidar nuestro territorio. Nosotros ya sabemos cuidar nuestro territorio.”

(Lideresa Indígena Elaine Shajian, 2023).

Mecanismos de Participación

La participación en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en Perú se ha incorporado progresivamente a través de mecanismos que buscan incluir a comunidades y otros múltiples actores en la toma de decisiones. Sin embargo, los líderes indígenas plantean que estos mecanismos, más que fomentar la co-gobernanza, muchas veces funcionan como trámites administrativos que proyectan una imagen de inclusión sin garantizar una incidencia real en las decisiones sobre el territorio.

- **Diagnósticos y estudios participativos:**

Utilizados en la creación y gestión de ANP, incluyen talleres, entrevistas y herramientas como mapas parlantes. Aunque recogen perspectivas comunitarias, su diseño limita la capacidad indígena de definir agendas y prioridades, alineando sus resultados con las lógicas de financiadores y organismos técnicos.

- **Comités de gestión y plataformas multi-actor:**

Reúnen a comunidades, ONG, el Estado y otros actores para coordinar la gestión de ANP. Sin embargo, la representación indígena suele ser limitada frente a sectores con mayor influencia política y técnica. Además, estos espacios priorizan la agenda institucional nacional o internacional, relegando a los Pueblos Indígenas a un rol consultivo no vinculante.

- **Protocolos de consulta previa:**

Desde la aprobación de la Ley de Consulta Previa en 2011, solo se han realizado 14 consultas para 109 ANP de administración nacional y regional. La mayoría de los planes maestros no han sido consultados, incluso aquellos que se renovaron después del 2011 y solo una ANP Nacional ha sido creada con este protocolo. En suma, ha incidido limitadamente en la creación o gestión de las áreas.

PARA REFLEXIONAR

- **¿Cómo los mecanismos pueden transformarse para garantizar una participación efectiva y justa?**

“Sí, se toman decisiones, pero esas decisiones (sobre presupuesto) no (...) Nosotros simplemente manejamos idea. (...) Nadie va a perder tiempo gratis.”

(Ex presidente de comité de gestión, 2023)

BOX: Historia y compromisos del Estado para la participación indígena en ANP

Historia

- **1990s:** Creación de mecanismos iniciales de participación en ANP
- **1994:** Ley de Áreas Naturales Protegidas establece Comités de Gestión
- **2006:** Aprobación de la Guía de Gestión Participativa del SERNANP
- **2011:** Implementación de la Ley de Consulta Previa en Perú
- **2020s:** Más énfasis en la participación en la gobernanza climática

Compromisos

- **Ley Marco de Cambio Climático:** artículo 22. participación indígena, principio 3.1. Mitigación y adaptación basada en conocimientos tradicionales.
- **Ley Forestal y de Fauna Silvestre,** artículo 6 del 4to reglamento y artículo 20. Participación en la zonificación forestal.
- **Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático,** enfoque transversal de interculturalidad.

El Pueblo Kichwa

Dos ANP, participación limitada y falta de voluntad estatal

El Pueblo Kichwa, cuyos territorios se encuentran en la región San Martín, ha sido directamente afectado por la creación y gestión de dos Áreas Naturales Protegidas (ANP): el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera (ACR-CE), establecida en 2005 y gestionada por el Gobierno Regional de San Martín a través del Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM); y el Parque Nacional Cordillera Azul (PNCAZ), administrado por el SERNANP y la ONG CIMA. En ambos casos, las comunidades han buscado incidir en la gestión de sus territorios, pero han encontrado espacios de participación limitados que, lejos de fortalecer la gestión de las ANP, profundizan la desconfianza en las instituciones.

01

La consulta previa sigue siendo un derecho no garantizado

Ninguna de las dos ANP se creó con consulta previa, y los intentos posteriores para los Planes Maestros quedaron inconclusos: las decisiones ya estaban tomadas y no hubo un diálogo real con las comunidades. Además, se restringió el reconocimiento solo a comunidades tituladas, existiendo varias comunidades en proceso de titulación. Esto impidió que los Kichwa incidan en aspectos clave como la zonificación territorial y el acceso a recursos.

