

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



***“Para que el Estado funcione”*: La implementación de  
la ley de Consulta Previa desde el Estado**

Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Ciencia  
Política y Gobierno que presenta:

***Eduardo Miguel Pacheco Riquelme***

Asesora:

***Sofía Isabel Vizcarra Castillo***

Lima, 2022

## Informe de Similitud


Yo, Sofia Isabel Vizcarra Castillo, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis / del Trabajo de Investigación titulada **“Para que el Estado funcione”**: La Implementación de la Ley de Consulta previa desde el Estado” del autor Eduardo Miguel Pacheco Riquelme; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 27/09/2022.

- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Porto Alegre, 01/12/2022

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Vizcarra Castillo, Sofia Isabel</u>	
DNI: 70436756	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0001-7321-0074">https://orcid.org/0000-0001-7321-0074</a>	

## **Resumen**

A lo largo del siglo XX, las organizaciones indígenas han cambiado los métodos para reconocimiento sobre sus territorios y derechos. La transición ha ido de la acción violenta a los procesos judiciales y presentación en organismos internacionales. Por otra parte, desde el Estado se fue construyendo una institucionalidad indígena que encauso los reclamos de las comunidades nativas, a través de leyes y oficinas especializadas. En el marco de esta dinámica se promulga la Ley del derecho a la Consulta Previa.

La implementación de la Ley No 29785 requirió de la creación y adaptación de un conjunto de instituciones u oficinas responsables de diseñar las herramientas técnicas del proceso y acompañar a los actores, tanto estatales como a las comunidades nativas involucradas en la consulta. Con un poco más de diez años de vigencia de la ley, esta investigación se propuso analizar los alcances y límites en las capacidades del Estado durante la implementación de los procesos consulta previa en dos casos de significativa importancia.

A través de los años se ha ido construyendo una serie herramientas técnicas y fortaleciendo a un conjunto de funcionarios – como abogados, científicos sociales e intérpretes- capacitados y especializados en consulta previa. No obstante, las limitaciones propias del aparato estatal como el recambio de funcionarios o el incumplimiento de acuerdos han complicado el proceso de implementación de la ley.

## ÍNDICE

Informe de Similitud .....	ii
Resumen.....	iii
Índice.....	iv
Lista de Tablas .....	v
Lista de Cuadros.....	v
Lista de Mapas .....	v
Introducción .....	1
Capítulo 1: Planteamiento de la Investigación .....	2
1.1 Problema: .....	2
1.2 Objetivo de investigación .....	4
1.3 Pregunta de Investigación:.....	6
1.4 Metodología y recolección de datos empíricos.....	7
Capítulo 2: Estado de la Cuestión y Marco Teórico .....	10
2.1. Estado de la Cuestión.....	10
2.1.1. Instituciones públicas y los temas indígenas .....	11
2.1.2. Acercamiento a la consulta previa .....	13
2.1.3. Agenda Indígena .....	16
2.2. Marco teórico .....	18
Capítulo 3: Análisis y desarrollo de los Casos .....	25
3.1. Antecedentes de la Consulta Previa.....	26
3.2. Caso Lote 169 .....	34
3.3. Caso Lote 192 .....	42
Capítulo 4: Lecciones de la Consulta previa .....	50
Conclusiones.....	66
Bibliografía .....	69

## **Lista de Tablas**

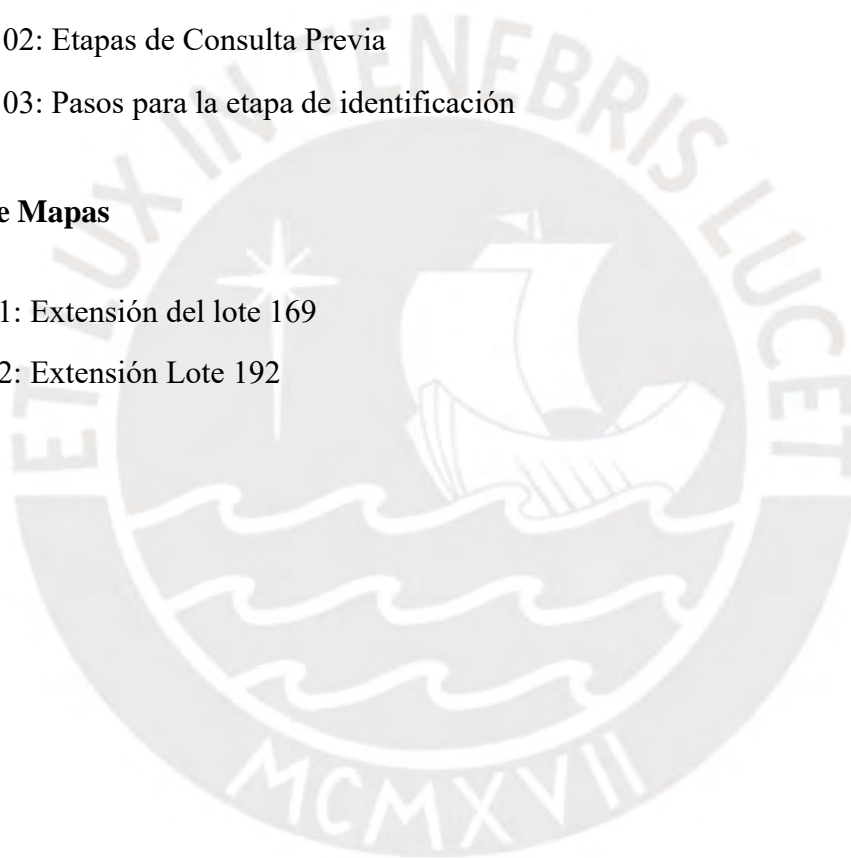
Tabla 01: Entrevistados sobre Consulta Previa	8
Tabla 02: Descripción de categorías	51

## **Lista de Cuadros**

Cuadro 01: Las etapas del proceso de Consulta Previa	15
Cuadro 02: Etapas de Consulta Previa	32
Cuadro 03: Pasos para la etapa de identificación	37

## **Lista de Mapas**

Mapa 01: Extensión del lote 169	34
Mapa 02: Extensión Lote 192	42



## **Introducción**

La Amazonía peruana es un territorio donde los pueblos indígenas han construido una serie de relaciones tanto a nivel económico, puesto que sus tierras, bosques y ríos les brindan los recursos necesarios para su subsistencia. También, es un espacio mitológico debido a que es el escenario donde se recrean sus historias, al mismo tiempo comparten el lugar con seres mágicos que pasean por los bosques y ríos. Por último, sus tierras son parte de su historia como pueblo y el espacio donde han establecido relaciones con otros pueblos indígenas e instituciones como el Estado nacional.

Asimismo, desde los años del pregrado hasta hoy en día he viajado en reiteradas ocasiones e investigado diversos temas vinculados con la Amazonía y la gente que la habita, ya que es un territorio con una historia fascinante. Además, dentro de la problemática de los pueblos indígenas y comunidades nativas existen grandes vetas para la investigación y los proyectos de intervención. Para esta tesis investigo la implementación de la política elaborada a partir de la aprobación de la Ley N°29785 denominada también como la ley que establece el derecho a la consulta previa a los pueblos originarios u indígenas.

Cabe destacar que incluso antes de su aprobación, esta ley generó intensas polémicas, pues fue vista como un impedimento para la inversión privada para sus detractores, mientras que, para sus partidarios, era necesaria para cumplir con el convenio 169 de la Organización Mundial del Trabajo (OIT). Con un poco más diez años de la aprobación de la ley de consulta previa se ha llevado a cabo una serie de procesos de diálogo en diversos campos que van desde las industrias extractivas, temas forestales, temas educativos, ambientales y de salud.

Por ello, para el presente trabajo me propongo investigar los alcances y límites de los procesos de consulta previa desde el análisis de los casos de los lotes 169 y 192, dos de los procesos más destacados en el sector de hidrocarburos. Teniendo como base la información recolectada y sistematizada por el Ministerio de Cultura a través de sus oficinas especializadas. Asimismo, se realizó una serie de entrevistas a exfuncionarios del Viceministerio de Interculturalidad. Finalmente, el enfoque teórico denominado “*state capacity*” desarrollado por autores como Fukuyama (2004) o Eaton (2012) y Bresch (2014) será la herramienta para el análisis de los casos.

## Capítulo 1: Planteamiento de la Investigación

### 1.1 Problema:

El desarrollo de instituciones públicas en temas indígenas se ha dado a la par con la formación de las organizaciones de cada grupo étnico. Si bien no han estado en una confrontación constante, su relación ha sido cambiante y ha estado marcada por la capacidad del Estado para dar respuesta demandas indígenas y por la fuerza de las organizaciones para ser tomadas en cuenta en la agenda pública. Precisamente, cuando el Estado no ha sido capaz de resolver los problemas han surgido graves conflictos y hechos violentos, como en los sucesos de Bagua en 2009.

Como menciona en su texto Abanto (2011) el Estado ha creado instituciones especializadas para tratar el tema indígena desde 1920. A partir de ese año en la Constitución se reconocen algunos derechos indígenas y se crea la sección de asuntos indígenas dentro del Ministerio de Fomento. Con los años los derechos indígenas fueron tomando mayor notoriedad, sin embargo, las instituciones públicas a fundadas para gestionar las demandas funcionaron como parte de ministerios u otras oficinas con otros objetivos. No es hasta la conformación del Ministerio de Cultura (MINCU) en 2010 cuando se originan una serie de instituciones y herramientas técnicas especializadas en la problemática de las comunidades nativas y pueblos originarios.

Es precisamente en el contexto posterior a la creación del MINCU que se aprueba la ley del derecho a la consulta previa, como un proceso de “diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, su finalidad es llegar a acuerdos sobre medidas administrativas o legislativas que puedan afectar los derechos colectivos de los pueblos”<sup>1</sup>. Por ello, es crucial entender y analizar los alcances y límites que ha tenido la implementación de esta política pública. Para esto es necesario explicar en qué consiste, de donde proviene, para qué se utiliza y a quienes se les consulta. A partir de la información desarrollada por la Dirección de Consulta previa del MINCU<sup>2</sup> tenemos que la consulta es un derecho

---

<sup>1</sup> Obtenido en la web sobre Consulta Previa. Revisar <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/por-que-la-consulta-previa/>

<sup>2</sup> Para más información revisar: <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/>

colectivo de los pueblos indígenas que lleva al Estado a consultar sobre medidas que puedan afectar directamente a estos pueblos. Este derecho proviene del convenio núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y fue aceptado por el Estado peruano mediante la Resolución Legislativa 26253 en el año 1993; e implementado a partir de la aprobación de la Ley N°29785.

En los últimos años, han surgido una serie de preocupaciones de las organizaciones indígenas, ONG aliadas y otros actores cercanos a los pueblos indígenas (PPII) sobre las capacidades del Estado para implementar los procesos de proceso de consulta previa. Estas preocupaciones van desde los mecanismos de la consulta, (me refiero a las etapas del proceso), el tiempo de duración del proceso, la viabilidad de los compromisos y la posibilidad de rechazo de las comunidades nativas. En el informe elaborado por OXFAM y Cooperación (2018) explican que:

En el sector hidrocarburos, la única medida que se consulta en las primeras etapas del ciclo del proyecto del sector hidrocarburos es el Decreto Supremo que aprueba el contrato de exploración y explotación del lote petrolero. No se consulta la aprobación de los estudios ambientales. Si bien existe participación ciudadana en los EIA, esta no es vinculante y no está enfocada –como la consulta- en la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, por lo que un procedimiento no puede reemplazar al otro. (2018, pp.3)

Frente a estos cuestionamientos al alcance y procedimientos del Estado, es importante analizar la capacidad estatal para realizar el proceso consulta previa a los largos de estos años. Entre las instituciones protagonistas del proceso de cumplimiento destaca la Dirección de Consulta Previa –que forma parte del MINCU – al ser una oficina de línea responsable de implementación del derecho a la consulta<sup>3</sup>. Asimismo, esta dirección ha brindado asistencia técnica a las entidades promotoras<sup>4</sup> responsables de realizar los procesos de consulta.

Por otro lado, si bien el tema principal a investigar es la capacidad del estado para implementar la consulta previa en la Amazonia, considero que es importante entender el

---

<sup>3</sup> Esto se menciona en la descripción de la oficina en el organigrama del ministerio. Revisar:

<http://www.cultura.gob.pe/interculturalidad/consultaprevia>

<sup>4</sup> De acuerdo con el reglamento elaborado para la ley se estableció que la entidad promotora es la institución pública responsable de desarrollar la medida administrativa que deber ser objetivo del proceso de consulta en base a lo establecido en la Ley.



contexto de la relación de los pueblos indígenas y con el Estado. Por ello, en el capítulo del estado de la cuestión se menciona como las comunidades nativas han ido ajustando e incorporando nuevos temas en su agenda sin dejar de lado asuntos como el control del territorial y recursos naturales.

## **1.2 Objetivo de investigación**

La agenda de las organizaciones indígenas, a lo largo del siglo XX, ha pasado por una serie de cambios, ya que los mecanismos para obtener el reconocimiento sobre sus territorios y derechos a recursos naturales se han transformado. Se ha pasado de la acción directa representada en el uso de flechas y lanzas a los reclamos judiciales y la presentación de su problemática en los foros internacionales (Espinosa, 2011). Teniendo como contexto el cambio de estrategia, es importante destacar que la Ley N.º 29785 o del derecho a la Consulta previa es consecuencia del reclamo de las organizaciones y comunidades por la implementación de lo establecido en el Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo con respecto a los pueblos originarios y tribales.

Por otra parte, desde el Estado se ha ido construyendo una institucionalidad indígena que se va adaptando a los reclamos de las comunidades nativas a través de dos mecanismos; el primero es la creación de direcciones u oficinas especializadas, por ejemplo, el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) o Viceministerio de Interculturalidad (VMI). Mientras que, el segundo mecanismo abarca un conjunto de leyes, resoluciones ministeriales y políticas públicas que enmarcan la relación del Estado y los pueblos indígenas con énfasis en el manejo del territorio y recursos naturales (Abanto, 2010).

Con respecto a la ley sobre el derecho a la consulta previa, encontramos que ambos mecanismos se unen, debido a que el objetivo del proceso de consulta -para el Estado - es construir acuerdos en el marco de un diálogo intercultural con los pueblos indígenas respecto a proyectos que generen un impacto en sus derechos. Por ello, para la implementación de la ley fue necesario la creación de una institución u oficina responsable de diseñar las herramientas técnicas del proceso y acompañar a los actores, tanto estatales como comunidades nativas, involucrados en la consulta previa.

En el marco de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas es necesario indagar y entender cómo han cambiado, sobre todo desde la perspectiva del estado. Por esta razón, el objetivo de esta investigación es analizar los alcances y límites del Estado para la implementación de los procesos consulta previa en comunidades nativas amazónicas enmarcadas en territorios con posible extracción petrolera.

Asimismo, el estudio del rol del Estado brinda pautas para entender mejor la forma de actuar estatal, es decir, permite documentar las acciones, alcances y límites de la respuesta y los factores que motiva una intervención estatal. Cabe mencionar que la acción del Estado es diferenciada y tiene niveles, ya que cada área tiene un ámbito y determinados límites marcados por el contexto político. Por último, espero que esta investigación brinde algunos insumos para futuras evaluaciones sobre las políticas que emprendió el Ministerio de Cultura.



### 1.3 Pregunta de Investigación:

Al cumplirse un poco más diez años desde la entrada en vigor de la ley N 29785 sobre el derecho a la consulta previa y la sucesión de cinco jefes de gobierno de orientación política distinta, significando esto, profundos cambios en la estructura y dirección de las políticas del Estado. Considero necesario analizar las capacidades con las que cuenta el Estado para realizar procesos de consulta en la Amazonia.

La expectativa de esta investigación es indagar en: ¿Cuáles son los alcances y límites de las capacidades que ha mostrado la Dirección de Consulta Previa –como entidad que brinda asistencia técnica y acompañamiento al momento de llevar a cabo los procesos de consulta previa en los lotes 169 y 192 (ex 1-AB)?

Como preguntas secundarias se ha desarrollado las siguientes:

- ¿Cómo se dio el proceso de organización de la Dirección de Consulta Previa, tanto en el diseño institucional, como en la conformación de los equipos de trabajo?
- ¿La Dirección de Consulta Previa contó con los recursos materiales y equipos profesionales necesarios para la implementación del proceso de consulta?
- ¿Cuáles han sido los cambios en la relación entre la Dirección con las entidades promotoras responsables de los procesos de consulta en los lotes 169 y 192?
- ¿Cuál ha sido el alcance y calidad de los acuerdos del Estado al finalizar los procesos de consulta en los lotes 169 y 192?

Cabe destacar que la relevancia del tema para la ciencia política está en que contribuye a los estudios sobre los alcances, desarrollo y límites de las instituciones estatales. Así como al análisis de la implementación políticas públicas. Además, esta investigación busca dar pautas sobre la relación del Estado con sector petrolero y los pueblos indígenas amazónicos. Por otro lado, con esta investigación se espera dar algunos indicios o pautas para una futura evaluación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa en los territorios de los pueblos indígenas amazónicos.

Por último, convencido que es necesario el diálogo entre las diversas especialidades de Ciencias Sociales, esta investigación se desarrolla bajo conceptos aprendidos de Ciencia Política y apoyada con algunas metodologías utilizadas en el campo de la Antropología.

## **1.4 Metodología y recolección de datos empíricos**

Para lograr investigar el tema propuesto considero que será necesario hacer una investigación cualitativa que incluya:

- Recoger información, compilar y organizar los procesos de consulta en zonas vinculadas a los hidrocarburos<sup>5</sup> como los lotes petroleros 169 y 192 para comparar sus mecanismos de implementación.
- Entrevistar a funcionarios y exfuncionarios del Ministerio de Cultura que hayan participado en procesos de consulta, como la dirección de consulta previa.
- De ser posible realizar entrevistas con funcionarios de la oficina de relaciones comunitarias de Perupetro y de la Oficina de General de Gestión Social (OGGS) del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).

Por otro lado, se desarrolló una revisión bibliográfica extensa orientada a la formación de las oficinas públicas que han abordado las cuestiones indígenas. A continuación, presento las herramientas a utilizar en la fase de recolección de información.

### **1. Compilación y comparación de casos de consulta previa**

En los años de implementación de la norma de consulta previa se han realizado una serie de procesos de diálogo con la finalidad de consultar a las comunidades nativas sobre delimitación de lotes o concesiones, proceso de exploración y explotación. Dos de las instituciones a cargo de esta tarea ha sido Perupetro en el caso de nuevos lotes petroleros y Ministerio de Energía y Minas en concesiones existentes. Me propongo comparar procesos de consulta en diversos momentos. Por ejemplo, el Lote 192 (Loreto) ha terminado el proceso de diálogo y elaborado un acta de consulta previa, pero parte de las comunidades consultadas consideran que el proceso no ha concluido adecuadamente. Este caso puede compararse con un proceso ya concluido y con gran relevancia, como fue la consulta del lote 169 (Ucayali).

---

<sup>5</sup> Considero que es relevante trabajar en zonas donde hay explotación petrolera pues existe un debate nacional sobre los efectos de la explotación petrolera.

Accesibilidad a la data: En el caso de los procesos terminados existe en la web de Ministerio y Petroperú informes al respecto. Estos informes serian una primera base para comparar los casos y el desarrollo del diálogo.

Análisis de data y validez: La información obtenida se complementaría con data obtenida en entrevistas a miembros de organizaciones indígenas y si es posible, a funcionarios públicos participantes en procesos de consulta.