02

Los comités de gestión no tienen representación indígena efectiva

En el ACR-CE, los criterios para participar en los comités han priorizado la residencia local por encima de la identidad cultural de los Pueblos Indígenas, limitando la representación de las federaciones indígenas. En el PNCAZ, la participación se ha restringido a comunidades tituladas o asociaciones de productores, dejando fuera a muchas otras que comparten el mismo territorio.

03

Los costos de la participación recaen en las comunidades

La falta de un reconocimiento y apoyo formal de la estructura de representación indígena, sus federaciones, impide que su participación sea presupuestada. Los líderes Kichwa deben asumir gastos de traslado y tiempo, lo que genera desigualdad frente a otros actores con más recursos.

04

Los conocimientos y la acción climática indígena no son valorados

A pesar de que las comunidades han demostrado un manejo sostenible, los planes de conservación no han incorporado sistemáticamente sus conocimientos y prácticas sobre el uso del territorio, ni discutido con ellos el valor de sus aportes a servicios ecosistémicos como REDD+.

Ante las limitaciones en su participación, las federaciones Kichwa han recurrido a la vía judicial y a alianzas con ONGs para incidir en la política ambiental.

PARA REFLEXIONAR

- **¿Cómo pueden los Pueblos Indígenas recuperar la confianza en la consulta?**
- **¿Qué cambios son necesarios para garantizar el reconocimiento de su identidad y los costos de su participación?**

“Porque prácticamente ellos están en gabinete ¿no?(...)quieren conservar y quieren que ese territorio no le toque nadie. Imagínate si esa comunidad no hace nada y deja que ingrese la tala ilegal de madera, tala ilegal de tierras, tráfico de tierras.”

(Líderes de federación Kichwa, 2023)

El Pueblo Quechua

Un modelo de confianza con tensiones no resueltas

La Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca (RNSAB) fue creada en 1979 para proteger los ecosistemas altoandinos, la biodiversidad y las fuentes de agua que abastecen a Arequipa y Moquegua. Su administración está a cargo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) en contrato con el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo del Sur (DESCOSUR). Durante su creación, no existían estándares formales de consulta previa como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las comunidades Quechuas tituladas dentro del área protegida no fueron consideradas en su delimitación ni en su gobernanza. Sin embargo, a lo largo de los años, la gestión de la RNSAB ha promovido relaciones de confianza con las comunidades y su participación en espacios de diálogo. Esta apertura requiere mejorarse para garantizar una participación efectiva en la toma de decisiones.

01

Comités de gestión con baja asistencia y representatividad limitada

Aunque están diseñados para fomentar la inclusión, la participación de las comunidades campesinas es reducida. Esto se debe, en parte, a la difusión poco clara de las convocatorias y a la percepción de que estos espacios son principalmente declarativos, sin garantía de que las decisiones se traduzcan en acciones concretas. Además, la participación en estos espacios implica costos de tiempo y dinero que no son asumidos por el Estado, dificultando el involucramiento pleno de los actores locales.

02

Integración parcial de conocimientos indígenas

Aunque se han incorporado saberes locales en la gestión de la biodiversidad, especialmente en el chaccu de la vicuña y la siembra y cosecha del agua, sigue existiendo una brecha. Los técnicos de campo suelen adaptar enfoques estatales sin integrar de manera efectiva los criterios y metodologías indígenas en la gestión diaria.

03

Relaciones de confianza que inhiben la expresión de desacuerdos

La proximidad entre los administradores de la RNSAB y algunas comunidades ha generado un espacio de trabajo colaborativo. Sin embargo, esta confianza también ha generado una barrera: el temor a generar tensiones ha llevado a que ciertas preocupaciones no se expresen abiertamente, limitando la posibilidad de discutir problemas estructurales y de promover ajustes en la gestión del área protegida.

La experiencia de la RNSAB muestra que una relación cercana entre comunidades y gestores es valiosa, pero no garantiza que las voces indígenas sean realmente escuchadas en la toma cotidiana de decisiones.

PARA REFLEXIONAR

- **¿Cómo lograr que los técnicos reconozcan y respeten otros saberes en la toma de decisiones?**
- **¿De qué manera generar un diálogo donde las comunidades puedan expresar demandas y proponer cambios sin temor?**



“Nosotros usamos distintas palabras y aquellos también, entonces nosotros que somos de la comunidad o de los centros poblados, no sé cómo podríamos decir que nos sentimos un poco menos, nos intimidan.”

(Taller en Arequipa, 2024)

Entre el discurso y la práctica

Revisando creencias y aprendizajes a partir de casos claves

Los Pueblos Indígenas enfrentan múltiples barreras que limitan su incidencia en la toma de decisiones, como la falta de representación efectiva, la desigualdad en el acceso a recursos y menor poder para influir. Esto genera una brecha entre la participación que el Estado promueve en el discurso y la que realmente ocurre en el territorio, como se evidencia en los siguientes puntos.

Lo que se cree	Lo que realmente ocurre	Ejemplo
La participación es equitativa y justa para todos	Se asume que todas las personas pueden participar en igualdad de condiciones, pero en la práctica, las comunidades indígenas enfrentan barreras como la falta de información, recursos, tiempo y poder frente a otros actores. Además, las desigualdades estructurales limitan aún más su incidencia, como ocurre con las lideresas indígenas.	“Como nosotros vivimos acá en parte alta, necesitaremos nosotros charla. A veces la comunidad que vivimos acá no tenemos buenos profesionales, no sabemos capacitación, qué derechos tenemos. (...) ustedes vienen siempre, venían, pero hay veces se olvida en medio camino. ” (Miembro Quechua de Junta Directiva de Comunidad Campesina, 2023)
Si hay representantes de comunidades, entonces la participación es real	Tener representantes de comunidades indígenas en espacios de participación no significa que todas las comunidades estén siendo escuchadas. En muchos casos, son los mismos líderes quienes participan de manera recurrente, lo que puede limitar su independencia y erosionar la legitimidad de los procesos participativos.	En la opinión de quienes no son siempre convocados, se observa una mayor crítica a los procesos participativos. “No hay una buena organización, no hay equidad, no hay nada. Solamente es todo favoritismo. ” (Presidente Quechua de Comunidad Campesina, 2023)
Las comunidades siempre están interesadas en participar en la conservación	Si la participación no genera cambios en sus demandas, las comunidades pierden interés. Muchos temas de su interés, como el acceso a recursos y la titulación de tierras, no son parte de la agenda. El desgaste y la falta de resultados concretos hacen que la participación sea vista como un esfuerzo poco útil.	En referencia a la ANP: “ Antes se reunían 600 personas. Ahora nos hemos reunido acá en (centro poblado) 8 personas. Como había poca participación, han reformado el programa para mal, porque... Peor, no hay participación.” (Reunión con dirigentes en Arequipa, 2023)
Si se han realizado mecanismos participativos, se espera que no haya conflictos.	La realización de estos mecanismos no siempre aseguran la legitimidad de la acción climática. Si la población no siente que su voz fue realmente escuchada, es probable que expresen y actúen sobre su desacuerdo.	“Hicimos la consulta. Visitaron todas las comunidades nativas que existían (...) “no sé qué pasó, explotó la bomba un día (...) <i>you wonder</i> , ¿de dónde sale esta bomba?” (Funcionaria de Gestión de ANP, 2024) “Nosotros hemos puesto un alto de que mientras no se llegue a una consulta concretizada... deberían dejar de ingresar a las comunidades. Pero (...) insistían (...). Entonces ahí fue la ruptura. ” (Líder indígena Kichwa, ES-025 2023)
Las comunidades están de acuerdo con las acciones climáticas del Estado	Las comunidades pueden aceptar medidas para evitar conflictos con las autoridades con quienes tienen relación cercana, aunque sepan que no resolverán sus necesidades. Como resultado, las decisiones siguen un curso predefinido sin una verdadera satisfacción de las partes involucradas.	En la RNSAB, las comunidades Quechuas han expresado su preocupación por las restricciones a sus actividades tradicionales dentro del ANP. Sin embargo, para evitar conflictos, aceptan la propuesta de los técnicos (por ej. calendarios para siembra y cosecha de agua) sin cuestionarlas abiertamente, aunque esto afecte el programa (Conversación con lideresa Quechua, junio 2024)