## 2. Expertos en el tema

La entrevista es una herramienta fundamental en el trabajo de investigación, ya que permite indagar en la experiencia del entrevistado sobre algún fenómeno o proceso social. En este caso, su importancia está en que una serie de especialistas: antropólogos, abogados, sociólogos, ambientalistas, etc. han acompañado el proceso de implementación y desarrollo de la institucionalidad vinculada a la consulta previa. A continuación, presento una tabla con los detalles de los y las entrevistadas para esta investigación:

**Tabla 01: Entrevistados sobre Consulta Previa**

Nombre o seudónimo	Vinculación al tema	Fecha de entrevista	Temas
<b>CA.NO.</b>	Especialista en dialogo intercultural.	28-05-2021	Procesos de dialogo intercultural.
<b>YZ.VA.</b>	Ex funcionaria del Viceministerio de interculturalidad.	01-06-2021	Implementación de la consulta previa.
<b>OR.LA.</b>	Funcionario del Viceministerio de interculturalidad.	07-06-2021	Implementación de la consulta previa. Procesos consulta de los lotes 169 y 192.
<b>Gil Inoch</b>	Exfuncionario vinculado al área de facilitación de la Dirección de Consulta previa.	08-06-2021	Implementación de la consulta previa. Experiencia como funcionario estatal.
<b>Angela Acevedo</b>	Ex directora de la Dirección de Consulta Previa	10-06-2021	Desarrollo institucional de la Dirección. Implementación de los primeros procesos de consulta.

			Procesos consulta de los lotes 169 y 192.
<b>MA.SS.</b>	Ex funcionaria del Viceministerio de interculturalidad	11-06-2021	Implementación de la consulta previa. Procesos de los lotes 169 y 192
<b>JO.CZ</b>	Ex funcionario del Viceministerio de interculturalidad	11-06-2021	Desarrollo institucional de la Dirección. Implementación de los primeros procesos de consulta. Procesos consulta de los lotes 169 y 192.
<b>Paulo Vilca</b>	Ex viceministro de Interculturalidad	17-06-2021	Desarrollo institucional de la Dirección.
<b>José Távara</b>	Facilitador del equipo de capacitación de la Dirección de Consulta Previa	22-06-2021	Implementación de los primeros procesos de consulta.
<b>MS. VN</b>	Miembro del equipo social del MINEM	13-07-2021	Implementación del proceso de consulta del lote 192.

Es importante mencionar que todas las entrevistas se han hecho siguiendo los lineamientos del protocolo de consentimiento informado para entrevistas que proporciona la universidad. También, es sustancial explicar que la mayoría de los entrevistados pidieron participar de forma anónima. Por ello, figuran en la tabla 01 bajo un código y su vinculación al tema se describe de forma general.

### 3. Literatura académica

El movimiento indígena peruano ha sido estudiado por diversos investigadores académicos, los cuales han producido una serie de documentos que abordan la problemática desde diversos aspectos. Por ello, es necesario revisar la información sobre la implementación de la Ley de Consulta Previa, tanto los diagnósticos como los balances que se ha realizado el propio Ministerio de Cultura. Además, de indagar en los *papers* elaborados por centros de investigación y organizaciones no gubernamentales (ONG).

## **Capítulo 2: Estado de la Cuestión y Marco Teórico**

Este capítulo está compuesto por dos secciones. En la primera parte se analiza el estado de la discusión académica de los temas principales que aborda esta tesis, los cuales son el desarrollo de la institucionalidad pública en temas indígenas. A continuación, se presenta un acercamiento a la discusión sobre los alcances de la consulta. Para cerrar la sección se indaga en el estado actual y desarrollo histórico de las organizaciones indígenas amazónicas y su participación en la implementación de la ley sobre consulta previa. En cambio, la segunda parte consiste en el desarrollo del marco teórico donde se revisa diversos autores que investigan el rol del Estado en la implementación de políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad y alcance.

### **2.1. Estado de la Cuestión**

A lo largo del siglo XX la relación entre los pueblos indígenas y el Estado ha cambiado aceleradamente. En un inicio el territorio amazónico fue visto como un espacio vacío al cual debía colonizarse y/o extraer recursos naturales. Esta lógica extractivista llevó a confrontaciones violentas con los pueblos originarios como fue el caso del bombardeo sobre el pueblo Matsigenka (1964) y los sucesos de Bagua (2009). No obstante, en paralelo se fueron creando instituciones especializadas cuyas tareas fueron variando de cuestiones tutelares hasta a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Teniendo en tiempos recientes al Viceministerio de Interculturalidad (VMI) que agrupa a diversas direcciones especializadas y oficinas técnicas dedicadas a temas indígenas como la Dirección general de ciudadanía intercultural, Dirección general de derechos de los Pueblos Indígenas, en la que se halla la Dirección de Consulta Previa, Dirección de lenguas indígenas y Dirección de pueblos indígenas en aislamiento y/o contacto inicial.

### 2.1.1. Instituciones públicas y los temas indígenas

Frente a los reclamos de los pueblos indígenas amazónicos el Estado peruano ha respondido con diversas medidas desde represivas hasta paternalistas. Una medida represiva recordada por su importancia histórica fue el bombardeo a las comunidades Matses en la frontera Perú-Colombia, ocurrido en mayo de 1964 durante el primer gobierno del presidente Belaunde Terry. En cambio, durante los años del general Velasco se implementó la Ley 20653 o Ley de comunidades Nativas y Promoción Agropecuaria de las regiones de selva y ceja de selva. Bajo la cual se crearon las comunidades nativas y se les entregó tierras para su sobrevivencia, no obstante, esta reivindicación buscó categorizar a los pueblos indígenas como productores agrícolas o campesinos.

A la par de las normas y/o leyes el Estado peruano ha ido creando instituciones públicas enfocadas en las demandas de los pueblos indígenas. Durante el gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968 a 1980) se crea la Dirección General de Integración Indígena<sup>6</sup> cuya visión institucional fue la de asimilar a los pueblos indígenas a la sociedad peruana; cabe mencionar que la Dirección de Reforma Agraria es la responsable de otorgar los títulos de propiedad a las comunidades nativas. Luego en los años 80 se crea el Instituto Indigenista Peruano adscrito al Ministerio de Trabajo y Promoción Social<sup>7</sup> enfocado en brindar asistencia social en las comunidades nativas.

Durante los años 90 el Instituto indigenista paso a ser la secretaria técnica de Asuntos Indígenas (SETAI) a cargo del Ministerio Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. Asimismo, en la Constitución redactada en el año 1993 se garantiza como derecho fundamental la identidad étnica y cultural y se reconoce los derechos colectivos de los pueblos originarios. En su texto Alicia Abanto explica que si bien en los años noventa se producen algunos avances en los derechos indígenas “el Perú carecía de una institucionalidad estatal indígena sólida, con peso político y técnico, capaz de desarrollar una gestión pública adecuada” (2011: 2).

---

<sup>6</sup> Mediante el Decreto Ley N° 17524 – Ley Orgánica del Ministerio del Trabajo.

<sup>7</sup> Bajo la Resolución Ministerial N°334-86-TR



Con la llegada de Alejandro Toledo a la presidencia se creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA) dentro de la Presidencia del Consejo de ministros (PCM), es importante mencionar que entre 2001 al 2005 la CONAPA concentro una serie capacidades y responsabilidades utilizadas para la elaboración de políticas públicas vinculadas a los pueblos indígenas. Asimismo, trató de establecer políticas interministeriales para abordar las problemáticas y carencias de las poblaciones indígenas de manera conjunta e integral (Abanto, 2011).

A partir de 2005 la CONAPA pasa a denominarse Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) manteniendo las funciones que realizaba como CONAPA. No obstante, durante el gobierno de Alan García (2006 a 2011) en 2007 se intentó fusionar el INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) lo cual genero fuertes críticas de parte de las organizaciones indígenas bajo lo cual se resolvió que el INDEPA se adscriba al Mimdes, pero se mantuvo como un organismo público descentralizado (Abanto, 2011. Espinosa, 2011).

Desde el año 2012 las funciones y responsabilidades del INDEPA fueron asumidas por el Ministerio de Cultura (MINCU) específicamente por la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas. A las funciones anteriores se sumó las responsabilidades generadas por la aprobación de la Ley del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios. La conformación de esta nueva institución significó un cambio mayúsculo en la gestión de los temas indígenas, debido a que surgen una serie de direcciones y oficinas especializadas en la problemática de los pueblos originarios. Cabe mencionar que el MINCU se crea con la Ley N°29565 y asimila la estructura institucional del Instituto Nacional de Cultura (INC).

De acuerdo con el reglamento de organización y funciones<sup>8</sup> el MINCU cuenta en su alta dirección con dos viceministerios. El primero es el Viceministerio de Patrimonio Cultural e Industrias Culturales (VPCIC). El segundo fue denominado Viceministerio de Interculturalidad (VMI). Como parte de las oficinas que constituyen el VMI están la Dirección general de ciudadanía intercultural (DGCI) y la Dirección general de derechos

---

<sup>8</sup> El reglamento de organización y funciones está disponible en la web del MINCU. Referencia: <https://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2020/09/organigrama/decretosu-premondeg005-2013-mc.pdf>

de los pueblos indígenas (DGDPI), es precisamente en esta donde se constituye la Dirección de Consulta Previa. Este repaso breve por la institucionalidad indígena en el Estado peruano nos permite entender como se ha ido adaptando el Estado a los reclamos de los diversos pueblos indígenas amazónicos y andinos.

### **2.1.2. Acercamiento a la consulta previa**

Un aspecto crucial en la actual relación entre el Estado y los pueblos indígenas es la Ley del derecho a la consulta previa y su ejecución en los diversos escenarios donde la población tiene que ser consultada sobre algún proyecto o medida legislativa que impacte sus derechos colectivos. Entre los textos revisados para esta sección tenemos el artículo de Stephanie Rousseau sobre como la institucionalización de la consulta va de la mano con la definición de lo indígena, ya que solo los pueblos originarios tienen acceso a la consulta previa (Rousseau, 2012).

Por otra parte, desde el aspecto jurídico existen diversas publicaciones que profundizan en los derechos indígenas y la consulta previa como por ejemplo un artículo de Ivan Lanegra y Beatriz Merino sobre la experiencia internacional de consulta – mencionan casos en Australia y Canadá- la evolución de la normativa desde el convenio 169 hasta la reglamentación de la ley de Consulta, también indagan en la definición de “Pueblo indígena”, donde explican la identidad indígena como una serie de características o elementos no excluyentes que abarcan diversos aspectos de la vida e historia de estos pueblos (2013).

Continuando con publicaciones jurídicas destacan el texto de Cesar Landa para el MINCU con respecto a los derechos colectivos de los pueblos indígenas donde revisa las normas existentes y los dictámenes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). A su vez el Ministerio de Cultura (MINCU) ha elaborado el texto “Estándares de aplicación del derecho a la consulta previa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” donde analiza la información de los casos emblemáticos resueltos por la CIDH sobre los derechos de los pueblos indígenas con énfasis en el derecho a la consulta.

Otra publicación que resalta en el tema de consulta fue elaborada por la Comisión de Derechos Humanos que hace una revisión de la investigación social sobre pueblos indígenas entre los artículos tenemos un breve repaso de la relación histórica de los pueblos originarios con el Estado escrito por Heraclio Bonilla, también hay una revisión estadística del reconocimiento legal de las comunidades que le pone números a los procesos de titulación de tierras comunales a lo largo del siglo XX. El texto cierra con una entrevista a María Isabel Remy exviceministra de Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura y Riego sobre el rol de la consulta previa de cara a la relación del Estado, específicamente durante la presidencia de Ollanta Humala (2011 a 2016), con los pueblos indígenas.

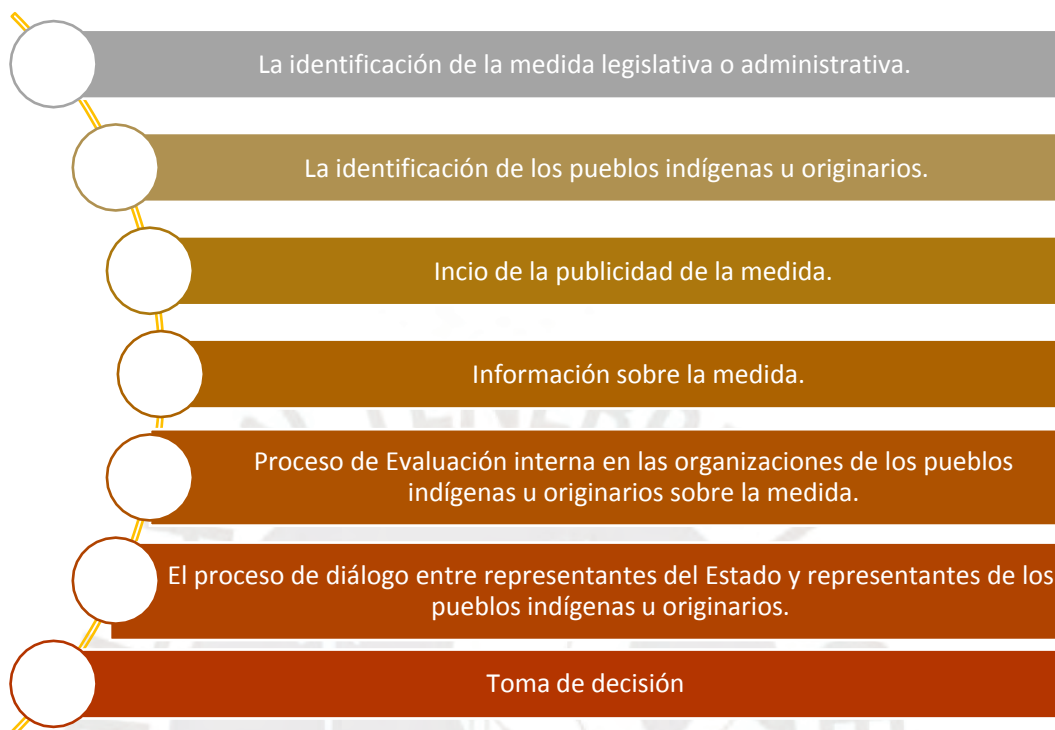
La consulta previa tiene como finalidad llegar acuerdos entre el Estado y los pueblos indígenas que una vez aceptados son de cumplimiento obligatorio. Sobre aquello que se tiene que consultar la Ley No 29785 explica que “se consulta aquellas propuestas del Estado que podrían afectar directamente, es decir que puedan producir cambios positivos o negativos en la situación o en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tales como el derecho a la tierra o territorio, a la lengua, a la identidad cultural y otros”<sup>9</sup>. Como menciona en la ley del Derecho a la consulta previa se debe consultar medidas legislativas y/o acciones administrativas promovidas por cualquier institución estatal. El proceso de consulta debe realizarse así las medidas sean percibidas como favorables en la vida de los pueblos indígenas.

El responsable de llevar a cabo la consulta es el Estado en sus distintos rangos tanto nacional, departamental, provincial y distrital, y sus múltiples direcciones u oficinas. También se incluye al Congreso de la República. Sobre a quienes son los sujetos que consultar el Convenio 169 explica que solo a los pueblos indígenas de acuerdo con los criterios del a OIT. Para que pueda decirse que una consulta se ha realizado exitosamente se debe cumplir los siguientes pasos:

---

<sup>9</sup> Obtenido de la web implementada por el MINCU para la difusión de los procesos de consulta previa. <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/que-es>

### Cuadro 01: Las etapas del proceso de Consulta Previa<sup>10</sup>



Para octubre de 2013, culminó el primer proceso de consulta que sirvió para la creación de un área de conservación regional (ACR) en el departamento de Loreto, denominada Maijauna Kichua (Lanegra, 2014). Precisamente, los dos pueblos que dan nombre a la ACR acordaron con los representantes del Estado formar un comité para la gestión del área de reserva. Para finales del periodo presidencial de Ollanta ya se habían realizado veinticinco procesos de consulta. Estos se desarrollaron en diversas áreas y sobre una gran variedad de normas, incluyendo proyectos mineros, de hidrocarburos, proyectos de infraestructura y sobre la constitución de nuevas áreas naturales protegidas (Lanegra, 2017).

<sup>10</sup> Encontrado en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe//el-proceso/>

### 2.1.3. Agenda Indígena

En esta sección se analizará brevemente el rol de los pueblos indígenas y sus organizaciones. Como explica Bengoa (2007) los pueblos indígenas existen hace mucho tiempo y comparten el territorio con otras poblaciones. No obstante, la relación en diversas ocasiones ha estado marcada por el abuso, el despojo territorial y de los recursos naturales. Por ello, los pueblos indígenas del siglo XXI se han convertido en los principales actores en la defensa del medio ambiente y su discurso por la tierra ha pasado de ser agrarista a ser ecologista e identitario.

Es importante entender que los pueblos indígenas desde de finales del siglo XX e inicios del XXI buscan cambiar su relación con el Estado variando el enfoque de sus demandas y comienzan a agruparse en organizaciones representativas de su condición étnica. La identidad se convierte en un eje fundamental de su lucha y un elemento que articula su agenda: “Este fenómeno sucede en todo América latina desde los Mapuches en Santiago a hasta los Zapotecas e Mixtecas en California primero se reconocen como miembros de una etnia o pueblo luego como ciudadanos de sus países” (Bengoa, 2007: 82).

Otro autor relevante para revisar es Gunther Dietz que explica la necesidad de entender que la lucha por el respeto a la identidad indígena está separada de otros sectores sociales, por ejemplo, las demandas de clases de los gremios y sindicatos o las reivindicaciones políticas de minorías sociales. De acuerdo con Dietz (1999) los movimientos étnicos indígenas tienen que ser vistos bajo determinadas condiciones que se redefinen constantemente, por ejemplo, su relación con el Estado-nación, la interacción constante con instituciones de ámbito nacional o internacional, las relaciones inter-pueblos indígenas y en tiempos actuales su respuesta frente al cambio climático.

Las demandas de los grupos indígenas pueden enmarcarse dentro los llamados nuevos movimientos sociales que rompen con la dicotomía entre capitalismo y comunismo, pues insertan nuevos reclamos y luchas sociales. Una vez explicado como desde los pueblos indígenas se dio un proceso de transformación hacia un movimiento indígena étnico que entre sus principales demandas está el reconocimiento de la identidad pasare a revisar el caso peruano.

Para Oscar Espinosa (1995) un momento que define la relación entre los pueblos indígenas amazónicos y el Estado peruano es el bombardeo a las comunidades Matses durante el primer gobierno de Belaunde. Este suceso lo explica detalladamente Stefano Varese en su texto *Witness to Sovereignty*, del cual presento un fragmento:

President Belaunde had personally ordered the Peruvian Air Force to bomb and machinegun the villages of three of the four clans of Mayoruna (Matsés) Indians of the Yaquerana river. The fourth clan at that time was living across the border in Brazilian territory. The bombing of defenseless Matsés men, women and children was presented by the national press as an act of heroism of Peruvian airforce pilots fighting against brutal savages that were opposing the progress of the country (2006: 157).

Para Espinosa el caso Matses marca un cambio en la estrategia indígena ya no se trata de luchar contra el Estado sino de utilizar las herramientas que da el Estado de derecho para reclamar por la agenda de los pueblos indígenas como el control del territorio, reconocimiento de la identidad, protección de los recursos naturales y la preservación de su cultura.

El cambio en la estrategia incluyó el surgimiento de organizaciones indígenas a nivel territorial y/o étnico con la expectativa de conformar un movimiento indígena nacional. Podemos destacar al CAH (Consejo Aguaruna - Huambisa), ARPI (Asociación Regional de Pueblos Indígenas) y ORAU (Organización Regional de Asociación interétnica Ucayali) que junto a otras organizaciones formaron a mediados de los años ochenta AIDSESEP (Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana).

Es precisamente desde AIDSESEP y otras organizaciones que se impulsa la suscripción del Perú al convenio 169 sobre pueblos indígenas de la OIT en 1993 que busca proteger sus derechos y que se aplique la consulta previa cuando normas o proyectos puedan afectar las circunstancias de vida familiar o comunal de los pueblos originarios. Sin embargo, no es hasta 2011 con aprobación de la Ley 29785 sobre el derecho a la consulta previa que se implementa este derecho en las diversas iniciativas del Estado. Cabe mencionar que desde 2005 las organizaciones indígenas como AIDSESEP renovaron esfuerzos para la implementación del convenio 169, incluso entre las demandas del II

paro amazónico de 2009, donde se producen el conjunto de hechos denominados Baguazo, se encontraba la aprobación e implementación de la ley de consulta previa.

Finalmente, como queda claro existe una gran variedad investigaciones sobre la relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Para este estado de la cuestión he tratado de hacer una revisión sobre las principales áreas investigadas con énfasis en el rol de la consulta previa y en la relación de los pueblos indígenas con las instituciones públicas a lo largo del siglo XX.

## **2.2. Marco teórico**

Un importante y habitual tema de discusión para las Ciencias Sociales, especialmente en Ciencia Política, es la insuficiente presencia territorial del Estado o sus limitadas capacidades para actuar frente a grandes problemas nacionales. La consulta previa justamente se inserta en esta discusión debido a que todo el proceso está a cargo del Estado en sus diversas instituciones; por ejemplo, cuando la medida a consultar trata sobre temas de hidrocarburos o mineros quienes dirigen el proceso de consulta son los equipos de gestión social pertenecientes al Ministerio de Energía y Minas, acompañados por la Dirección de Consulta Previa que forma parte del Ministerio de Cultura como una oficina que brinda soporte especializado y técnico.

Debido al reto que significa los procesos de consulta previa para el Estado esta investigación tendrá como sustento teórico el concepto de capacidad del estado con énfasis en el desarrollo institucional necesario para la implementación de la consulta.

En el texto el Estado regresa al primer plano Skocpol menciona que los estados para reivindicar su control tanto territorial como social elaboran objetivos que van más allá de las demandas o intereses de determinados sectores o grupos sociales. Precisamente, para alcanzar estos objetivos el Estado necesita desarrollar “capacidades” principalmente si existe una oposición social o de actores con poder o limitaciones en las condiciones socioeconómicas (1995, pp.12).

El desarrollo del concepto capacidad estatal tiene su origen en los procesos históricos de construcción estatal, es decir todas aquellas condiciones que han marcado las fortalezas o debilidades de los estados. Este enfoque es denominado Institucionalismo Histórico (Soifer, 2016). En el caso Latinoamericano si bien la mayor parte de países provienen de un mismo origen colonial su desarrollo estatal ha sido desigual, países como Chile con un Estado fuerte comparte fronteras con Perú y Bolivia cuyos estados son débiles.

Sobre los textos *State building in Latin America* de Hillel Soifer (2015) y *State Building in Boom Times* de Ryan Saylor (2014) Urteaga desarrolla y reflexiona con detalle cuales son “los factores estructurales, condiciones económicas, sociales y políticas, que determinaron las opciones, intereses y acciones de las élites políticas y económicas que dieron lugar a la emergencia, éxito o fracaso de los planes de construcción estatal” (2017, p 436).

Una vez repasado las bases del concepto, podemos pasar a su desarrollo en los textos Francis Fukuyama en su texto *La construcción del Estado* (2004) que explica que la capacidad del estado está marcada por su alcance y fuerza. La fuerza de un Estado viene del cumplimiento de las normas. Fukuyama lo explica de la siguiente forma:

La esencia de la estatalidad es en otras palabras, la aplicación de las leyes, la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado. A este respecto, el Estado estadounidense es extraordinariamente fuerte: cuenta con una gran abundancia de organismo encargados de la aplicación de las leyes en los ámbitos federal, estatal y local para hacer cumplir desde las normas de tránsito hasta la ley de comercio o perseguir la violación fundamental de la Declaración de Derechos (2004, pp. 22)

Como explica Fukuyama (2004) la fuerza es hacer cumplir las normas dadas por el Estado. En el caso de la consulta previa la norma ya se encuentra en ejecución. No obstante, la fuerza no solo radica en contar con el personal para ejecutar la norma, sino que este sea el idónea y capaz de comprender los alcances de la ley de consulta previa.

Para Fukuyama una segunda característica relevante es el alcance que significa contar con una proyección territorial suficiente. Para el autor “En los Estados Unidos se tiene un sistema de gobierno limitado que a través del tiempo ha restringido el alcance de la



actividad estatal. No obstante, dentro del limitado alcance su capacidad de elaboración y aplicación de las leyes y políticas es muy elevada” (2004, pp. 22).

Otro elemento para tener en cuenta del texto la construcción del Estado relacionado con la categoría de alcance estatal es la importancia de distinguir entre la fuerza o potencia del Estado para diseñar o planificar políticas e implementarlas frente a las metas, actividades o funciones asumidas por diversos gobiernos a lo largo del tiempo (2005). Esta serie de actividades puede denominarse capacidad estatal.

Asimismo, sobre la capacidad estatal Skocpol (1995) explica que se relaciona con los objetivos autónomos del Estado, pero el cumplimiento de estos depende de la capacidad y los recursos con los que cuenten los funcionarios estatales. Ya que, a menudo los Estados van tras objetivos más allá de su alcance y recursos. En algunos casos el Estado al tratar de cumplir con los objetivos autónomos choca con reacciones sociopolíticas o genera cambios estructurales no previstos. Para Skocpol los fundamentos de las capacidades del Estado son:

La total y absoluta integridad y el control administrativo-militar estable de un territorio dado son condiciones previas de toda capacidad de aplicación de una política por parte del Estado. Además, es fundamental que el Estado disponga de funcionarios leales y cualificados, y de abundantes recursos económicos para alcanzar con eficacia toda suerte de objetivos. No es sorprendente que las historias de la construcción del Estado apunten exactamente a estos medios universales del poder del Estado. Algunos de estos recursos llegan a arraigar en unas relaciones institucionales que son lentas en cambiar y relativamente insensibles a las manipulaciones a corto plazo. (1995, pp.22)

De lo mencionado por Skocpol destaca la función que cumplen los servidores públicos, ya que en el caso de la ley de consulta previa al ser un nuevo objetivo del Estado fue necesario tanto reclutar a un conjunto de funcionarios calificados, como construir nuevas instituciones con los recursos y las competencias legales necesarias.

Además, Skocpol comenta que si bien tanto la integridad territorial, como los recursos económicos y el personal calificado son la base para el estudio de las capacidades del Estado es más productivo y viable analizar actuaciones políticas concretas (1995). Esto va de la mano con el objetivo de la investigación que indaga en la implementación de la Ley del Derecho a la Consulta Previa.

No obstante, el concepto de capacidad del Estado tiene críticas como por ejemplo la dificultad para construir indicadores medibles u operacionalizarlo en indicadores cualitativos. También, se cuestiona el cruce con otros conceptos como autonomía o subordinación. Estas objeciones al concepto lo desarrollan Bersch, Braca y Taylor:

The definitions adopted are seldom consistent, and yet they frequently crossreference each other in such a manner as to generate a conceptual muddle. Authors discuss capacity with little awareness of the conceptual bleeding between related terms such as capacity and autonomy, impartiality, discretion, and subordination. To make matters worse, desired outcomes are sometimes added to the measures of capacity, such as quality, efficiency, effectiveness, absence of corruption; as well as normative goals, such as the rule of law or democracy... This conceptual muddle is further complicated by measurement challenges. (2017, pp.161)

Por ello, para facilitar el uso y análisis de las capacidades estatales, así como para facilitar la comparación entre las diversas habilidades de las burocracias estatales los autores proponen el concepto de “autonomous state capacity” que se subdivide en tres áreas:

This minimal definition has only three core components: (1) a professional bureaucracy, (2) with the ability to implement policy, (3) free of external influences. “Professional” means the degree to which public servants specialize in a specific field, distinct from other careers and marked by clear standards for training, remuneration, and advancement. The “ability to implement policy” refers to the degree to which human resources are available and adequately remunerated. “Freedom from external influence” refers to freedom from particularistic pressures that might jeopardize the impersonal or universalistic implementation of policy. (Bersch, Praca y Taylor, 2017, p 163)

Cabe mencionar que esta definición hace hincapié en la profesionalización de la burocracia lo cual complementa lo explicado por Fukuyama y Skocpol que relacionan la capacidad estatal con el cumplimiento de las leyes, acceso recursos y servidores públicos comprometidos respectivamente.

Entre los tres autores tenemos distintos elementos sobre la capacidad de Estado, pero estos se complementan permitiendo una mejor comprensión del concepto. De Fukuyama recogemos la fuerza y el alcance de la implementación de las leyes, mientras que Skocpol deja claro toda política pública necesita de funcionarios públicos con recursos y control territorial. Precisamente la calidad y profesionalidad de la burocracia estatal es aquello que para Bersch, Praca y Taylor es crucial para lograr la autonomía de la capacidad estatal.

Por otra parte, en su texto, Eduardo Dargent resalta lo crucial del desarrollo de capacidades estatales para la mejora y fortalecimiento de la burocracia pública, lo cual se ve reflejado en una mejor respuesta del Estado frente a una coyuntura problemática:

La capacidad estatal será un primer factor que determinará la posibilidad de una buena respuesta del Estado a los desafíos. Por ello, es de esperar que estados con mayor capacidad sean capaces de adaptarse y responder de mejor forma a los desafíos que plantean escenarios nuevos. Así como también puedan implementar en forma efectiva sus políticas. Los Estados fortalecidos contarán con burocracias robustas, facilitando así el surgimiento de emprendedores de políticas, es decir actores internos del Estado que evalúan la realidad, identifican problemáticas y cuentan con los recursos para actuar. (2015, p.5)

A su vez, como el objetivo de la Ley del derecho a la consulta previa es la construcción de un diálogo intercultural que ayude a la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de decisión, considero importante incluir en esta sección la problemática indígena. Para esto el texto de Stephanie Rousseau es gran utilidad, ya que recoge elementos que ayudan a entender los retos y límites de la implementación de la consulta. Sobre la definición de lo “indígena” utilizada para los procesos consulta previa la autora menciona lo siguiente:

La institucionalización del derecho a la consulta conlleva una intensa labor de definición de lo indígena (qué es, quiénes son) que tiene efectos paradójicos: puede restringir de modo demasiado estrecho el abanico de lo que la categoría debería cubrir y, por ende, potencialmente quitar derechos a ciertos sectores de la población; al mismo tiempo que es un elemento importante en la construcción de la indigeneidad y contribuye a cambiar percepciones y correlaciones de fuerza a favor de mayores reclamos fundamentados a través de identidades indígenas (Rousseau, 2012, pp. 2)

La norma sobre el derecho a la consulta previa recae en una serie de criterios de identificación que determinan quienes son indígenas y quienes no lo son. Por ejemplo, en la Ley se mencionan las siguientes características:

- a) Tener descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- b) Mantener estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Contar con instituciones sociales y costumbres propias
- d) Mantener patrones culturales y modos de vida diferentes al resto de la población nacional.

Sin embargo, en mi experiencia en comunidades nativas he visto que la identidad indígena es “fluida” con esto quiero decir que tratar de estandarizar quien es indígena y quien no lo es, puede llevar a un error en el proceso de institucionalizar la consulta previa. Puesto que, en los pueblos indígenas se han dado una serie de matrimonios interétnicos con poblaciones migrantes que han llegado de la costa y la zona andina, pero que sus descendientes viven en la comunidad y participan de la vida comunal.

De acuerdo con lo desarrollado líneas arriba sobre el concepto de capacidad estatal aquellos servidores públicos responsables de implementar la norma de consulta previa deberían tener en cuenta que la identidad indígena no es solo una suma de características sino una condición que se va adaptando a las circunstancias sociales que van atravesando estas poblaciones.

Por otra parte, es importante entender que la ley de consulta previa surge en una coyuntura de conflicto entre pueblos indígenas amazónicos y el Estado que llegó a su momento de mayor confrontación con los sucesos del 5 de junio de 2009 en Bagua. Asimismo, la implementación de la norma tiene entre sus objetivos la reducción de la conflictividad en los proyectos de inversión en industrias extractivas. Por consiguiente, considero importante incluir en el marco teórico conceptos sobre el conflicto social y la forma de gestionarlo.

En una conferencia de ejecutivos (CADE) Julio Cotler menciona: “El Estado requiere construir canales de comunicación con todos los sectores del país, para evitar que sus demandas puedan desencadenar en eclosiones sociales como las que se viven en algunas zonas del interior del país”<sup>11</sup>. En la misma conferencia Cotler explicó que el Perú no cuenta con la institucionalidad suficiente para facilitar el diálogo y el cumplimiento de los acuerdos establecidos, estas deficiencias permiten la fragmentación política y social y el conflicto entre los diversos actores sociales entre ellos y con el Estado lo cual deriva en respuestas violentas.

De acuerdo con los reportes de la Defensoría del Pueblo oficialmente existen más de 200 conflictos sociales en el país en diversos niveles de intensidad. Según la Defensoría:

---

<sup>11</sup> Extraído de: <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-cotler-estado-necesita-construir-canales-comunicacion-para-prevenir-conflictos-sociales-201613.aspx>

Un conflicto social es un proceso complejo en el que sectores de la sociedad, el Estado o las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores o necesidades son contradictorios. Estamos pues ante demandas de numerosas personas que se sienten amenazadas o perjudicadas por la contaminación de un río, la mala prestación de un servicio público, la afectación a sus derechos laborales u otros motivos, y que se movilizan para buscar explicaciones sobre lo ocurrido y encontrar soluciones.<sup>12</sup>

Partiendo de esta definición es importante entender los conflictos vinculados a temas de hidrocarburos. Como se mencionó en el estado de la cuestión las tensiones entre el Estado y los pueblos indígenas por el uso del territorio han marcado su relación durante gran parte del siglo XX e incluso en años recientes. Asimismo, para la selección de casos a investigar se ha tenido en cuenta los conflictos previos en ambas zonas de la Amazonía, sobre todo en el caso del lote 192 ubicado en Loreto. A su vez, más allá de los argumentos de cada actor involucrado en los conflictos, la Defensoría del Pueblo explica que existe una percepción de afectación o perjuicio en los intereses de cada sector involucrado: “que puede o no tener una base real, pero se puede vivir como una realidad y tener la suficiente fuerza para movilizar a las partes o actores” (Huamani, 2012, p. 23).

La percepción de afectación va de la mano con la insatisfacción de las necesidades que consideran básicas la población. Esto puede llevar un entendimiento diferente de cuál es el problema central. Huamani (2012) explica lo complicado que resulta evaluar los problemas ambientales o territoriales presentes en conflictos socioambientales, debido a que, los diferentes actores involucrados tienen distintos puntos de referencia sobre el impacto del conflicto. Asimismo, las herramientas técnicas para determinar los efectos tienen un alcance limitado y conciso. Por otro lado, las poblaciones e instituciones implicadas tienen saberes o conocimientos desemejantes, lo cual cambia su entendimiento y acercamiento al problema central del conflicto.

A modo de cierre, solo quiero reiterar que estos acercamientos teóricos serán la base para realizar el análisis de la capacidad del Estado al momento de implementar los procesos de consulta previa. Teniendo en cuenta para la investigación la conflictividad social en los proyectos vinculados a la exploración o explotación petrolera en la Amazonía peruana y las transformaciones de la agenda indígena.

---

<sup>12</sup> Extraído de: <https://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=3>

### Capítulo 3: Análisis y desarrollo de los Casos

A lo largo de este capítulo me concentraré en desarrollar el proceso de formación, organización e implementación del Viceministerio de Interculturalidad y la Dirección de Consulta Previa – ambas instituciones forman parte del Ministerio de Cultura (MINCU)- para reconstruir esta historia ha sido crucial la información brindada por los y las entrevistados, y las publicaciones que diversas organizaciones internacionales, ONG y el mismo MINCU han elaborado.

A continuación, se revisará los procesos de consulta previa en los lotes 169 y 192. Cabe resaltar que el lote 169 fue el primer proceso realizado por la Dirección de Consulta Previa. Este proceso contó con la colaboración de diversas organizaciones internacionales y participaron como observadores de instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Conferencia Episcopal Peruana. A modo de balance de la implementación de los procesos de consulta previa, el MINCU elaboró una serie de informes que sistematizan las experiencias y lecciones aprendidas en las intervenciones en los lotes 169, 164, 175, 189 y 195.

En cambio, en el lote 192 el reto para la capacidad estatal fue mayor debido a que en la zona la población convive con la explotación petrolera desde la década del 60, ya que el lote – antes denominado 1 AB – es una de zonas con mayor antigüedad de extracción petrolera del país. Además, forma parte del tramo norte del oleoducto norperuano que traslada el petróleo crudo desde la Amazonia de Loreto hasta la estación Bayóvar en la costa norte<sup>13</sup>.

A la par de los años de explotación petrolera se han generado una serie de conflictos con las comunidades nativas aledañas debido a los impactos socio ambientales de la extracción y la acumulación de demandas en temas como salud, educación y trabajo. En esta compleja problemática se desarrolló el proceso de consulta previa teniendo al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) representado por la Oficina General de Gestión

---

<sup>13</sup> En base a la información de la web de Petroperú <https://www.petroperu.com.pe/proyectos-y-unidades-operativas/unidades-operativas/oleoducto/>

Social (OGGS) como entidad promotora y responsable del proceso. De parte del MINCU como entidad técnica y especializada participo la Dirección de Consulta Previa.

### **3.1. Antecedentes de la Consulta Previa**

Antes de pasar a los casos, es importante repasar el desarrollo de la implementación de la Ley de consulta previa que entra en vigor a finales de 2011, como respuesta a las demandas de las organizaciones indígenas por la implementación del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Meses después de la promulgación de la norma – en abril de 2012 – se elabora y aprueba el reglamento a la ley. En este documento se definió el ámbito de la consulta, es decir, las características y elementos del proceso. Además, el reglamento incluye los aspectos generales del proceso, en otras palabras, las fases o etapas que tienen que llevarse a cabo y las condiciones en las que tiene que realizarse el proceso de consulta previa.

También se explican las características de los actores responsables de los procesos de consulta, se menciona que “la Entidad promotora es una entidad pública responsable de dictar la medida. Las entidades promotoras son por ejemplo la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para los decretos legislativos. PCM puede delegar la conducción en Ministerios, Organismos públicos o gobiernos regionales y locales a través de sus órganos competentes<sup>14</sup>”

El proceso de aprobación del reglamento tuvo algunos cuestionamientos de otros sectores estatales, como a continuación lo explica una de las entrevistadas: “durante el proceso de discusión surgieron problemas y preocupaciones por el proceso de consentimiento e identificación. [Otros sectores] consideraban que el reglamento era más restrictivo y transgredía el convenio.” (Entrevista YZ.VA, realizada 01.06.21).

En la entrevista con MA. SS. (11.06.21) explica que el reglamento sirvió para dar pautas de aquello que expresa la ley en el marco del convenio 169 de la OIT. Asimismo, el reglamento fue la base para el desarrollo de otras herramientas técnicas que ha usado la

---

<sup>14</sup> Extraído del Título 1 Disposiciones generales, artículo 3, inciso G del Reglamento de la Ley N° 29785.

dirección de consulta previa, especialmente la guía metodológica para la identificación de pueblos indígenas u originarios.

Asimismo, entre la reglamentación de la ley y el primer proceso de consulta se produjo una serie de instrumentos técnicos con la finalidad – y siguiendo los objetivos de la ley - de informar, registrar, organizar, sensibilizar y monitorear los avances de la implementación de la consulta previa. Es precisamente en ese contexto que se elabora la Base de datos oficial de Pueblos Indígenas<sup>15</sup> (BDPI) que de acuerdo con su propia definición es:

La (BDPI) es una fuente de información que sirve como herramienta de gestión para que las entidades de la administración pública y a la ciudadanía en general puedan acceder a la información existente sobre los pueblos indígenas u originarios. Contiene información de las comunidades campesinas y nativas, así como de otras localidades que pertenecen a pueblos indígenas u originarios.

Por lo tanto, la BDPI es la fuente oficial del Estado peruano en cuanto a información sociodemográfica, estadística y geográfica de los pueblos indígenas u originarios. Se encarga de: a) producir y administrar información actualizada sobre pueblos indígenas u originarios; b) brindar asistencia técnica en la producción, análisis y sistematización de información sobre pueblos indígenas u originarios a las entidades de la administración pública; y c) desarrollar estudios sobre la existencia y vitalidad de los pueblos indígenas u originarios<sup>16</sup>.

La elaboración de la BDPI fue un paso primordial para la implementación de la consulta previa porque facilitó el proceso de identificación de los pueblos indígenas (PPII) – especialmente amazónicos- sujetos a derecho de consulta. A su vez, brindó la oportunidad de sistematizar la información tanto histórica como geográfica de las comunidades nativas, ya que en la base de datos cada pueblo indígena cuenta con una ficha que contiene pautas de su desarrollo histórico, las instituciones sociales, características de la lengua o idioma y un mapa con las regiones donde tiene presencia cada pueblo.

Según Paulo Vilca exfuncionario de la alta dirección del MINCU para el desarrollo de la BDPI se contó con un equipo de científicos sociales – antropólogos y sociólogos- que realizaron una extensa revisión bibliográfica sobre los diversos pueblos indígenas, a la par

---

<sup>15</sup> La BDPI se crea con la resolución ministerial N°202-2012-MC

<sup>16</sup> Referencia web: <https://bdpi.cultura.gob.pe/que-es-la-bdpi>



de reunir la información producida por las diversas oficinas estatales, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura durante décadas fue el responsable del reconocimiento del territorio de las comunidades así que contaba con mapas, coordenadas y directorios de las comunidades en las diversas regiones.

Precisamente sobre el funcionamiento y la transformación de la BDPI una exfuncionaria menciono que:

“Se necesitaría a nivel de presupuesto y de recursos humanos que el MINCU cuente con mayor personal que se dedique al levantamiento de pueblos indígenas en campo y que eso alimente la base de datos. Lo que existe ahora es un recojo de información. No había una función específica para que el MINCU haga identificación de pueblos. Se sacó un decreto legislativo para que el MINCU con el cual se aclara la competencia del ministerio para hacerlo. Lo que quedaría pendiente es dotar de recurso humano para que exista la información y que se pueda ofrecer a los ministerios cuando hagan la consulta o cuando hagan cualquier otro tipo de intervención que es lo que está haciendo ahora la base de datos. La BDPI nace para la consulta previa, pero la excede para incluir a los pueblos indígenas en las políticas públicas”. (Entrevista YZVA, realizada 01.06.21)

Como explica la entrevistada, la compilación y sistematización de la información disponible sobre pueblos indígenas va más allá de la consulta previa y puede servir como herramienta para la construcción de mejores políticas públicas. A cargo de la BDPI está el Viceministerio de Interculturalidad (VMI) que forma parte del Ministerio de Cultura (MINCU).

Cabe mencionar que tanto el MINCU como buena parte de su infraestructura institucional – especialmente las oficinas vinculadas a pueblos indígenas- se crean solo un año y medio antes de la aprobación Ley de Consulta previa (Ley N°29785), debido a lo cual podemos decir que el reto de la implementación de la consulta estuvo en manos de una burocracia incipiente con una institucional reciente.

Asimismo, el MINCU preparo otros instrumentos técnicos como el Registro de Intérpretes. Creado en agosto de 2012<sup>17</sup> tiene como objetivo es identificar, capacitar y dar reconocimiento oficial a los intérpretes de lenguas indígenas u originarias. Además, en este registro se tiene los datos de contacto de todos aquellos intérpretes y traductores

---

<sup>17</sup> Resolución Viceministerial N°001-2012-VMI-MC y la Directiva N°006-2012-MC

capacitados y acreditados por la Dirección de Lenguas Indígenas del MINCU. Toda esta información es fácil acceso para cualquier institución o persona que lo requiera.

La relevancia de este registro para los procesos de consulta previa está en la obligación – que menciona la ley- de tomar en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas, especialmente en las zonas donde el castellano no es la lengua mayoritaria de la población<sup>18</sup>. Además, José Távora facilitador de la Dirección de Consulta Previa, menciono que la capacitación de los traductores e intérpretes es crucial para el proceso, ya que tienen que familiarizarse y trasladar la complejidad de los términos técnicos y legales a los diversos idiomas originarios.

Otros instrumentos que fueron necesarios para la implementación son el registro de facilitadores<sup>19</sup>, con el objetivo de identificar aquellos individuos clave para viabilizar los procesos de consulta. También, se diseñó un libro de registro para los resultados de procesos de consulta<sup>20</sup> cuya finalidad es recoger los acuerdos y compromisos de cada una de las partes en cada proceso de consulta. Cabe mencionar que el Ministerio de Cultura ha acondicionado una web<sup>21</sup> que recopila la información de los procesos de consulta realizados. Además, presenta de una forma ordenada y sencilla los materiales informativos desarrollados por el Viceministerio de interculturalidad y compila las diversas normas legales relacionadas la ley de consulta previa.

A la par de la construcción de herramientas metodológicas y legales se dio el proceso de conformación de la Dirección de consulta previa (DCP). La primera directora de la oficina fue Ángela Acevedo Huertas y en el coordinador del área social fue Juan Francisco Chávez. Ambos con experiencia en temas indígenas e industrias extractivas.

Sobre los primeros meses de organización, uno de los entrevistados menciono que “cuando entró a la dirección la mayoría eran abogados. Mucho de la chamba fue ir sentando las bases un poco legales y formales sobre cómo debía funcionar la ley y como

---

<sup>18</sup> Esto de expresa con mayor precisión en el Artículo 16 de la Ley 29785.

<sup>19</sup> Resolución Viceministerial N°001-2012-VMI-MC

<sup>20</sup> Ídem

<sup>21</sup> Se trata de la web: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/>.

se debía de implementar. Ya cuando se empieza a implementar se empieza a integrar los equipos sociales” (Entrevista JO.CZ, realizada 11.06.21).

Luego, de un primer momento marcado por el equipo legal, en la entrevista JO.CZ. mencionó que para la fase de identificación de pueblos indígenas se buscó profesionales de Ciencias Sociales con experiencia en industrias extractivas, sobre todo en la elaboración de estudios de impacto social o líneas de base. Con este perfil de profesionales se buscó aliviar, de acuerdo de JO.CZ, las tensiones y dudas de sectores privados y públicos con respecto a los procesos de consulta.

Para MA.SS. la experiencia en trabajo de campo, sobre todo en Amazonía, fue una característica crucial para integrar el equipo social de DCP. Sumado a contar con una formación en herramientas de identificación como mapeo de actores, *scoping*, mapeo social, etc. En la entrevista MA.SS. resaltó la importancia de que los miembros del equipo tengan “manejo de gente”, es decir, “ósea de grupo sin nosotros ser los responsables de los equipos... Tener manejo o llegada con los diversos actores ósea poder conversar y hacer una entrevista al gerente de relaciones comunitarias de Perupetro en los mismos términos con algún dirigente de ORAU o un *apu* de una comunidad.” (11.06.21)

Pasando al funcionamiento de la Dirección de Consulta Previa (DCP) encontramos que la división de las responsabilidades en los procesos, según la entrevistada YZ.VA. se dio en tres equipos: a) legal o asistencia técnica, b) social o de identificación, c) capacitación. Sin embargo, hizo la precisión que el equipo de capacitación mantuvo un doble rol a nivel externo con los pueblos indígenas y entidades promotoras y a nivel interno en el fortalecimiento de los equipos legal y social. Asimismo, sobre el desarrollo de cada de proceso de consulta uno, de los entrevistados explico que:

[En la DCP] existía un responsable de cada caso que se encarga de coordinar con los demás, a partir de eso hay muchas reuniones de coordinación internas, después con la entidad promotora. Para eso hay toda una interrelación de diversos aspectos desde el punto de vista social, legal, metodológico, entonces había una dinámica bastante fluida para involucrarnos con el proceso de consulta. (Entrevista OR.LA. realizada 07.06.21)

Otro elemento sobre el funcionamiento de la dirección mencionado en las entrevistas es la necesidad de modificar su rol en el reglamento de organización y funciones (ROF) del Ministerio de Cultura. Para YZ.VA. la DCP debería ser una dirección general y no solo una dirección de línea. Este cambio aumentaría los recursos económicos asignados y la cantidad de personal con el que pueda contar en los procesos de consulta. También menciono que la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa (DANCP) el equivale de la DCP en Colombia cuenta con cerca de 100 funcionarios y realizan proceso de consulta previa sobre una variedad de temas, más allá de las industrias extractivas.

Regresando a la implementación de los procesos de consulta, en el año 2013 se crea la comisión de seguimiento de consulta<sup>22</sup> como espacio para discusión y evaluación de los progresos de la política. Sin embargo, como menciona Leyva (2018) esta comisión se ha reunido pocas veces y sin presencia de representantes de los pueblos indígenas. Según MA. SS. para el equipo de la DCP el primer año fue de aprendizaje y de construcción de instrumentos para la identificación de pueblos indígenas. En esos momentos el principal reto fue a reducir o simplificar la complejidad técnica de un proceso de consulta y un proyecto petrolero con la finalidad de mantener informadas a las comunidades nativas amazónicas.

Una vez desarrolladas las herramientas antes mencionadas, se dio pasó al proceso de implementación de la consulta previa. El proceso está estructurado en las siguientes etapas:

---

<sup>22</sup> Decreto Supremo N°021-2013-PCM. Febrero de 2013.

## Cuadro 02: Etapas de Consulta Previa<sup>23</sup>

### Etapa 1: Identificación de la medida

- La entidad promotor (EP) analiza la medida: ley, ordenanza, plan y programa.
- En caso de una posible afectación directa se procede a la consulta.

### Etapa 2: Identificación de los Pueblos Indígenas

- De acuerdo a los criterios del convenio 169 se identifica a los PPII y sus organizaciones representativas
- Se realizan reuniones para elaborar el Plan de Consulta.

### Etapa 3: Publicidad

- El Acto de entrega de la EP a los representantes indígenas de la medida a consultar y el plan de consulta.

### Etapa 4: Información

- La entidad promotora informa a los pueblos indígenas sobre la medida.
- Incluye informar sobre las consecuencias y los impacto en los derechos colectivos.

### Etapa 5: Evaluación interna

- Los Pueblos indígenas analizan la medida y su impacto. Posteriormente informan el resultado de su evaluación.
- La Entidad promotora solo brinda apoyo logístico.

### Etapa 6: Diálogo

- Se busca que la entidad promotora y los pueblos indígenas mantengan un diálogo sobre los alcances y dudas sobre la medida.
- Al finalizar el diálogo los acuerdos y desacuerdos se detallan en el acta de consulta. Los acuerdos del acta son de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

### Etapa 7: Decisión

- La entidad promotora toma una decisión final sobre la medida valorando el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y los acuerdos tomados en la etapa anterior.

Esta estructura de etapas<sup>24</sup> ha sido la guía o base sobre la que se ha desarrollado los diversos procesos de consulta previa. Es importante explicar que en paralelo a la construcción institucional de la DCP hubo tensiones con diversos actores. Precisamente, en la entrevista, Paulo Vilca explico que la asimilación del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) género críticas de algunas organizaciones indígenas, debido a esto INDEPA continuó funcionando como

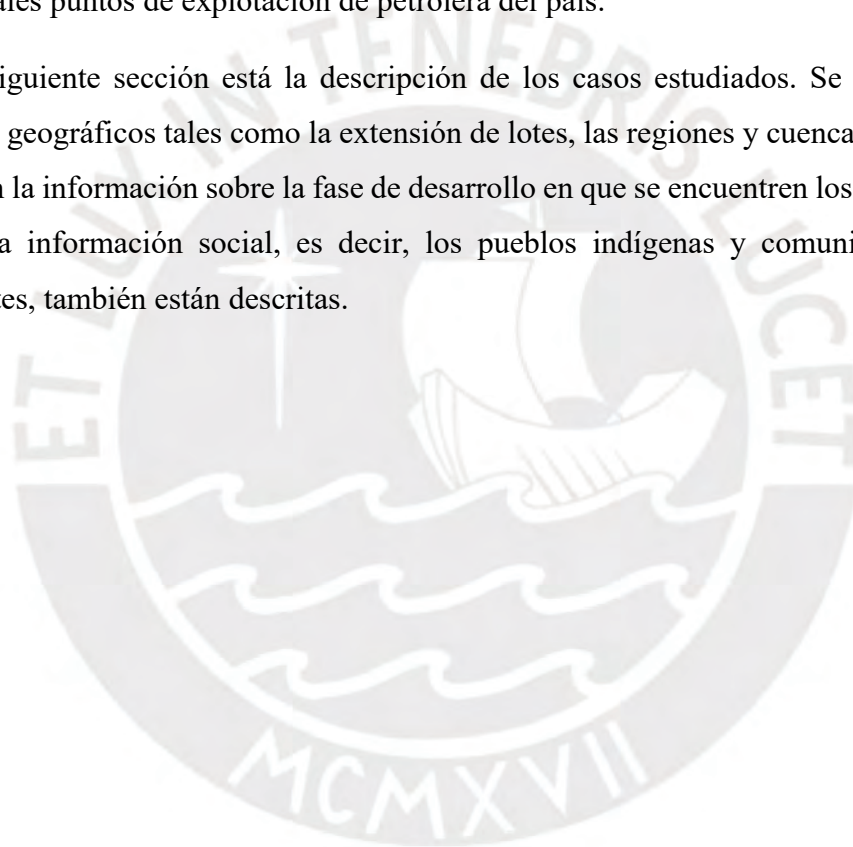
<sup>23</sup> Elaborado en base a la información del MINCUL <http://consultaprevia.cultura.gob.pe//el-proceso/>

<sup>24</sup> Publicado en el reglamento de la Ley 29785 o Ley del Derecho a la Consulta Previa.

una entidad de menor rango y con limitadas capacidades, mientras que sus funciones principales se reasignaron en el Viceministerio de Interculturalidad.

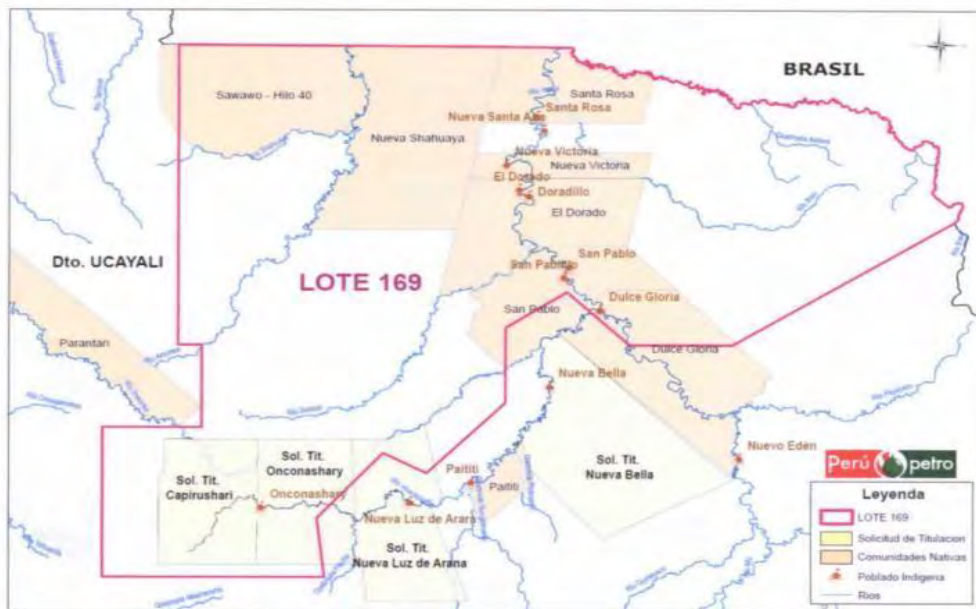
Una vez presentado este panorama general de las bases sobre la implementación del proceso de la consulta previa, es necesario indagar en los casos. Como se mencionó en la pregunta de investigación, se trata de los lotes – para hidrocarburos- 169 y 192. Ambos de crucial importancia, debido a que el lote 169 fue el primer proceso de consulta previa en hidrocarburos. Mientras que, el lote 192 (ex lote 1-AB) resalta por ser uno de los principales puntos de explotación de petrolera del país.

En la siguiente sección está la descripción de los casos estudiados. Se presentará los detalles geográficos tales como la extensión de lotes, las regiones y cuencas que abarcan, también la información sobre la fase de desarrollo en que se encuentren los lotes. Por otra parte, la información social, es decir, los pueblos indígenas y comunidades nativas existentes, también están descritas.



### 3.2. Caso Lote 169

El lote N.º169 alcanza un área total de 491 mil hectáreas y se encuentra ubicado entre los distritos de Yurúa y Tahuania en la provincia de Atalaya; y en el distrito de Iparia, que forma parte de la provincia Coronel Portillo, en el departamento de Ucayali (MINCU, 2014). Al interior del lote están asentadas diecisiete comunidades nativas y cinco anexos repartidos entre los pueblos indígenas Ashaninka, Asheninka, Yaminahua y Amahuaca<sup>25</sup>. Cabe destacar que – de acuerdo con el Ministerio de Cultura - este fue el primer proceso de consulta realizado en el sector de hidrocarburos. Para ilustrar las características geográficas del lote se presenta el siguiente mapa:



Antes de entrar en la descripción del proceso es importante explicar brevemente cuáles son los pueblos indígenas que se ubican dentro del lote. De acuerdo, a la Base de Datos de Pueblos Indígenas (BDPI) elaborado por el MINCU el pueblo ashaninka es el más numeroso de la Amazonía peruana. En la BDPI también se indica que las distintas poblaciones ashaninkas están distribuidas en regiones denominadas selva alta de los

<sup>25</sup> Información obtenida en <http://consultaprevia.cultura.gob.pe/proceso/proceso-de-consulta-previa-para-el-lote-169-ucayali/>

<sup>26</sup> Captura de pantalla del Plan de Consulta elaborado por Perupetro.

departamentos de Ayacucho, Pasco, Junín y Cusco y la Amazonía o selva baja de regiones como Ucayali, Huánuco, Madre de Dios y Loreto.<sup>27</sup>

De acuerdo con la información elaborada por el Ministerio de Cultura, se estima que la población ashaninka en la Amazonía peruana es cercana a los 120 mil habitantes<sup>28</sup>. La lengua ashaninka proviene de la familia lingüística Arawak. Según el Ministerio de Educación, a partir del año 2008 se cuenta con un alfabeto reconocido por el Estado, lo cual facilita el desarrollo de textos escolares y otros materiales en este idioma. Asimismo, el MINCU ha formado un grupo de traductores e intérpretes registrados en las diversas zonas de presencia ashaninka.

Las comunidades asheninkas o como también se les denomina los ashaninkas del Gran Pajonal, según se menciona en la BDPI, están fuertemente vinculados con el pueblo ashaninka y tradicionalmente se han asentado en las mismas cuencas. Además, ambos pueblos tienen una lengua similar que forma parte de la familia lingüística Arawak. Según la BDPI los asheninkas tienen comunidades en las cuencas de los ríos Ucayali, Tambo, Perene, Ene, Apurímac y otros.

Al igual que los ashaninkas de la región Junín, padecieron duramente en los años de la violencia política. Varias de las comunidades nativas en los ríos Ene y Tambo tuvieron que abandonar sus territorios. Asimismo, parte de la población fue forzada a enrolarse tanto en el ejército como en los grupos armados insurrectos (Aroca, 1993). En tiempos recientes han participado en los procesos de consulta previa de los lotes de hidrocarburos 175 y 189.

En el caso del pueblo Amahuaca o amin waka en la BDPI se menciona que nombre se puede traducir como “hijos de la Capibara”. Asimismo, su lengua proviene de la familia lingüística Pano. Las comunidades nativas pertenecientes al pueblo Amahuaca se han establecido en las cuencas de los ríos Ucayali, Yavari, Purús, Urubamba y Madeira. La Dirección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (DACI) halló que parte de la población Amahuaca se mantiene en situación de contacto inicial en

---

<sup>27</sup> La información presentada ha sido obtenida de la Base de datos de Pueblos indígenas.

<http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblo/ashaninka>.

<sup>28</sup> Ibidem.



la Reserva Territorial Muranhua en la región de Ucayali. Posteriormente, al proceso del lote 169, otras comunidades nativas amahuacas han participado en los procesos de consulta de los lotes 175 y 191<sup>29</sup>.

Sobre el pueblo Yaminahua en la BDPI se indica que nombre puede ser traducido como “*gente hacha*”. Este pueblo está principalmente asentado entre los ríos Yurua y Purús en la región Ucayali, también se puede encontrar poblaciones yaminahua en algunas regiones de Brasil y Bolivia. Entre sus actividades económicas destaca la venta de madera. Su lengua es parte de la familia lingüística Pano, de acuerdo con información del Minedu no existe un alfabeto oficial.

Retornando al proceso de consulta del lote 169, es necesario entender que para llevar adelante el proceso fue necesario una serie de coordinaciones entre los diversos actores – tanto estatales como sociales- para iniciar el trabajo. En la entrevista con Angela Acevedo menciono que se eligió el lote 169 por su relativa facilidad, lo cual permitió probar el funcionamiento de las herramientas metodológicas diseñadas y evaluar las etapas y acuerdos a los que se llegó durante el proceso de consulta previa. Además, como se trataba de un proceso inédito para el Estado y para todos los actores participante (organizaciones indígenas, comunidades, cooperación internacional) fue necesario ir adecuando las condiciones y las etapas a las diversas circunstancias que se presentaron.

Para MA.SS. la importancia del proceso estaba en que:

Todos los interesados estaban mirando este proceso porque era un lote petrolero... Se tenía que empezar demostrando que esto funcionaba, que era viable y que no iba desatar violencia, conflictividad o espantar a las inversiones. Tenías que demostrar que esto era necesario, que esto era necesario y que te iba dar resultados positivos. (Entrevista MA.SS. realizada 11.06.21)

Como se indica en el documento elaborado por el MINCU sobre la implementación de la consulta en los lotes 169 y 195. El primer paso fue la identificación de la medida<sup>30</sup> por parte del Ministerio de Energía y Mina (MINEM), que determina que la suscripción de un contrato para la exploración y explotación podría afectar los derechos colectivos de

<sup>29</sup> Elaborado en base a la información de la BDPI <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos/amahuaca>

<sup>30</sup> Detallado en la Resolución Ministerial N°350-2012-MEM/DM de julio de 2012.

los PPII que viven dentro del lote. Asimismo, MINEM determina que la entidad promotora responsable de la consulta previa es PERUPETRO<sup>31</sup>.

A continuación, se desarrolla el proceso de identificación de pueblos indígenas. Para esto se tuvo que crear una serie de subetapas para poder llevar a cabo de la identificación de las poblaciones del lote, esta división se hizo de la siguiente forma:

### Cuadro 03: Pasos para la etapa de identificación



Durante la entrevista con JO. CZ. explico que para el proceso del lote 169 se usó información secundaria de diversas fuentes, incluyendo a la Base de datos de Pueblos Indígenas. Con el objetivo de identificar las comunidades nativas (tituladas o reconocidas) y los pueblos originarios presentes en la zona. Además, como menciono OR.LA. “Se trabajó con un equipo social con experiencia en relacionamiento comunitario y con pueblos indígenas para diseñar una metodología que permita cumplir con el convenio 169 y la ley, y propiciar un diálogo intercultural entre la entidad promotora y los pueblos indígenas”.

<sup>31</sup> De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 26221 “Perupetro es una empresa estatal de derecho privado”. Líneas abajo en el artículo 3 se menciona que el objetivo de la empresa es promover, negociar, firmar y supervisar contratos para la exploración y explotación de los yacimientos petroleros peruanos.

En el primer paso de revisión de información, Perupetro solicitó la data disponible a diversas fuentes oficiales como al Ministerio de Educación (MINEDU), Instituto Geográfico Nacional (IGN) o el INEI, etc. Con el fin con de contar con una identificación preliminar de las poblaciones que podrían encontrarse en el ámbito del lote. Asimismo, la data recogida fue contrastada con la Base de Datos Oficial, lo cual confirmó la existencia de comunidades nativas vinculadas a los pueblos Ashaninka, Asheninka, Yaminahua y Amahuaca (MINCU, 2014).

En el segundo paso – a mediados de 2013 – Perupetro y el Viceministerio de interculturalidad (VMI), según explico JO. CZ, elaboraron un plan de campo con protocolos de ingreso, actas para consentimiento, etc. Más adelante sostuvieron reuniones con las principales organizaciones indígenas: ORAU, ACONADYISH, CONAP-Ucayali, CARDHY y ARPAU<sup>32</sup>. El siguiente paso en el proceso fueron las coordinaciones para el trabajo de campo -por recomendación del VMI - con la finalidad de mejorar, actualizar y precisar la información entregada por las instituciones públicas.

En la entrevista JO.CZ. explico que se ingresó al territorio con equipos mixtos compuesto por personal de Perupetro y MINCU. Cada institución elaboró un informe sobre el proceso de identificación. Para JO.CZ. el ingreso con equipos mixtos, la coordinación y la retroalimentación a lo largo del proceso. Cabe mencionar que esta etapa “representó un reto para el equipo de Perupetro, debido al difícil acceso al ámbito del lote” (MINCU, 2014:20). Hay que tener en cuenta que ingresar a la Amazonia usualmente implica una serie de dificultades, debido a lo inaccesible del territorio, los limitados medios de transporte (bote o avionetas) y la variabilidad climática. Sumado a esto, Perupetro y VMI implementaban por primera vez la consulta previa en hidrocarburos.

La Dirección de Consulta Previa -a lo largo del proceso- cumplió un rol de acompañamiento como institución especializada en pueblos indígenas. Por ello, la DCP desarrollo y capacito a los funcionarios de Perupetro en la metodología desarrollada para la identificación de pueblos indígenas. Esta metodología tuvo un enfoque cualitativo y

---

<sup>32</sup> Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU), Asociación de Comunidades Nativas para el Desarrollo Integral del Yurua (ACONADYISH), Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), Consejo Asháninka del Río Huacapishtea del Distrito de Yurua (CARDHY) y Asociación Regional del Pueblo Asháninka-Asheninka de Ucayali (ARPAU).

utiliza tres instrumentos, los cuales son una Ficha Comunal, Guía de entrevista semiestructurada y Guía de Taller de Mapa parlante o colaborativo<sup>33</sup>(MINCU, 2014). Una vez realizada la planificación del trabajo de campo, Perupetro coordinó con las organizaciones locales para que representantes indígenas sean parte del equipo de trabajo.

El cuarto paso o trabajo de campo se realizó en dos momentos entre setiembre y octubre de 2013. El equipo de trabajo se dividió en dos grupos, ambos integrados por representantes de las organizaciones indígenas, del VMI y Perupetro. Como producto de la etapa de identificación se elabora un informe técnico que constata que en el área del lote 168 hay 17 comunidades nativas repartidas en cuatro pueblos indígenas; Asháninka (8 comunidades), Asheninka (6 comunidades), Yaminahua (2 comunidades y 6 anexos) y Amahuaca (una comunidad).

En la etapa de publicidad se elaboró el Plan de Consulta<sup>34</sup> con participación de los representantes indígenas de las organizaciones ya mencionadas y miembros del VMI y la Oficina General de Gestión Social del MINEM. El plan traducido a las cuatro lenguas indígenas luego fue entregado junto con material informativo sobre hidrocarburos y la medida administrativa a consultar. A cargo de la traducción y entrega estuvo Perupetro (MINCU, 2014).

La cuarta etapa denominada información abarcó entre octubre y noviembre de 2013. Se realizaron una serie de actividades, entre las cuales está la entrega de material explicativo, lanzamiento de spot radiales en castellano y lengua nativa; y los talleres informativos. Además, por pedido de las organizaciones indígenas, se capacitó en temas de consulta previa a un grupo intérpretes locales seleccionados de cada pueblo indígena. Siendo en esta etapa la principal herramienta, los talleres informativos se realizó uno para cada pueblo indígena y tuvo la participación del equipo de Perupetro, VMI y representantes de las organizaciones locales (MINCU, 2014).

En la etapa de evaluación interna se facilitó la logística para las reuniones entre los representantes de cada pueblo. El resultado de la discusión se plasmó en el acta de evaluación, donde los dirigentes manifestaron su preocupación por el respeto al medio

---

<sup>33</sup> Cada herramienta tiene una cantidad de participantes necesarios.

<sup>34</sup> El evento se realizó en octubre de 2013 en la ciudad de Pucallpa.

ambiente, empleo y la falta de servicios básicos. En la fase de diálogo intercultural nuevamente los representantes indígenas y funcionarios de Perupetro se reunieron con la asistencia técnica del Viceministerio de interculturalidad y la participación de otras instituciones en calidad de asesores de las organizaciones indígenas. También participo la Defensoría del pueblo y la Oficina General de Gestión Social del MINEM. Estas reuniones se dieron entre el 12 al 20 de diciembre de 2013 (MINCU, 2014).

Finalmente, en la séptima etapa o decisión, Perupetro da por concluido el proceso de consulta y aprueba la suscripción del contrato de exploración y explotación del lote 169<sup>35</sup>. Cabe reiterar que de acuerdo a lo establecido en la ley sobre la consulta previa los acuerdos suscritos en el Acta de Consulta son de obligatorio cumplimiento para todas las partes.

No obstante, tiempo después ha surgido cuestionamientos y dudas al proceso por parte del presidente de ORAU Lizardo Cauper – que participo en los procesos de los lotes 169 y 195- menciona que “No tuvieron en cuenta el grado de instrucción de la población consultada. En tres días de talleres informativos no quedó nada, puesto que los temas eran técnicos. El papel aguanta todo, pero en las acciones, los hechos son completamente distintos y negativos para nosotros”<sup>36</sup>.

En la misma entrevista exhibió dudas sobre el impacto de la explotación petrolera y sobre el cumplimiento de los acuerdos con Perupetro:

Es necesario que los temas tratados queden claros. No hablan de impactos, sino de posibles impactos. Y no dicen cuáles son los reales impactos y si es que suceden, cómo se procedería... Perupetro tiene que aprobar de acuerdo con consulta para dar licitación a un contrato privado. Pero vamos a ver ¿Qué contiene el contrato? ¿En qué parte del contrato de licitación va a garantizar el derecho colectivo de los pueblos<sup>37</sup>.

A pesar de las críticas al proceso de consulta del lote 169 y la implementación de la ley en general, es necesario destacar que los procesos emprendidos en ese momento buscaron el involucramiento de la población indígena, para lo cual las etapas de identificación,

---

<sup>35</sup> Mediante el Acuerdo de Directorio N°003-2014.

<sup>36</sup> Entrevista para SERVINDI: <https://www.servindi.org/actualidad/123710>

<sup>37</sup> Ibid.

publicidad e información fueron fundamentales, ya que facilitó la coordinación de acciones entre los actores estatales y comunidades nativas.

Sobre la relación entre la entidad promotora y la Dirección de Consulta Previa (DCP) Ángela Acevedo explicó que Perupetro y DCP tenían reuniones constantes para planear y evaluar los avances en el proceso de consulta. Además, menciono que Perupetro fue abierto a colaborar y recibir el apoyo técnico del Ministerio de Cultura. Asimismo, también sobresale el nivel de articulación entre el Viceministerio de Interculturalidad y Perupetro porque el trabajo en conjunto en la planificación e implementación del proceso de consulta fortaleció las capacidades del estado para la aplicación de la política.

Con respecto a los acuerdos del proceso, en la entrevista OR. LA. explicó que hay acuerdos relacionados con el posible funcionamiento del lote y acuerdos no vinculados con el proceso de consulta. Este punto lo desarrolla la ex directora de Consulta Previa de la siguiente manera:

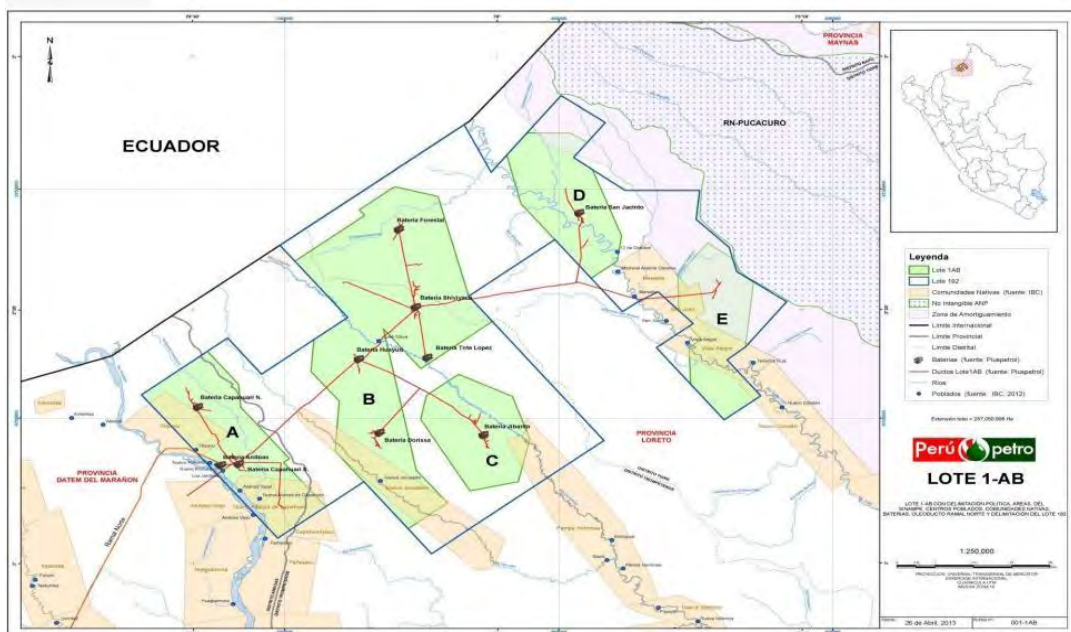
Se manejó por agendas separadas, una cosa eran los acuerdos en relación con las medidas y otra cosa eran los pedidos que hacían las comunidades y funciono, pero eso es parte de la discusión que tienes en todos los procesos de consulta, especialmente en los extractivos, en estos salen todas las demandas insatisfechas. En el caso de las áreas de conservación ha sido más fácil de manejarlo. Yo entiendo que es una situación en la que estás entre la espada y la pared porque la entidad te va a decir que esto no me corresponde, esto no lo está generando mi posible entidad petrolera, pero es algo que está allí latente, es un problema de estructura del Estado. (Entrevista con Ángela Acevedo, realizada 10.06.21)

De lo presentado en los párrafos anteriores queda claro que este primer proceso de consulta previa fue un aprendizaje para los equipos de la Dirección de Consulta Previa y de Perupetro sobre los retos del trabajo de campo en Amazonía y los límites del diseño legal o institución de cada una de las etapas del proceso.

### 3.3. Caso Lote 192

Como segundo caso se presenta al lote 192, antes denominado 1AB, ubicado en la región de Loreto, provincias de Datem del Marañón y Loreto, entre los distritos de El tigre, Andoas y Trompeteros. Tiene una extensión de 290 hectáreas, asimismo es importante mencionar que el lote atraviesa el abanico del Pastaza, que consiste en una serie de ríos (Tigre, Corrientes, Huasaga, Manchari y Huitoyacu) y quebradas (Anazo y Masacuri) articulados por el río Pastaza y que ha sido declarado uno de los mayores complejos de humedales del mundo<sup>38</sup>.

De acuerdo con la información de Petroperú el lote produce cerca del 20% del total de barriles de petróleo<sup>39</sup> que sumado al resto de los barriles producidos en la Amazonía conforman la tercera parte de la producción nacional. Para ilustrar mejor las características geográficas del lote se cuenta con el siguiente mapa:



Mapa 02: Extensión Lote 192<sup>40</sup>

<sup>38</sup> De acuerdo con la información recogida por la ONG WWF especializada en temas ambientales. [http://www.wwf.org.pe/nuestro\\_trabajo/agua\\_dulce/ecosistemas\\_de\\_agua\\_dulce/pastaza/](http://www.wwf.org.pe/nuestro_trabajo/agua_dulce/ecosistemas_de_agua_dulce/pastaza/)

<sup>39</sup> Extraído de la estadística de producción de Petroperú: <https://bit.ly/2QcSQZ9>

<sup>40</sup> Elaborado por Perupetro. Obtenido de la presentación de Perupetro ante la Comisión de Energía y Minas Congreso (19/11/2014)

Cabe mencionar que este lote entro en operaciones en 1971 bajo la administración de la compañía Occidental Petroleum Corporation del Perú (OXY) de manera ininterrumpida hasta el año 2000. A continuación, en el 2001, la concesión pasó a la empresa argentina Pluspetrol, cuya administración termino el 2015. Ante el panorama de una posible paralización de la producción de crudo - debido al vencimiento del contrato de Pluspetrol- el gobierno del presidente Ollanta Humala concesiona el lote 192 a la empresa Pacific Exploration & Production Corporation<sup>41</sup> por un período de dos años<sup>42</sup>.

Las comunidades nativas estuvieron representadas por las organizaciones indígenas en el lote son: Federación Indígena Quecha del Pastaza (FEDIQUEP), Organización de los Pueblos Indígenas Kichwas Amazónicas de la Frontera Perú-Ecuador (OPIKAFPE), Federación de Comunidades Nativas del Corriente (FECONACO) y la Federación de Comunidades nativas del Alto Tigre (FECONAT). Asimismo, desde hace algunos años participa la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipshca (ACODECOSPAT). Estas organizaciones indígenas agrupan principalmente a los pueblos indígenas Achuar, Kukama y Kichwa.

En relación con las comunidades achuar en la base de pueblos indígenas (BDPI) del Ministerio de Cultura, se los describe como:

El nombre del pueblo achuar tiene su origen en el nombre de las grandes palmeras que se encuentran en el área de la Amazonía peruana que ancestralmente han ocupado. Su lengua pertenece a la familia lingüística Jíbaro. Según datos obtenidos por el Ministerio de Cultura, la población de las comunidades del pueblo achuar se estima en 11, 907 personas<sup>43</sup>.

Asimismo, con respecto al pueblo Kichwa en la BDPI se explica que son aquellas comunidades nativas compuestas por los pueblos indígenas que tuvieron contacto desde el siglo XVI con los misioneros que ingresaron a evangelizar en la Amazonía. Esta relación estuvo marcada por la expansión del idioma quechua, también denominado como “quechuización”, en lugar de las lenguas originarias de esos pueblos amazónicos. La

---

<sup>41</sup> Filial canadiense de la empresa Pacific Rubiales

<sup>42</sup> Mediante la resolución ministerial N°027-2015-EM del Ministerio de Energía y Minas.

<sup>43</sup> Información obtenida de la Base de Pueblos Indígenas: <http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblo/achuar>



difusión del quechua entre los pueblos de la Amazonía continuo durante la república, específicamente en la época del caucho:

Los patrones caucheros participaron también en la propagación de este idioma y en la conformación de grupos que hoy conocemos como kichwa. Ellos reunieron y trasladaron a la población nativa con el objetivo de explotar la mano de obra. Por ejemplo, existen indicios de que, en 1890, los caucheros trasladaron a un grupo de kichwas del río Napo a Madre de Dios, quienes luego serían denominados como santarrosinos. (INEI 2007, Solís 2009).

Con respecto al pueblo Kukama la base de datos de pueblos indígenas menciona que su desplazamiento hacia Amazonia peruana se dio desde Brasil entre los siglos IX y XVI. Desde un inicio se asentaron en zonas inundables del cauce de la cuenca baja del río Ucayali, desde donde se expandieron hacia otras planicies de ríos inundables. En la ficha elaborada por la BDPI resalta el rol que han cumplido las organizaciones indígenas territoriales en la reivindicación de las prácticas identitarias kukama kukamiria, y en la recuperación del idioma kukama y los esfuerzos para su revaloración <sup>44</sup>.

Otro elemento para mencionar es la larga relación de las comunidades indígenas cercanas al lote 192 con las empresas de hidrocarburos, pues los más de cuarenta años de explotación petrolera los dirigentes indígenas han tratado con diversas administraciones empresariales, llegando a una serie de acuerdos que van desde lo laboral a relaciones de compadrazgo <sup>45</sup>.

Durante el proceso de consulta previa participaron 25 comunidades nativas junto a tres organizaciones regionales. Estas fueron la Federación de Comunidades Nativas del Corrientes (Feconaco), Federación Indígena Quechua del Pastaza (Fediquep) y Federación de Comunidades Nativas el Alto Tigre (Feconat). Según MS. VN. funcionario del MINEM el lote 192 iba a ser el primer proceso de consulta, pero debido a la complejidad del caso se optó primero en realizar conversaciones previas con las

---

<sup>44</sup> Información obtenida de la Base de Pueblos Indígenas:

<http://bdpi.cultura.gob.pe/pueblo/kukama-kukamiria>

<sup>45</sup> Se trata “hacer” padrino de bautizo o promoción escolar a un miembro de la administración empresarial.

comunidades de la zona. Las charlas de acercamiento comenzaron el 2013 y el proceso de consulta inicio el 2015.

La expectativa del MINEM era llegar a un contrato de explotación con una vigencia de treinta años, pero culmino con un contrato de servicio de dos años. Desde el año 2019 se viene realizando un nuevo proceso de consulta previa en el lote. Al momento de la entrevista con el funcionario del ministerio de energía y minas – julio del 2021- el nuevo proceso se encontraba en la fase final. Sin embargo, debido a emergencia sanitaria, la consulta se paralizó en diversos momentos.

El proceso de consulta en el lote 192 inicio debido a que estaba por terminar el contrato de explotación con la empresa Pluspetrol. La ex directora de la oficina de Consulta Previa explico que el proceso se extendió más allá de los plazos establecidos, pero finalizo en el año 2015. Sin embargo, no se logró firmar un nuevo contrato, sino que se entregó el lote en administración temporal. Para Acevedo, el contexto internacional de bajos precios por el barril de petróleo redujo el interés empresarial en la explotación del lote.

Según Acevedo, exfuncionaria de la Dirección de Consulta previa el desarrollo de la consulta del lote 192 fue “un proceso problemático por el nivel de complejidad. Además, desde el estado la coordinación de sectores fue un reto. Mientras que las organizaciones indígenas eran más unidas en su posición. En cambio, en el ejecutivo se discutía hasta donde se puede llegar en el proceso”.

En la entrevista con JO.CZ. mencionó que para este lote no se pudo realizar la etapa de identificación, es decir, no se logró visitar en campo a cada una de las comunidades. Debido a la resistencia de las organizaciones indígenas regionales y sus equipos de asesores. Para el exfuncionario de la DCP este rechazo a la visita al territorio puede explicarse en las pugnas entre comunidades sobre qué organización o dirigente tiene la representación comunal y supra comunal. Para JO.CZ. durante el proceso “tenías los representantes por cuenca, tenías una autoridad que se proclamaba como representante único de cada río, pero según las mismas comunidades no se sentían representados por esas mismas organizaciones”.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a lo largo del proceso de consulta, la representación de las comunidades nativas generó una serie de tensiones en las diversas etapas. Según JO.CZ. la Dirección Consulta Previa se posicionó de la siguiente forma:

Desde la Dirección se tomó la postura de que el sujeto de la consulta primero son las comunidades, luego deciden quien es el interlocutor. Se tuvo que tomar una decisión tratando de llegar a puntos medios, pero impulsando que la representación sea desde las comunidades directamente a través del interlocutor que quieran. Sin tomar solamente a estas tres organizaciones que inviabilizando la voluntad de otras comunidades. En el proceso paso bastante de comunidades que se iban partiendo. Fue muy problemático entender quienes hablan o quienes pueden hablar. (Entrevista JO. CZ, realizada 11.06.21)

También, sobre la problemática de la representación y las organizaciones indígenas, la ex directora de Consulta Previa mencionó que “las organizaciones indígenas se partieron”. Debido a esto se dividió los equipos de consulta. Para Acevedo esta división implicó que:

Se tuvo un equipo que veía las dos cuencas (Corrientes y Pastaza) y otro que veía la plataforma en el río Tigre. Con dos grupos de asesores distintos. Se hizo dos procesos separados, con tiempos similares, pero en el diálogo se debían juntar, pero como el rechazo persistió, el diálogo se llevó por separado. Sobre el fondo social solo se llegaron a acuerdos con un grupo. (Entrevista con Ángela Acevedo, realizada 10.06.21)

Este conflicto entre comunidades nativas también lo menciona OR.LA. en su entrevista:

En el lote 192, el conflicto en la consulta se vincula al hecho que entre las localidades que fueron consultadas y sus organizaciones se decían que no eran representativas, que no eran organizaciones sino ONG y pedían que el Ministerio de Cultura o Ministerio de Energía y Minas o que el Estado en su conjunto no las reconociera, pero era algo que no se podía hacer. Esto era un tema interno de las comunidades nativas, ya que eran ellas las que definían a sus representantes. No fue fácil para los equipos estatales porque estaban en medio del conflicto. (Entrevista con OR.LA, realizada 07.06.21)

Pasando al desarrollo del proceso, JO.CZ. mencionó que durante las reuniones los miembros de las comunidades y sus equipos de asesores solicitaron estudios toxicológicos de los ríos. Cabe destacar que para YZ.VA. “Había un rol preponderante de los asesores que era complicado y a la vez importante porque la visibilidad y el manejo que tenían los asesores hacía que el Estado esté más preocupado por el tema”.

Esta mayor preparación también fue observada por OR.LA. que explicó “el nivel de organización que existía desde las organizaciones locales y asesores suponían dinámicas

totalmente distintas. Ellos estaban preparados en lo técnico y en la experiencia con el diálogo con el Estado para participar en procesos de consulta”.

En general, los pedidos o demandas en este proceso fueron más informados y sustanciales que en los procesos de consulta anteriores. Por ello, responder a estos pedidos fue un reto para Perupetro y MINCU. Los entrevistados mencionaron que en paralelo al proceso de consulta hubo una negociación en Lima entre representantes de las comunidades y funcionarios de la Presidencia del Consejo de ministros (PCM) sobre la responsabilidad de los pasivos ambientales de la explotación del lote 192<sup>46</sup>.

Durante el proceso se dio un cambio trascendental. De acuerdo con el Reglamento de la Ley del derecho a la Consulta Previa, la entidad promotora es responsable de conducir el proceso de consulta. No obstante, en mayo de 2015 la alta dirección del Ministerio de Energía y Minas cambia la institución responsable de implementar la consulta previa. La resolución ministerial N° 209-2015-MEM/DM determina que todos los procesos vinculados a hidrocarburos pasen a cargo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE). Incluso en las disposiciones complementarias inciso tres se especifica que “Los procesos de consulta que hayan sido iniciados por ...Perupetro antes de la entrada en vigencia de la presente Resolución Ministerial, serán asumidos por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos”. (MINEM, 2015, p.4)

Cabe mencionar que desde la promulgación de la Ley N°29785 la entidad que participo en el diseño y posteriormente en la implementación de los procesos de consulta previa había sido Perupetro. Según MA.SS. al momento del cambio institucional, Perupetro contaba con un equipo multidisciplinario de veinte profesiones que participaban en el proceso del lote 192 y en otros procesos. Para MA.SS. este cambio “aumentó la complejidad del caso porque no quedaba claro quien dirigía el proceso de consulta”. Para OR.LA. el cambio fue un reto para la Dirección de Consulta Previa, pues había que brindar asistencia técnica a un equipo nuevo que recién se involucraba en temas de pueblos indígenas y consulta previa. No obstante, el equipo de Petroperú continuó

---

<sup>46</sup> La Mesa de dialogo en Lima continuo incluso después de la finalización del proceso de consulta previa del lote. En el siguiente enlace se puede una crónica de los sucesos posteriores a la consulta elaborada por Lévano Muñoz miembro de OXFAM Perú. <https://acortar.link/Ps1A0q>

participando en el proceso dando apoyo técnico al equipo del Ministerio de Energía y Minas.

El cambio de entidad promotora generó suspicacias entre los dirigentes indígenas que cuestionaron la validez del proceso de consulta, incluso tres de las cuatro principales organizaciones rechazaron los acuerdos a los que llegó el proceso. Asimismo, el Viceministerio de Interculturalidad fue cuestionado por no desempeñar un papel activo a lo largo del proceso, de acuerdo con las organizaciones el VMI se relegó a ser un observador del proceso (Zúñiga, 2019).

Pasando a los acuerdos logrados en este proceso de consulta, resalta la creación del fondo social destinado a proyectos de desarrollo de las comunidades nativas y la vigilancia ambiental de los territorios que componen el lote 192. No obstante, en el acta de consulta solo fue firmada por una parte de las comunidades de la cuenca del río Tigre, pertenecientes a la FECONAT. Como se explicó líneas arriba, el proceso de consulta tuvo que dividirse en dos. Un grupo eran las comunidades nativas cercanas al río Tigre y el otro grupo estaba compuesto por las comunidades de las cuencas del Pastaza y Corrientes.

Precisamente este segundo grupo de comunidades se mostró en desacuerdo con los acuerdos de la consulta y rechazó firmar el acta de consulta. Según OR. LA. la situación se desarrolló de la siguiente forma:

Durante el diálogo en Iquitos, un grupo de organizaciones no estuvo de acuerdo con las propuestas vinculadas al beneficio porque pedían inicialmente unos mil millones de soles y la propuesta del Estado fue un porcentaje de la producción del lote. El acuerdo quedó en el 0.7 de la producción fiscalizada del lote. Al terminar el proceso de consulta, el acuerdo fue solo con algunas organizaciones. Para las otras organizaciones la consulta tenía vicio de nulidad... Más allá de ese discurso, las localidades que estuvieron en desacuerdo se han visto beneficiadas de los acuerdos y han participado al espacio vinculado a los acuerdos y tampoco se ha judicializado ninguna opción que ponga en entredicho la legalidad de esa consulta y actualmente se lleva a cabo esfuerzos para otro proceso (Entrevista OR.LA, realizada 07.06.21).

Cabe mencionar que la creación del fondo social para las comunidades nativas ha sido un mecanismo innovador y no se ha repetido en los posteriores procesos de consulta previa. Incluso para el mismo Estado significó un cambio de reglas. Una de las entrevistadas mencionó que “se cambió el reglamento de hidrocarburos para que no solo las

comunidades tituladas pueden recibir compensación [fondo social], sino también las comunidades en posesión” (Entrevista YZ.VA, realizada 01.06.21).

Finalmente, a modo de reflexión sobre el rol que cumplió de la Dirección de consulta previa durante el proceso, tenemos las siguientes palabras de uno de los entrevistados:

Había situaciones en las que éramos del mismo aparato estatal, había otras situaciones en las que se nos veía como algo distinto y se nos pedía otro tipo de información... En otros momentos estábamos de acuerdo con los pedidos de las comunidades y los asesores [en esos casos] la tensión era de Perupetro poniendo el pare [deteniendo la conversación] y mencionando el contrato. La idea del diálogo y llegar acuerdos es ceder un poco en cómo se está formulando las cláusulas del contrato... Dentro del Estado nosotros éramos los portavoces de las comunidades o los asesores o los que trataban de conciliar un poco las cosas y tenías un bloque más duro de la Dirección de hidrocarburos y Perupetro. (Entrevista JO.CZ; realizada 11.06.21)

Este rol intermedio o de mediador que le toco hacer a los equipos de la DCP indica las características particulares con las que contó la dirección y que han sido importante para sacar adelante los procesos de consulta. En la siguiente sección se desarrollará las características y las lecciones de la Dirección de Consulta Previa, así como el desarrollo de sus capacidades estatales.

## Capítulo 4: Lecciones de la Consulta previa

Para organizar mejor el análisis se ha elaborado una serie de indicadores basados en la pregunta principal y secundarias de la investigación, además de las características compartidas de cada caso revisado. Asimismo, la selección y definición de las categorías también sirve para operacionalizar el concepto de capacidad del estado.

No obstante, antes de presentar los indicadores cualitativos es relevante desarrollar los conceptos presentados en el capítulo 2. La importancia de estudiar la capacidad del estado está en entender la forma en que actúa el Estado peruano, en cualquiera de sus niveles, frente a coyunturas críticas, por ejemplo, la respuesta frente a un desastre natural o la implementación de una política pública con énfasis social.

Asimismo, es necesario investigar y analizar las acciones tomadas por el Estado haciendo hincapié en todos aquellos factores que limitan y motivan la respuesta estatal (Dargent, 2015). Por ello, es necesario una definición base para el desarrollo de esta sección, entonces tenemos que la capacidad estatal es “la destreza de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin una influencia indebida de un actor externo” (Bersch, Praca y Taylor 2012: 2)<sup>47</sup>.

La construcción de estos indicadores ha facilitado la comparación de los casos, ya que en ambos procesos se pueden encontrar elementos de las diversas categorías. En las siguientes secciones se detallará la información sobre el proceso de consulta previa de cada lote y su desarrollo en relación con las categorías planteadas, a continuación, una tabla con el listado y su descripción:

---

<sup>47</sup> El texto de Bersch, Praca y Taylor está en inglés así que las citas son traducciones propias.

**Tabla 02: Descripción de categorías**

<u>Tipo</u>	<u>Indicador</u>	<u>Descripción</u>
<b>Internos</b>	<b>Desarrollo institucional</b>	Estudiar los mecanismos a través de los cuales la Dirección de consulta previa ha ido construyéndose como institución.
	<b>Recursos Materiales y Equipos profesionales</b>	Averiguar en qué medida y cuáles son los recursos materiales y humanos con los que se contó en que cada proceso de consulta, con énfasis en la Dirección de Consulta Previa.
	<b>Transformación de los procesos</b>	Examinar los cambios producidos en las etapas del proceso de consulta previa entre la experiencia del lote 169 y 192.
<b>Externo</b>	<b>Coordinación interinstitucional</b>	Analizar la capacidad del Viceministerio de coordinar acciones con otras oficinas públicas. Con énfasis en las entidades promotoras que participaron en los procesos.
	<b>Rol de terceros</b>	Examinar la participación de actores ajenos al Estado o actores cuya vinculación sea tangencial en los procesos de consulta.

En su texto, Dargent (2015) explica que los Estados que tienen mayor capacidad y autonomía pueden analizar, adaptarse y responder a nuevas situaciones que plantean redefinir o implementar políticas. A razón de esta idea se hace una división en las categorías entre internas y externas que indagan en las habilidades de la burocracia del MINCU para implementar los procesos de consulta previa.

Teniendo como eje principal de esta investigación a la Dirección de Consulta Previa y su rol en los procesos de consulta previa en los lotes 169 y 192. La importancia de la división radica en separar aquellos factores que están bajo el control del MINCU, frente a las acciones de actores o instituciones estatales también protagonistas del proceso, pero que no forman parte del centro u objetivo de la investigación.



Dentro la primera sección de indicadores resalta que la capacidad estatal va de la mano con la construcción de burocracias autónomas y fuertes, que cuenten con los recursos (materiales) necesarios y equipos profesionales emprendedores; y con capacidad para analizar y evaluar las políticas implementadas (Dargent, 2015). Basándonos en la reflexión de Dargent es posible construir los tres indicadores internos, puesto que el desarrollo institucional del Viceministerio de Interculturalidad (VRI), la Dirección general de Derechos de los Pueblos Indígenas (DGDPI) y especialmente la Dirección de Consulta Previa (DCP) fue fundamental para la implementación del proceso de consulta previa.

Asimismo, contar con los recursos materiales necesarios es crucial para desplegar una política, es decir, tener presupuestos adecuados y una logística suficiente. En consecuencia, a medida que se fue implementando los procesos de consulta previa en la Amazonía, también fue necesario analizar y evaluar el desempeño interno de la dirección. Por ello, en el tercer indicador planeo desarrollar las transformaciones o ajustes realizados a las etapas de la consulta previa entre los procesos del lote 169 – primero lote consultado- y lote 192 (lote con más de cuarenta años de explotación).

Precisamente sobre la relevancia del desarrollo institucional de la DCP y el Ministerio de Cultura, Paulo Vilca menciona que cuando ingreso como funcionario contaban con solo con un equipo de tres personas dedicadas a las labores administrativas, en sus palabras “había que construirlo todo” durante la entrevista también explico que:

Junto con hacer la consulta previa llevamos adelante todo un proceso de fortalecimiento del viceministerio, modificamos el ROF para crear las dos direcciones que existen hasta la actualidad las direcciones generales y de línea porque la idea era dar una versión distinta a la interculturalidad para que no sea solo lo indígena o étnico. Para ellos se incorporó a Zulema Burneo como directora. Se crearon direcciones específicas como lucha contra el racismo, ciudadanía intercultural, temas afroperuanos. (Entrevista Paulo Vilca, realizada 17.06.21)

Asimismo, para Vilca hubo una mucha expectativa sobre el papel que iba podía desempeñar el MINCU en diversos temas, especialmente en la relación con los pueblos indígenas, no obstante, el presupuesto que recibió la institución fue escaso para magnitud de las políticas que tenía que ejecutar. Las limitaciones presupuestas y organizativas de

la Dirección de Consulta Previa también fueron mencionadas por MA.SS. de la siguiente forma:

Si el presupuesto no crece y no crece tu diseño organizacional las cosas pueden fallar porque te sobrecargas y la cosa te supera. Se vuelve ineficiencia desde la gestión, pero no por capacidades. Esto escapa a la propia dirección porque un cambio en el ROF y crear un par de direcciones generales o de línea más implica negociaciones y decisiones en alta dirección y obviamente que el MEF te apruebe que te va a dar más presupuesto. Pero ha sido inversamente proporcional con el posicionamiento del tema de consulta, pero el presupuesto para atender y garantizar los derechos ha ido en sentido opuesto. (Entrevista MA.SS, realizada 11.06.21)

Cabe destacar la relación entre presupuesto y crecimiento institucional para la implementación de la consulta previa va de la mano con lo mencionado líneas arriba sobre el texto de Dargent. En otras palabras, las restricciones presupuestales reducen el desarrollo institucional, lo cual dificulta la construcción de una burocracia autónoma y emprendedora.

Parte de los retos en el desarrollo institucional del MINCU y la DCP fue simplificar o facilitar las implicancias de derecho a la consulta previa. No solo para los pueblos indígenas, sino para los mismos funcionarios de las diversas entidades públicas que tienen contacto con comunidades nativas. En la entrevista con OR.LA. menciono que “podemos dividir en dos grandes grupos, la información técnica, una es la legal que tiene que ver con el derecho a la consulta previa y lo otro que son los aspectos técnicos de la actividad sobre la cual se consulta”.

Para el caso del sector de hidrocarburos OR.LA manifiesta que “había que explicar todo lo que supone una actividad extractiva de esa naturaleza. [También] explicar que es la prospección, la exploración, la explotación, que supone todo esto desde un punto de vista técnico y las posibles afectaciones que esto puede suponer”

Según MA.SS. uno de los elementos de mayor dificultad para las instituciones fue entender que es un pueblo indígena. En la entrevista MA.SS. explico “la dificultad de hacerlo comprender al Estado, sea el sector, que sea que en este país hay pueblos originarios y que de acuerdo con el último censo son la cuarta parte del país...Es muy

complejo que, desde el Estado, desde lo oficial o del poder, se diga o se clasifique o compartimente quien es quien”.

Otro de los entrevistados, JO.CZ. comento que en algún momento del proceso de diseño y operacionalización de las etapas de consulta previa surgió un debate conceptual con especialistas de otros sectores estatales sobre si existen pueblos indígenas en la zona andina o si las comunidades campesinas son equivalentes a las comunidades nativas.

Frente a estas circunstancias, la respuesta institucional fue impulsar el desarrollo de herramientas metodológicas que faciliten la implementación de los procesos de consulta previa. De acuerdo con MA.SS. la respuesta se dio de la siguiente forma:

Todo el 2013 fue un momento de diseño, de aprendizaje, de cómo metodológicamente como implementar la ley, reglamento y convenio 169. Que dio como resultado la directiva ministerial 001-2014 MC que aprueba los instrumentos para la identificación de pueblos indígenas originarios. Luego esa directiva va a tener una versión amigable que es la guía metodológica para la identificación de pueblos indígenas u originarios... En la guía se recoge las recomendaciones tanto del Convenio 169, la guía de la OIT, la ley y reglamento. (Entrevista MA. SS, realizada 11.06.21)

También se planteó el desarrollar equipos especializados para abordar las diversas problemáticas de los pueblos indígenas. En las palabras de YZ.VA.

Se evaluó la necesidad de tener equipos especializados en algunas temáticas, el INDEPA también vea temas específicos desde su formación y ellos tenían tres equipos. Uno que veía consulta previa, otro que veía pueblos en aislamiento voluntario y otro que veía institucionalidad indígena. Lo que se decidió que en tanto está surgiendo el viceministerio de interculturalidad y había la necesidad que se formara equipos específicos. Así surge un equipo específico para ver consulta previa a cargo de Hernán Coronado. (Entrevista YZ.VA, realizada 01.06.21)

Para la ex directora de Consulta Previa, parte de las críticas de otros sectores del Estado venían por la incertidumbre que podía generar los procesos de consulta, porque las demandas por posibles derechos afectados se suman a los históricos reclamos de los pueblos indígenas por mejoras en educación y salud. Según Acevedo, el conjunto de los reclamos y demandas surgieron luego de las primeras consultas:

Lo que tienes que ver en la consulta [previa] es el diseño del proyecto que se cruza con los temas de participación. En vez de parchar tienes que hacer toda una modificación de cómo se da el proceso para desarrollo de proyectos. [Debes tener en cuenta] en qué

momento mejoras la participación o en qué momento entra la consulta para que no bloquee nada. Porque como está ahora termina estando montado. Hay casos en los que por habilidad o por la gestión o por mayor flexibilidad puedes avanzar y tener buenos acuerdos y en otras situaciones no. Pero va a depender del manejo político de las organizaciones y del Estado, pero no debería ser así. Deberías tener mayor predictibilidad...En extractivas se tiene que mejorar que medidas estas consultando, si seguimos consultando lo mismo vamos a tener acuerdos de carácter general que no signifiquen un cambio o una garantía del derecho de los pueblos. Mejorar los contenidos de los acuerdos, que es transversal porque si tienes un acuerdo muy general no tienes una medición clara si lo estas cumpliendo o no. (Entrevista Angela Acevedo, realizada 10.06.21)

Pasando a la categoría de recursos materiales y equipos profesionales hay que tener en cuenta el perfil de los servidores públicos y su experiencia en temas indígenas, pues el Viceministerio de Interculturalidad tiene entre sus funciones brindar asesoría técnica a cualquiera de las partes involucradas en el proceso. La importancia de la profesionalización de las burocracias para mejorar la capacidad del Estado también es mencionada como “a professional bureaucracy able to implement policy without undue external influence ... Professional means the degree to which public servants specialize in a specific field, distinct from other careers and marked by clear standards for training, remuneration, and advancement” (Bersch, Praca y Taylor, 2014: 4).

Repasando lo que se mencionó en la sección de antecedentes de la consulta previa sobre el funcionamiento de la Dirección de Consulta Previa (DCP) sabemos – según explico YZ.VA. – que dividió en tres equipos las responsabilidades de los procesos: 1) legal o asistencia técnica, 2) social o de identificación, 3) capacitación. Asimismo, sobre el desarrollo de cada de proceso de consulta, otros entrevistados comentaron que:

[En la DCP] existía un responsable de cada caso que se encarga de coordinar con los demás, a partir de eso hay muchas reuniones de coordinación internas, después con la entidad promotora. Para eso hay toda una interrelación de diversos aspectos desde el punto de vista social, legal, metodológico, entonces había una dinámica bastante fluida para involucrarnos con el proceso de consulta. (Entrevista OR.LA. realizada 07.06.21)

El equipo legal se dividieron los temas una veía áreas de protección, otros veían temas nacionales, otro veía temas de extractivas. En el equipo social uno venía más temas de minería, otro veía temas de amazonia y uno que hacía coordinación. Siempre hubo retroalimentación. Por ejemplo, en la etapa informativa siempre viajábamos entre [miembros de los equipos] sociales y legales. La única etapa que era puramente sociales era identificación todos los temas los hacíamos conjuntamente. Para el seguimiento de

procesos siempre se asignaba [miembro del equipo] un social y un legal. Siempre entendíamos que se necesitaban los dos, que jugaban siempre en pared. La cultura dentro del equipo siempre me pareció super fluida eso ayudaba un montón a que haga una buena coordinación. (Entrevista a JO.CZ, realizada 11.06.21)

Tanto la división en equipos especializados como la asignación de responsables por cada proceso de consulta nos indican la profesionalización y especialización de la burocracia que forma parte de la Dirección de Consulta Previa.

Otro elemento importante sobre las capacidades profesionales de la burocracia que integra Dirección de Consulta Previa es la manera que en se les seleccionó o los estándares que sirvieron de referencia. En la entrevista con MA.SS. menciono que se elaboró un perfil profesional con aquellos elementos necesarios para el trabajo de identificación de pueblos indígenas:

El perfil [para integrar el equipo de la DCP] era contar con experiencia demostrable, manejo de campo, manejo de gente ósea de grupo sin nosotros ser los responsables de los equipos, sino que los responsables eran la entidad promotora que se acompañaba. Tener manejo o llegada con diversos actores ósea poder conversar y hacer una entrevista al gerente de relaciones comunitarias de Perupetro en los mismos términos como con el dirigente de ORAU, como con el apu de una comunidad en el Alto Ucayali. También se buscó gente que tenía experiencia y conocimiento a nivel de conflictos sociales en actividades extractivas porque era básicamente hacia donde nos dirigíamos. Debíamos tener un conocimiento, aunque sea general del contexto de conflictividad social por este tipo de actividades que había tanto en zona andina como en zona amazónica. (Entrevista MA. SS, realizada 11.06.21)

Además, de la experiencia en trabajo de campo y cierta autonomía en su desempeño. Para otros entrevistados, el perfil del funcionario de la DCP debía incluir experiencia laboral con pueblos indígenas y estar sensibilizado con las problemáticas de estos pueblos (YZ.VA.). Mientras que, para OR.LA todo servidor público debía contar con una vocación para construir una nueva relación con los pueblos indígenas.

Más allá del perfil profesional de la burocracia del MINCU y la Dirección de Consulta Previa, se mencionó que existen reticencias a trabajar en el Estado, especialmente en temas relacionados con pueblos indígenas, territorio y recursos naturales. Para YZ.VA. la problemática de trabajar en el Estado se explica de la siguiente forma:

Yo creo en mi opinión que hay una resistencia para entrar al Estado porque el Estado históricamente ha cometido muchos errores en su trabajo con pueblos indígenas. Es complejo para las personas que entramos a trabajar en el Estado, por ejemplo, cuando yo entre fue complicado porque uno va representando al Estado y los pueblos indígenas lo que hacen es reclamarle a las personas que van por todas las discriminaciones históricas que han tenido. Desde el recurso humano uno tiene que aprender a lidiar con eso y no entender eso como algo personal sino como una deuda histórica de desconfianza que tienen los pueblos indígenas con el Estado...No es muy usual que haya gente que trabaje temas de pueblos indígenas y desee ingresar al Estado, eso es importante porque las personas que trabajan con pueblos indígenas tienen experiencia normalmente en otro tipo de asociaciones, academia u ONG. (Entrevista YZ.VA, realizada 01.06.21)

En el marco teórico se mencionó que para Theda Skocpol la capacidad política de un Estado consiste en disponer de funcionarios calificados y recursos económicos. En los párrafos anteriores se ha revisado las características profesionales de los funcionarios de la Dirección de Consulta Previa con relación al indicador de recursos materiales y equipos profesionales. Mientras que, en el primer indicador de desarrollo institucional se comentó los límites presupuestales que afronta tanto la DCP como el Ministerio de Cultura. Sin embargo, en relación con lo revisado de Skocpol me parece importante desarrollar un subtema que relaciona tanto recursos económicos como la necesidad de funcionarios calificados.

Me refiero a las condiciones laborales de los y las servidoras públicas de la Dirección de Consulta Previa. En las entrevistas se explicó que la mayor parte de funcionarios encuentran bajo el régimen de contratación administrativa de servicios (CAS), es decir, no cuentan con estabilidad laboral. Por lo tanto, su permanencia en el puesto de trabajo está ligado a la duración del contrato que debe ser menor a un año fiscal<sup>48</sup>.

Si bien como menciona OR.LA “Hay personal CAS que relativamente se ha mantenido en el tiempo durante largos periodos, eso ha significado tener un nivel de especialización en lo que significa la asistencia técnica de la consulta previa. Entonces ha habido una continuación de lo que significa el trabajo de equipo con relación a lo que se ha venido haciendo en el marco de la consulta”. Esta modalidad de contratación no ha tenido un

---

<sup>48</sup> La información sobre la contratación administrativa de servicios se ha obtenido de:  
<https://www.servir.gob.pe/rectoria/preguntas-frecuentes/contratos-administrativos-de-servicios-cas/>

impacto negativo en el funcionamiento de la Dirección de Consulta Previa. Incluso la poca comprensión sobre la labor de DCP ayudo a mantener cierta estabilidad, como dijo JO.CZ. en la entrevista:

Siempre estábamos bajo el radar, medio perfil bajo. Tuvimos varios cambios de ministros y viceministros, pero por algún motivo la gente no tocaba la dirección de consulta y yo creo en parte porque teníamos una *expertise* que nadie más tenía. Tenías estas patas que eran una mezcla entre abogados, antropólogos, científicos sociales que no tenían nada que ver con patrimonio inmaterial, ni con museos o con el ballet nacional que tenían su *expertise*, eran como un bloque y nadie tocaba porque nadie entendía lo que hacían desde otras partes del ministerio, yo creo que eso nos ayudó a tener cierta estabilidad en el sentido de tener a la misma gente. (Entrevista JO.CZ, realizada 11.06.21)

No obstante, para otros entrevistados, el impacto de la inestabilidad laboral si dificulto el trabajo con otras instituciones estatales durante los procesos de consulta. El mismo JO.CZ lo explico de la siguiente forma:

Soy enemigo del CAS. Como se trata de un contrato de corto plazo, cuando cambia el ministro y se cambia todo. Escuchaba de representantes del Ministerio de energía y minas para que nos vamos a pelear tanto por esto si es que al final no sabemos si vamos a estar acá en dos o tres meses. Hay poca capacidad de ver las cosas a largo plazo que esta también influenciada por la inestabilidad política y laboral que tienen muchos de los que tienen que ser portavoces y representar al Estado en estos procesos. Más allá de los cambios en el inconsciente de la gente estaba el de no sé dónde voy a estar en un par de años. (Entrevista JO.CZ, realizada 11.06.21)

Si bien la situación laboral de los equipos que conforman la Dirección Consulta Previa mantuvo cierta estabilidad a través de los años, los equipos del Ministerio de Energía y Minas que participaban en los diversos procesos de consulta no se mantuvieron. Incluso hubo cambios de entidad promotora durante procesos, como fue el caso del lote 192, donde Perupetro es reemplazado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) perteneciente al Ministerio de Energía y Minas.

Con respecto a la categoría de transformación de los procesos, en su texto Mann (2007) denomina como “poder infraestructural” refiriéndose a la habilidad del Estado para adaptarse al territorio e implementar logísticamente sus decisiones, es decir, la capacidad del Estado para adaptar las instituciones públicas a las circunstancias que se encuentran en el terreno. Es importante mencionar que en América Latina – especialmente en zonas rurales- el “poder infraestructural” se ha manifestado únicamente, a través de la presencia de fuerza militares o policías; o excepcionalmente en políticas que reconocen la

diversidad cultural de los pueblos originarios, como con la educación intercultural bilingüe (EBI).

Lo explicado sobre el texto de Mann se complementa con lo escrito párrafos arriba con respecto a la capacidad estatal. En su artículo sobre la respuesta del Estado en el Perú Dargent menciona “que los estados con mayor capacidad puedan adaptarse y responder de mejor manera a situaciones nuevas que les plantean desafíos e implementar de forma efectiva sus políticas públicas” (2015, p.5). Por lo tanto, de aquellos estados con mejores y fortalecidas capacidades podrán surgir burocracias destacables y funcionarios innovadores en políticas públicas.

En las entrevistas se explica que la transformación de los procesos de consulta previa paso por la mejora en el análisis que realizan los equipos legal y social sobre las afectaciones de las medidas en los pueblos indígenas. También, mencionan que se ha complejizado la discusión sobre los términos de los contratos y los acuerdos de los procesos. Para YZ.VA. los cambios se dieron de la siguiente forma:

Si uno compara el plan de consulta del lote 169 en relación con la afectación de derechos colectivos y revisa uno de los últimos procesos de consulta se va a dar cuenta que el análisis de posibles afectaciones es diferente. Es mucho más detallado, hay información más precisa en relación con sus derechos y en relación del pueblo con el que se trata. También está la discusión del contrato. Si hay cambios que son favorables y se han ido construyendo no solamente porque el Estado se ha ido dando cuenta que tiene que hacerlo sino por las demandas de los mismos pueblos indígenas. (Entrevista con YZ.VA, realizada 01.06.21)

En la entrevista menciona como cambios al proceso de consulta se aplican al caso del lote 192.

La idea de que la consulta previa no se hace solamente sobre la base de una norma que sería el decreto supremo, sino que se hace sobre el contenido de esa norma y el contenido de esa norma es también el contrato. Esto fue discutido en el proceso [del lote]195. Se agrega en la cláusula 13 una especificidad sobre el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. En el proceso del lote 192 se discute sobre el contrato. Fue clave el rol de los asesores para facilitar el entendimiento del contrato y la medida sobre la cual se consultaba. (Entrevista con YZ.VA, realizada 01.06.21)

Cabe resaltar un punto de la sección anterior, me refiero a la continuidad laboral de los y las profesionales de la Dirección de Consulta Previa, a pesar las limitaciones presupuestas y condiciones de trabajo, buena parte del equipo continuó implementando la ley de



consulta. Esta continuidad permitió el análisis y retroalimentación de las lecciones y aprendizajes acumulados de las consultas finalizadas.

Sobre el proceso de aprendizaje y como se fue reacomodando las etapas de la consulta previa, JO. CZ. explicó que se sistematizaron las consultas de los primeros lotes 169 y 195 para identificar lecciones aprendidas. Además del resto de procesos hubo informes internos. Sobre los casos revisados menciona que “comparando el lote 169 y 192 hay sustanciales mejoras en los acuerdos. MINEM tiene que ceder y dar concesiones en torno a lo que se puede modificar del contrato... Se hizo lo que se pudo hacer considerando las limitaciones presupuestales, la negativa de otros sectores. Se hizo lo mejor que se pudo”.

No obstante, JO.CZ. explica qué hay de serie de mejoras necesarias que están pendientes de implementar; por ejemplo, “no ha mejorado el manejo de la información, no se ha avanzado en el tema de catastro y titulación de comunidades y que estas sean ingresadas a una base georreferenciada de información”. En relación con las tareas pendientes, MA.SS. menciona que también faltó decisión política para transversalizar el enfoque intercultural y “desarrollar competencias interculturales en los tres niveles de gobierno y en la ciudadanía”. Para el entrevistado, la implementación de la consulta ha sufrido un estancamiento y le preocupa que se empiece a debilitar porque no se llega a nuevos acuerdos sustanciales.

Las transformaciones en el proceso de consulta previa también han tenido un impacto en los y las profesionales que conforman la Dirección de Consulta Previa, que vale la pena mencionar porque forma parte de las características de la burocracia que implementa la política pública. Estos cambios los menciona YZ.VA de la siguiente forma:

Si he visto que los funcionarios o funcionarias que han participado en proceso de consulta inician de una manera y terminan de otra, eso es lo más positivo que puede pasar con una política pública como la consulta previa. Saber que cuando entro un funcionario público tenía muchas ideas estereotipadas basada en la discriminación estructural que luego fueron cayendo y se fueron convirtiendo en una mirada más real de los pueblos indígenas y fueron más permeables a lo importante que es el dialogo, para luego ser embajadores del proceso de consulta se dan cuenta de su utilidad. (Entrevista con YZ.VA, realizada 01.06.21)

A modo de cierre de esta sección, es importante reiterar que las transformaciones del proceso de consulta previa y las lecciones aprendidas por los equipos de la Dirección de

Consulta Previa, han mejorado la calidad de los acuerdos, pero aún quedan pendientes una serie de tareas para mejorar la implementación de la consulta previa.

En relación con las categorías externas, se plantea dos indicadores vinculados a las relaciones de la Dirección de Consulta Previa con otros actores. Para el indicador de coordinación interinstitucional se buscó indagar en la relación con las entidades promotoras que participaron en los procesos de los lotes 169 y 192. Mientras que, en la categoría rol de terceros se examinó la participación en los procesos de consulta de instituciones ajenas como organismos internacionales o instituciones públicas autónomas.

Durante los procesos de consulta previa en el sector de hidrocarburos, la DCP colaboro de forma constante con Perupetro y posteriormente con el Ministerio de Energía y Minas, específicamente con la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) que luego delegaría los procesos en la Oficina General de Gestión Social (OGGS).

Desde la Dirección de Consulta Previa rápidamente comprendieron las implicancias de los cambios en la entidad promotora de la consulta previa. Para JO. CZ. la relación con Perupetro estuvo marcada por una buena dinámica de trabajo en conjunto, con momentos de tensión en algunas etapas de los procesos de consulta. El entrevistado lo explico de la siguiente forma:

La relación con Perupetro fue más fácil porque no se cuestionaba la existencia de pueblos indígenas en la Amazonia. El reconocimiento de comunidades nativas ya implicaba el reconocimiento a un pueblo indígena. Perupetro tomo la decisión de capacitar a su personal de campo y contratar especialistas sociales. En resumen, tres decisiones claves: capacitación, presupuesto y personal especializado. Donde hubo tensión con Perupetro era sobre la forma de realizar las etapas de información y dialogo, sobre cuáles son los acuerdos a los que se puede llegar. También sobre los contratos porque al ser vistos como intocables limitaba la etapa de dialogo, con el tiempo, posterior [lote]169, se hicieron algunos cambios sobre todo en el proceso del lote 192. Una ventaja fue que Perupetro funciona como una empresa privada es significa mayor discrecionalidad en los presupuestos. A diferencia del MINEM que tiene reglas más estrictas sobre contrataciones. Tener esa flexibilidad te permite responder a las demandas de las organizaciones indígenas. (Entrevista JO.CZ, realizada 11.06.21)

Mientras que en la relación con MINEM se generaron una serie de fricciones en los procesos de consulta previa y hubo bastante inestabilidad durante la transición entre las diversas entidades del MINEM que asumieron la responsabilidad de continuar los

procesos. Según MA.SS. los cambios en la institución responsable de conducir las consultas llevaron a una ralentización en el tema de hidrocarburos:

En mayo de 2015 [durante el proceso del lote 192] sale una resolución del MINEM en que cambia al órgano de línea que tiene la responsabilidad de implementar la consulta. El [mismo] 2015 se le encarga a la Dirección de Asuntos ambientales y Energéticos asumir los procesos de consulta. Esto aumento la complejidad del caso porque no quedaba claro quien dirigía, así como que el cambio dejo de lado el proceso de aprendizaje de Petroperú. Para el 2015 Perupetro tenía un equipo social de 20 personas para liderar ese proceso que se perdió. Pasa el proceso del lote 192 y Perupetro sale del juego y la DGAAE nunca más convoco a un proceso de consulta en hidrocarburos y empezó a tratar de convocar procesos de consulta en generación eléctrica en zona andina. El único proceso que logro es la central energética de Rio Arazá a finales del 2015 o 2016. (Entrevista MA.SS, realizada 11.06.21)

Sobre los cambios institucionales dentro del MINEM MA.SS. menciono:

Perupetro nunca más lidero un proceso de consulta, nunca más se convocó un proceso de consulta en hidrocarburos hasta nuevamente este del lote 192 que está tratando de salir a flote desde el 2019. Ya ni siquiera con la DGAAE sino ahora con la [Oficina general de gestión social] OGGS que asumen esta función a finales del 2018 donde hay una nueva resolución ministerial donde vuelve a cambiar todo y también hay un cambio en el ROF del MINEM y se crea el viceministerio de Hidrocarburos. Sale una resolución que indica que toda la consulta lo va a ver la OGGS. En el 2018 se crea una dirección de línea llamada participación y consulta y otra que se llama seguimiento de acuerdos o algo así y a partir de eso hay una infinidad de directores en relación con todos los cambios que hay en el ejecutivo. (Entrevista MA.SS, realizada 11.06.21)

Como menciona MA.SS. los cambios institucionales constantes en la conducción de la consulta previa han tenido un impacto negativo en la continuidad de la política pública. Asimismo, llama la atención que en medio de un proceso tan importante como el lote 192 se realice un cambio tan drástico y que posteriormente todo el personal capacitado en consulta previa no se trasfiera a la nueva institución responsable.

Más allá de la inestabilidad institucional, en las entrevistas se ha mencionado que para funcionarios de otras instituciones la implementación de la consulta ha significado una mayor carga laboral. Esto lo explica YZ.VA de la siguiente manera:

Las entidades promotoras en general no solo el MINEM tienen una resistencia a que se cambie la manera en que ellos toman las decisiones, las lógicas del Estado es muy de procedimiento. Cuando tú eres funcionario o funcionaria entiendes cómo funciona el

procedimiento, tienes guías que seguir entre los que están que jefe te apruebe y todo. Entonces si te ponen te ponen uno más te descuadra un poco como tú has venido aprendiendo y transitando durante años. Parece que hay un sentimiento de rechazo o resistencia. [Se dicen] Yo hacía diez [procedimientos] ahora voy a hacer doce entonces me va a costar más trabajo. Ese trabajo extra de los procedimientos nuevos los asume el trabajador de campo no lo asume el funcionario del medio o quien toma la decisión. Para esa persona que va y hace la consulta previa, esta es una carga más y a esa persona no le ponen a nadie más para apoyarlo. (Entrevista YZ. VA, realizada 01.06.21)

Como vemos, la relación entre la Dirección de Consulta Previa y otras instituciones, especialmente con el MINEM ha pasado por momentos de colaboración, formación y retroalimentación en los primeros años de la implementación de la Ley del derecho a la consulta. Mientras que en los últimos años la inestabilidad institucional y la ralentización de los procesos en hidrocarburos han marcado la dinámica de coordinación entre las oficinas.

Pasando a la categoría sobre el rol de terceros en los procesos de consulta previa. En las entrevistas y documentos de sistematización del primer proceso de consulta se menciona que la agencia de cooperación alemana en Perú (GIZ) colaboro considerablemente en los primeros años de la Dirección de Consulta Previa. Incluso JO.CZ. menciona que la sistematización de los procesos en los lotes 164, 169, 175, 189 y 195 fue gracias al financiamiento de GIZ<sup>49</sup>.

Otras instituciones que colaboraron en los primeros años de los procesos de consulta fueron la Defensoría del Pueblo, que incluso participo como observador y garante de los derechos de los pueblos indígenas durante la etapa de diálogo intercultural del lote 169 (MINCU, 2014). También participaron como observadores en las reuniones de consulta los gobiernos regionales y provinciales a través de representantes acreditados.

Antes de pasar al balance de la implementación de los procesos de consulta previa, quisiera mencionar que en su texto Bersch (2012) expone que para el análisis de la capacidad del estado es necesario la transparencia en la información de las instituciones públicas, por consiguiente, es fundamental contar con la mayor cantidad de data disponible tanto del Ministerio de Cultura como de otras instituciones estatales vinculadas a los procesos de consulta. En ese sentido, resalta el esfuerzo del MINCU en sistematizar,

---

<sup>49</sup> El significado de GIZ es Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

centralizar y presentar de forma sencilla buena parte de la información vinculada a la ley del derecho a la consulta y los procesos realizados en una sola página web<sup>50</sup>.

A modo de balance de este capítulo podemos decir que la implementación del proceso de consulta previa en el sector de hidrocarburos demuestra cierto compromiso del Estado Peruano para dialogar con los pueblos Indígenas y garantizar sus derechos. Las primeras experiencias entre las que se encuentra el proceso del lote 169 forman parte del proceso de aprendizaje, colaboración entre instituciones estatales y diálogo con las comunidades nativas.

La experiencia del lote 169, a pesar de las críticas posteriores, es considerado la primera consulta exitosa en sector hidrocarburos, según MINCU esto fue posible debido al diálogo entre todas las partes, lo cual derivó a una serie de acuerdos de obligatorio cumplimiento de ambas partes. En cambio, en el caso del lote 192, las críticas surgieron desde el inicio del proceso. Asimismo, como se trata de un área de explotación petrolera, las expectativas y demandas de las comunidades nativas fueron completamente diferentes al de los pueblos indígenas del lote 169.

Por ejemplo, en el primer proceso entre las demandas de las comunidades estuvo la inquietud por la potencial contaminación de ríos, bosque y animales, así como, la expectativa de tener oportunidades laborales durante la exploración y explotación del lote. Mientras que, en el segundo proceso los pueblos indígenas, según Zúñiga (2019), buscaron una remediación general de los impactos de la actividad petrolera en sus territorios.

Asimismo, el texto Sin derechos no hay consulta, se menciona que la población indígena del lote 192 “aprovecho la oportunidad para enseñar al Estado la necesidad de vincular los procesos de consulta con las memorias territoriales de los espacios donde estas se desarrollan” (Zúñiga, 2019: 141). En otras palabras, tanto las demandas como la relación con el Estado en cada lote consultado presente distintos retos y límites.

---

<sup>50</sup> Se trata de la web: <https://consultaprevia.cultura.gob.pe/>

Pasando a las categorías mencionadas al inicio del capítulo. Encontramos que la Dirección de Consulta Previa logro un desarrollo institucional significativo tanto a nivel normativo como profesional. A pesar de las restricciones presupuestales y administrativas del Ministerio de Cultura. Si bien a nivel material y profesional, la DCP ha tenido las mismas limitaciones que otras áreas del Estado, ha logrado mantener a través de los años un equipo profesional que fue adaptando los procesos a los cambios y lecciones aprendidas luego de cada consulta previa realizada.

Justamente la transformación de los procesos de consulta previa, tanto por iniciativa de la dirección como por el reclamo de los pueblos indígenas, han mejorado la calidad de los acuerdos y compromisos discutidos por todas las partes. No obstante, es importante recalcar que la implementación de la consulta previa no cierra la deuda histórica que tiene el Estado peruano con respecto a los pueblos indígenas tanto de la zona amazónica como andina. Al contrario, en caso se incumplan los compromisos asumidos en los procesos, esto puede llevar al estancamiento o retroceso del derecho de la consulta previa.

Con respecto la categoría de coordinación interinstitucional queda claro que parte del éxito del proceso de consulta en el lote 169 fue la adecuada articulación entre el VMI y Perupetro, según el MINCU (2014) el trabajo en conjunto inicio desde la primera etapa (identificación de la medida) y se mantuvo a lo largo de la consulta. Asimismo, el MINCU participo en el diseño, planificación y acciones de diferentes etapas. Por otra parte, el Viceministerio de Interculturalidad capacito a los equipos de Perupetro en temas de pueblos indígenas y derechos colectivos. Sobre el rol de terceros o grupos no vinculados directamente en los procesos de consulta, es posible decir que sirvieron de apoyo al inicio al incipiente Viceministerio de Interculturalidad para posteriormente asumir un rol de observadores de la implementación de la ley 29785.

## Conclusiones

- Desde los inicios de la década, los estudios sobre el Estado en las Ciencias Sociales han aumentado considerablemente, ya sea para analizar las políticas públicas o comparar los desarrollos instituciones o el rol del Estado (positivo o negativo) en determinadas problemáticas. En general, se ha producido un vuelco en el estudio del Estado, por ello esta investigación se une a esa corriente analizando la implementación de la consulta previa con las herramientas que brinda el concepto de capacidad del estado.

Utilizar el enfoque de capacidad del Estado como herramienta teórica permite analizar los alcances y límites de las instituciones públicas al momento de implementar una política, en otras palabras, se trata de indagar en los factores que motivan la respuesta estatal frente a una determinada coyuntura. Sin embargo, como menciona Eaton (2012) determinada política puede llegar a tener retadores que busquen reducir la autonomía del Estado en la dirección de una política. La implementación de la consulta previa ilustra como la respuesta estatal en un momento llega a ser cuestionada, como se dio en el caso del lote 192.

- Como elementos para un futuro balance de la implementación de la consulta previa. Es destacable la cantidad de herramientas metodológicas y técnicas desarrolladas para este proceso, de las cuales destaca la Base de Datos de Pueblos Indígenas, ya que es un importante esfuerzo por parte del Estado para sistematizar, buena parte de, la información disponible de los pueblos indígenas.

Asimismo, la formación y capacitación de una importante cantidad de intérpretes en lenguas originarias ha facilitado el desarrollo de los procesos de consulta, además muchos de estos también participan en otras áreas de la gestión pública e incluso en el sistema de justicia. La implementación de la consulta previa, más allá de las críticas, ha logrado reducir la asimetría en la relación del estado con los pueblos indígenas, ya que incluso con sus limitaciones, el procedimiento de consulta ha facilitado el acercamiento del Estado a zonas con limitado alcance estatal.

- En ambos casos la coordinación entre instituciones es un elemento clave en el proceso de consulta, pues en el caso del lote 169, el trabajo coordinado entre Perupetro y el Viceministerio de interculturalidad desde el inicio del proceso facilitó el diseño, planificación e implementación. Asimismo, ambos actores intercambiaron su experiencia con pueblos indígenas para el diseño de una metodología flexible de trabajo.

Precisamente para el MINCU el mantener un principio de flexibilidad facilitó una mejor adaptación a la realidad de las comunidades nativas consultadas. Según el VMI “la flexibilidad estuvo presente en diferentes momentos del proceso, como los pedidos por contar con intérpretes locales, ampliar el tiempo de los talleres informativos y de la evaluación interna, modificar los modos de acreditación de representantes” (MINCU, 2014: 43).

En cambio, en el proceso del lote 192 la coordinación entre actores pasó por varios problemas. Primero el cambio de una institución clave como Perupetro por la DGAAE del MINEM, esto significó un cambio drástico en la forma de trabajo. Asimismo, la presión generada por el término del contrato de Pluspetrol y la necesidad de una nueva empresa concesionaria del lote obligó reducir el margen de flexibilidad que se dio durante las etapas del proceso de consulta del lote 169. Por otro lado, para las organizaciones indígenas la actuación del VMI indicó falta de autonomía del MINEM lo cual repercutió en la legitimidad de la institución. Incluso se menciona que el VMI no tuvo un rol firme en la protección de los derechos indígenas y se redujo a ser un mero observador del proceso (Zúñiga, 2019; Leyva, 2018).

- A pesar de los avances conseguidos en materia de consulta, aún quedan enormes pendientes en el desarrollo técnico de la Dirección de Consulta previa, me refiero a la gestión de la información. Si bien la base de datos de pueblos indígenas es una herramienta fundamental que sintetiza mucha de la información disponible sobre los pueblos indígenas y comunidades nativas. En los últimos años, ha quedado un tanto desactualizada por la creación de nuevas comunidades y el desarrollo de investigaciones recientes sobre los diversos pueblos de la Amazonía.



Asimismo, aún no se ha centralizado o sistematizado la información que las diversas instituciones públicas tienen acerca de las comunidades, especialmente sobre las autorizaciones dadas en los territorios indígenas. Me refiero, existen áreas concesionadas para actividades extractivas que al mismo tiempo son promovidas como áreas protegidas. Para implementar las políticas públicas adecuadas y construir una robusta capacidad estatal es necesario contar más y mejor información.

- Entre las lecciones de los casos analizados encontramos que la implementación de procesos de consulta previa se ve envuelta en las demandas históricas de los pueblos indígenas, como por ejemplo mejoras en educación, salud y oportunidades económicas. Por ejemplo, en el caso del lote 169, los acuerdos incluyeron la posibilidad de trabajo remunerado para los comuneros de la zona, mientras que, para el proceso del lote 192, las demandas fueron mayores debido al impacto de la explotación petrolera.

Ambos casos ilustran la histórica deuda del Estado con los pueblos indígenas, así como la necesidad de una instancia de coordinación y vigilancia de los acuerdos entre la entidad promotora y las comunidades. Por otro lado, una mayor presencia del Estado como proveedor de servicios básicos, educación y salud, significaría una mayor capacidad estatal, ya que mejorar el control del Estado sobre el territorio o, como lo denomina Mann (2007), “poder infraestructural”, facilita implementación de decisiones y respuestas.

- La frase que sirve de título a esta investigación – para que el Estado funcione – surgió de uno de los entrevistados cuando se le preguntó por qué ingreso a trabajar al ministerio de Cultura. Para el entrevistado no es que el Estado no funcione, sino que los acuerdos y compromisos entre las instituciones públicas y los ciudadanos no se implementaban, no se cumplen. Este constante incumplimiento del Estado aumenta la profunda desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones, lo cual dificulta que entidades como la Dirección de Consulta Previa puedan establecer un diálogo intercultural con todas las poblaciones que son sujeto de consulta.

## **Bibliografía:**

Abanto, Alicia (2011) La institucionalidad indígena en el Perú. En *Revista Argumentos*. Lima, año 5, n°3, pp.1-8. Consulta: 03 de setiembre de 2016.

Disponible: [http://www.revistargumentos.org.pe/la\\_institucionalidad\\_indigena\\_en\\_el\\_peru.html](http://www.revistargumentos.org.pe/la_institucionalidad_indigena_en_el_peru.html)

Aroca, Américo y Luis Maury (1993) El pueblo ashaninka de la selva central: estado, derecho y pueblos indígenas. En *América Indígena*, Numero 04, pp. 12-32.

Bengoa, Jose (2007) *La Emergencia indígena en América Latina*. Segunda edición. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En D. Mistree (Author) & M. Centeno, A. Kohli, & D. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157-183). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316665657.007

Bresch, Katherine, Praca Sergio y Taylor Matthew (2013) State Capacity and Bureaucratic Autonomy within National State: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. Paper prepared for presentation at The Latin American Studies Association Conference (LASA)

Congreso de la República de Perú. (2011, 31 de agosto). Ley 29785. Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Congreso Constituyente Democrático. (1993, 13 de agosto). Ley 26221. Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional.

COMISEDH (2014) *Comunidades indígenas y campesinas del Perú una visión histórica: A propósito del debate sobre los pueblos indígenas en el Perú y la implementación del derecho a consulta previa*. Lima: COMISEDH.

De la Cadena, Marisol (2008) “Política Indígena: un análisis más allá de “la política” En *WAN - ejournal* N°4, pp. 397-430. Consulta 15 de octubre de 2016.

Disponible:[http://ramwan.net/old/documents/05\\_e\\_Journal/journal4/5.%20marisol%20de%20la%20cadena.pdf](http://ramwan.net/old/documents/05_e_Journal/journal4/5.%20marisol%20de%20la%20cadena.pdf)

Dargent, Eduardo (2015) Capacidad de respuesta del Estado en el Perú: crisis, desafíos y entorno cambiantes. En *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, Vol 2 N°4, pp 11-22.

Dargent, Eduardo (2012) *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

Dietz, Gunther (1999) Etnicidad y cultura en movimiento: desafíos teóricos para el estudio de los movimientos étnico. En Revista *Nueva Antropología*. Ciudad de México, Vol. 27, N°56, pp. 81-107.

Eaton, Ken (2012) The State of the state in Latin American: Challenges, challengers, response and deficits. En *Revista de Ciencia Política*. Santiago, Vol. 32 N° 3, pp 643-657.

Espinoza, Oscar (2011) La Antropología Amazónica en el Perú y su relación con el movimiento indígena. En JP. Chaumeil, O. Espinosa y M. Cornejo, *Por donde hay soplo: Estudios amazónicos en los países andinos* (pp.377-396.). Lima: IFEA, PUCP,

Espinoza, Oscar (1995) *Rondas campesinas y nativas en la Amazonía peruana*. Lima: CAAAP.

Fukuyama, Francis (2004) *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones B.

Huamani, Giselle (2012) *Programa de Capacitación en Gestión de Conflictos Sociales para Gobiernos Regionales y locales*. Lima: Pro-Descentralización.

Landa, Cesar (2016) *Derechos Colectivos de los pueblos indígenas u originarios*. Ministerio de Cultura

Lanegra, Ivan (2014) *Buscando el Cambio. Apuesta para un Perú más inclusivo. Informe Anual Perú 2013-2014*. Lima: OXFAM

Leyva, ANA (2018) *Consúltame de Verdad: Aproximación a un balance de la consulta previa en el Perú en los sectores mineros e hidrocarburífero*. Lima: CooperAcción y OXFAM

Mann Michael (2007) El Poder Autónomo del Estado; sus orígenes, mecanismos y resultados. En C. Acuña (compilador), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 55-78). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de ministros.

MINISTERIO DE CULTURA (2014) *La Implementación del Derecho a la Consulta Previa en el sector Hidrocarburos. La experiencia de los lotes 169 y 195*. Lima: MINCU

MINISTERIO DE CULTURA (2016) *Estándares de aplicación del derecho a la consulta previa en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Lima: MINCU

Merino Beatriz e Ivan Lanegra (2013) *Consulta previa a los pueblos indígenas: El desafío del dialogo Intercultural en el Perú*. Lima: Centrum, PUCP y GIZ.

Muñoz, Ismael (2015) Adaptación y debilidad del Estado: el caso de la escasez de agua subterránea en Ica. En: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*. Lima, Año 2 N°04, pp 47-66.

OXFAM y COOPERACION (2018) *La Sombra del poder que opaca la consulta previa*. Lima:

OXFAM. Disponible en: [https://issuu.com/consultame.pe/docs/consulta\\_previa\\_brochure](https://issuu.com/consultame.pe/docs/consulta_previa_brochure)

Paredes, Maritza (2015) *Representación Política Indígena: Un análisis comparativo subnacional*. Primera edición. Lima: JNE, IDEA, Ministerio de Cultura y IEP.

Romio, Silvia (2014) Entre discurso político y fuerza espiritual: Fundación de las organizaciones indígenas awajun y wampis (1977 – 1979). En *Anthropologica*. Lima: PUCP. N°32, pp. 139-158

Rousseau, Stephanie (2012) *La Ley de consulta previa y las paradojas de la indigeneidad*. En *Revista Argumentos*, Lima. Año 6 n°5. Consulta 16 de octubre de 2016.

Disponible en: [http://www.revistargumentos.org.pe/ley\\_de\\_consulta\\_previa.html](http://www.revistargumentos.org.pe/ley_de_consulta_previa.html)

Skocpol Theda (1995). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis para la investigación actual. En: Grompone, Romeo (editor), Adrianzén, Alberto; Cotler, Julio; López, Sinesio (Compiladores). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. (pp. 92-129). IEP.

Soifer, Hillel (2016) “The Development of State Capacity” En: Orfeo Fioretos, Tulia Falletti y Adam Sheingate (eds.) *The Oxford Handbook of historical Institutionalism*. Nueva York: Cambridge University Press, pp 181-194.

Urteaga, Madai (2017) La Desigual capacidad del Estado en América Latina: Análisis de sus fundamentos históricos En: *Política y Gobierno*. Lima, Vol XXIV, n°02, 435-457.

Varese, Stefano (2006) *Witness of Sovereignty: Essays on the Indian Movement in Latin América*. Copenhague: IWGIA.

Zúñiga, Mario y Tami Okamoto (2019) *Sin Derechos, no hay Consulta. Aproximación a las miradas indígenas sobre el proceso de consulta previa en el Lote 192 de la Amazonía peruana*. Lima: CooperAcción, OXFAM y PUINAMUDT.

## **Recursos Web**

MINISTERIO DE CULTURA (2021, diciembre) Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios.

<https://bdpi.cultura.gob.pe/>

MINISTERIO DE CULTURA (2021, octubre) Consulta Previa

<https://consultaprevia.cultura.gob.pe/>