Criterios para mejorar

Hacia una participación real en la acción climática y las ANP

Para que la participación de los Pueblos Indígenas en la gestión de Áreas Naturales Protegidas (ANP) sea efectiva, debe reconocerse que el territorio no es solo un espacio de conservación, sino también un ámbito político del territorio y sus ecosistemas. La participación de los Pueblos Indígenas debe ir más allá de un procedimiento administrativo y convertirse en un proceso genuino de diálogo y construcción conjunta de decisiones.

A partir del trabajo conjunto en talleres con organizaciones y comunidades Kichwa y Quechua, se han identificado criterios clave para garantizar que la participación sea un mecanismo que permita a las comunidades influir realmente en la gestión de las ANP.

01

Fortalecer la organización comunitaria

La capacidad de incidencia de las comunidades depende de su nivel de organización

- Formar a jóvenes líderes indígenas a través de talleres de capacitación y educación profesional.
- Fomentar la rotación de roles de representación en las organizaciones.
- Impulsar mecanismos de rendición de cuentas dentro de las organizaciones indígenas.
- Facilitar redes de apoyo entre comunidades y aliados estratégicos a través de pasantías e intercambios de experiencias con otras organizaciones.

Convocatorias más inclusivas y representativas

02

La participación efectiva no debe depender únicamente del reconocimiento legal de las organizaciones

- Ampliar la convocatoria a actores con presencia y actividad en el territorio, no solo a comunidades tituladas o asociaciones formalmente registradas.
- Incorporar voces críticas y diversidad de perspectivas.
- Garantizar que la representatividad responda a la dinámica real de los territorios y no solo a estructuras formales preexistentes.

03

Reconocer los costos de la participación

Asistir a reuniones implica dejar de trabajar, atender el hogar o gestionar el territorio. No todas las personas pueden asumir estos costos de la misma manera

- Garantizar y flexibilizar la gestión de recursos para viáticos y tiempos de dedicación.
- Diferenciar costos según género, edad y situación económica.

04

Transparencia de intereses y ampliar la participación

La participación no debe limitarse a los mismos representantes, sino también incluir mujeres, jóvenes y actores usualmente excluidos

- Identificar y visibilizar a los actores afectados que no están en la mesa.
- Establecer reglas claras para consensuar agendas que reflejen los intereses de todos los actores.
- Garantizar el acceso previo a información relevante en formatos accesibles y acompañar las decisiones con procesos informativos adecuados.

Claridad sobre el impacto de la participación

05

No se debe confundir espacios de decisión con reuniones informativas

- Especificar en las convocatorias si la reunión es para informar o decidir.
- Señalar cuándo los acuerdos serán vinculantes para la gestión de las ANP.
- Implementar mecanismos de seguimiento para verificar que las decisiones reflejen las demandas comunitarias.

06

Reconocer la historia de desconfianza y desigualdad

La relación del Estado y los Pueblos Indígenas ha estado marcada por conflictos y exclusión

- Incorporar procesos de rendición de cuentas con avances verificables por parte del Estado.
- Crear espacios interculturales donde se integren los conocimientos indígenas.
- Diseñar estrategias de confianza a largo plazo construidas en conjunto con las comunidades.

Medir el impacto real de la participación

07

No basta con registrar asistencia a reuniones; es necesario evaluar resultados concretos

- Evaluar si las decisiones reflejan las propuestas comunitarias.
- Incluir criterios cualitativos en la evaluación de la participación.
- Diseñar indicadores con las comunidades en un lenguaje accesible.



Tener poder real en la gestión de las ANP implica más que abrir espacios de participación.

Requiere transformar las condiciones estructurales que hoy limitan la capacidad de incidencia de los Pueblos Indígenas. La conservación solo será sostenible si es también justa e inclusiva.

Un esfuerzo necesario

Articulación para incidir a nivel nacional

La participación indígena suele limitarse al ámbito local, enfocada en decisiones territoriales, cuando también es clave a nivel nacional para influir en políticas generales. La Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (PPICC) busca cerrar esa brecha. Creada en 2019, la PPICC institucionaliza el diálogo entre organizaciones indígenas y el Estado. Aunque no resuelve todos los desafíos estructurales, les brinda un espacio para incidir en la agenda climática y cuestionar las condiciones que han restringido su participación real.

Fortalezas

- **Un modelo único en la región:** La PPICC es una plataforma nacional inspirada en la Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP), marcando un precedente global al articular a varias organizaciones indígenas de un mismo país.
- **Institucionalización:** Su reconocimiento legal la protege de cambios de gobierno y asegura su permanencia en la estructura estatal.
- **Diversidad de actores:** Integrada por siete organizaciones indígenas nacionales de la Amazonía y los Andes, articula demandas y propuestas desde distintos territorios.

Logros

- **Incidencia en instrumentos de gestión climática** como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático, Lineamientos para salvaguardas REDD+, Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, entre otros.
- **Incidencia en el financiamiento climático** para asegurar que los recursos lleguen a las comunidades indígenas y se alineen con sus prioridades.

Desafíos y próximos pasos

- **Descentralización efectiva:** A pesar de avances en Ayacucho y Junín, la descentralización sigue pendiente. Es clave fortalecer las PPICC regionales para asegurar incidencia en los territorios sin fragmentar el movimiento indígena.
- **Financiamiento sostenible:** Para garantizar su consolidación y operatividad técnica, la PPICC requiere recursos estables. El reglamento de la Ley N.° 30754 compromete al Estado a gestionar el financiamiento climático internacional para garantizar el funcionamiento y la sostenibilidad de la PPICC.
- **Superar la brecha de implementación:** Además de garantizar que las decisiones de la PPICC impacten en políticas y gestión territorial, un desafío clave es la articulación interna: lograr consensos y negociar una agenda común entre sus propios miembros.

Esta plataforma no solo es un espacio de diálogo y coordinación, sino también un mecanismo para asegurar que las voces y los saberes de los Pueblos Indígenas sean integrados en las políticas públicas relacionadas con el cambio climático.

(Danitza Quispe, ONAMIAP)



Taller en Arequipa

Construyendo juntos

Este documento ha sido elaborado a partir del Proyecto “Visiones Indígenas para la Justicia Climática”, y contó con 148 entrevistas, 352 horas de observación participante, 11 talleres de mapeo participativo y en 3 talleres subnacionales y nacionales con 107 participantes. En total, cerca de 265 personas han estado involucradas durante la elaboración de esta investigación.

En los talleres participativos realizados en San Martín, Arequipa y Lima se dialogó con representantes indígenas, funcionarios públicos y otros actores relevantes. Los talleres de Arequipa y Lima fueron financiados por IDRC. Y tuvieron el apoyo del Proyecto Puna Resiliente.



Taller en Lima



Taller en Lamas



**CISEPA
PUCP**



Financiado por:



Canada

Con el apoyo de:

