



Artículo de investigación original



La vulneración del derecho a la consulta previa en actividades extractivas en Bolivia: Un análisis jurídico-empírico (2016-2023)

The violation of the right to prior consultation in extractive activities in Bolivia: A legal-empirical analysis (2016–2023)

Nilda Ortiz Arancibia¹  

¹ Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia

Recibido: 2025-07-22 / Aceptado: 2025-08-22 / Publicado: 2025-09-05

RESUMEN

Este artículo ofrece un examen crítico sobre la aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada (CPLI) de los pueblos indígenas frente a las actividades extractivas en Bolivia durante el período 2016-2023. A través de un análisis detallado de casos emblemáticos, el marco normativo vigente y entrevistas a actores clave incluyendo líderes comunitarios, funcionarios gubernamentales y representantes del sector extractivo, la investigación pone en evidencia una profunda brecha entre el reconocimiento constitucional de este derecho colectivo y su aplicación práctica. Los hallazgos revelan que diversos factores han socavado la efectividad de los procesos consultivos, entre ellos la implementación tardía de las consultas, su reducción a un trámite meramente administrativo, y las marcadas asimetrías de poder entre las comunidades indígenas y las empresas extractivas, usualmente respaldadas por el Estado. Esta situación ha contribuido a la subordinación de los derechos indígenas frente al modelo económico extractivista, afectando gravemente el principio de autodeterminación consagrado en la Constitución boliviana. Además, se identifica que estas deficiencias en la consulta han intensificado los conflictos socioambientales y debilitado los mecanismos de gobernanza intercultural. En respuesta a este escenario, el artículo propone reformas normativas e institucionales orientadas a garantizar que la CPLI se constituya en un verdadero instrumento de diálogo intercultural y toma de decisiones consensuadas. Entre las medidas sugeridas se incluyen el fortalecimiento de las garantías legales, la mejora en la transparencia y rendición de cuentas, y el fortalecimiento del protagonismo político de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales.

Palabras clave: consulta previa; pueblos indígenas; actividades extractivas; autodeterminación; derechos colectivos; Bolivia

ABSTRACT

This article offers a critical examination of the implementation of the right to prior, free, and informed consultation (PFIC) of Indigenous peoples regarding extractive activities in Bolivia during the period 2016–2023. Through a detailed analysis of emblematic cases, the current legal framework, and interviews with key stakeholders, including community leaders, government officials, and representatives of the extractive sector, the research highlights a significant gap between the constitutional recognition of this collective right and its practical application. The findings reveal that various factors have undermined the effectiveness of the consultation processes, including delayed implementation, their reduction to a merely administrative procedure, and the marked power asymmetries between Indigenous communities and extractive companies, often supported by the State. This situation has contributed to the subordination of Indigenous rights to the extractivist economic model, seriously affecting the principle of self-determination enshrined in the Bolivian Constitution. Moreover, these deficiencies in consultation have intensified socio-environmental conflicts and weakened intercultural governance mechanisms. In response to this scenario, the article proposes normative and institutional reforms aimed at ensuring that PFIC becomes a genuine instrument of intercultural dialogue and consensual decision-making. Suggested measures include strengthening legal guarantees, improving transparency and accountability, and enhancing the political protagonism of Indigenous peoples over their ancestral territories.

keywords: prior consultation, Indigenous peoples, extractive activities, self-determination, collective rights, Bolivia

RESUMO

Este artigo apresenta um exame crítico sobre a aplicação do direito à consulta prévia, livre e informada (CPLI) dos povos indígenas em relação às atividades extrativistas na Bolívia durante o período de 2016 a 2023. Por meio de uma análise detalhada de casos emblemáticos, do marco normativo vigente e de entrevistas com atores-chave, incluindo líderes comunitários, funcionários governamentais e representantes do setor extrativo, a pesquisa evidencia uma profunda lacuna entre o reconhecimento constitucional desse direito coletivo e sua aplicação prática. Os resultados revelam que diversos fatores têm minado a efetividade dos processos de consulta, incluindo a implementação tardia das consultas, sua redução a um mero trâmite administrativo e as marcadas assimetrias de poder entre as comunidades indígenas e as empresas extrativas, geralmente apoiadas pelo Estado. Essa situação contribuiu para a subordinação dos direitos indígenas ao modelo econômico extrativista, afetando gravemente o princípio de autodeterminação consagrado na Constituição boliviana. Além disso, identifica-se que essas deficiências na consulta intensificaram os conflitos socioambientais e enfraqueceram os mecanismos de governança intercultural. Em resposta a esse cenário, o artigo propõe reformas normativas e institucionais voltadas a garantir que a CPLI se constitua em um verdadeiro instrumento de diálogo intercultural e tomada de decisões consensuais. Entre as medidas sugeridas estão o fortalecimento das garantias legais, a melhoria da transparência e da prestação de contas, e o fortalecimento do protagonismo político dos povos indígenas sobre seus territórios ancestrais.

palavras-chave: consulta prévia, povos indígenas, atividades extrativistas, autodeterminação, direitos coletivos, Bolívia

Forma sugerida de citar (APA):

Ortiz Arancibia, N. (2025). La vulneración del derecho a la consulta previa en actividades extractivas en Bolivia: Un análisis jurídico-empírico (2016-2023). *Revista Científica Multidisciplinar SAGA*, 2(3), 789-800. <https://doi.org/10.63415/saga.v2i3.236>



Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons de Atribución No Comercial 4.0

INTRODUCCIÓN

El derecho a la consulta previa, libre e informada constituye uno de los pilares fundamentales para la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos tanto en el derecho internacional como en las legislaciones nacionales. Este derecho representa un mecanismo esencial para garantizar la participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que afectan sus territorios, recursos naturales y formas de vida.

En Bolivia, este derecho está consagrado explícitamente en el artículo 30, parágrafo II, numeral 15 de la Constitución Política del Estado de 2009, que establece que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho "a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan".

Este marco constitucional está reforzado por la incorporación directa del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que tienen rango constitucional en el ordenamiento jurídico boliviano. Adicionalmente, los numerales 16 y 17 del mismo artículo constitucional garantizan el derecho a la participación en los beneficios de la explotación de recursos naturales y a la gestión territorial indígena autónoma.

Sin embargo, a pesar de este sólido marco normativo, la realidad muestra un panorama de implementación problemática y conflictiva. Numerosos proyectos extractivos en territorios indígenas han avanzado sin procesos adecuados de consulta, generando conflictos socioambientales de creciente intensidad, como lo evidencian los casos del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), el territorio de Tariquíá, y diversos territorios afectados por actividades mineras e hidrocarburíferas.

Esta investigación se propone analizar las causas y consecuencias de la vulneración del derecho a la consulta previa en Bolivia, así

como sus implicaciones para la autodeterminación de los pueblos indígenas y el ejercicio efectivo de sus derechos territoriales. El estudio se centra en el período 2016-2023, durante el cual se intensificaron las actividades extractivas en territorios indígenas y se manifestaron con mayor claridad las contradicciones entre el discurso oficial de respeto a los derechos indígenas y las prácticas estatales orientadas a la expansión del modelo extractivista.

METODOLOGÍA

Diseño de investigación

Esta investigación adopta un enfoque mixto secuencial explicativo, que combina:

a) Fase cuantitativa

- Análisis estadístico de procesos de consulta previa realizados
- Revisión sistemática de normativa y jurisprudencia
- Cuantificación de conflictos socioambientales relacionados

b) Fase cualitativa:

- Entrevistas en profundidad con actores clave
- Análisis de contenido de actas de consulta
- Estudio de casos emblemáticos de conflictividad

Población y muestra

La investigación se centró en los procesos de consulta previa realizados en territorios indígenas de tierras bajas y altas de Bolivia durante el período 2016-2023. La muestra se compone de:

a) Análisis documental:

- 35 procesos de consulta previa documentados en el Ministerio de Hidrocarburos y en el Ministerio de Minería
- 15 casos judiciales y administrativos relacionados con la consulta previa
- Distribución proporcional entre regiones geográficas y tipos de proyectos extractivos

b) Entrevistas:

- 18 líderes y autoridades indígenas de territorios afectados
- 8 funcionarios públicos vinculados a procesos de consulta
- 10 expertos en derechos indígenas y consulta previa
- Criterios de selección: participación directa en procesos, representatividad y experiencia mínima de 5 años en la temática

Instrumentos de recolección de datos

Instrumentos de recolección utilizados en la investigación y las variables analizadas para cada uno, incluyendo análisis documental, entrevistas semiestructuradas y registro de conflictos (Tabla 1).

Tabla 1

Instrumentos de recolección y variables analizadas

Instrumento	Descripción	Variables analizadas
Matriz de análisis documental	Ficha estructurada para análisis de procesos de consulta	- Cumplimiento de estándares internacionales - Temporalidad del proceso - Participación efectiva
Guía de entrevista semiestructurada	Cuestionario base con preguntas abiertas	- Percepción sobre legitimidad - Identificación de obstáculos - Propuestas de mejora
Ficha de registro de conflictos	Formato estandarizado para documentar disputas	- Tipología del conflicto - Actores involucrados - Mecanismos de resolución

Fuente: Elaboración propia

MARCO TEÓRICO

El derecho a la consulta previa en la doctrina jurídica

El derecho a la consulta previa constituye un pilar fundamental en la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Su desarrollo doctrinal está íntimamente ligado a la evolución del reconocimiento de la autodeterminación y los derechos territoriales indígenas. Como señala Rodríguez Garavito (2020): "La consulta previa representa una concreción del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, constituyendo un mecanismo para garantizar su participación efectiva en las decisiones que

pueden afectar su existencia como pueblos diferenciados" (p. 42).

La naturaleza jurídica de la consulta previa tiene una doble dimensión: como derecho sustantivo y como garantía procedimental. En su dimensión sustantiva, "constituye un derecho fundamental de carácter colectivo que busca proteger la integridad cultural, social y económica de los pueblos indígenas" (Yrigoyen Fajardo, 2018, p. 29). En su dimensión procedimental, opera como una salvaguarda para el ejercicio de otros derechos colectivos, particularmente los derechos territoriales.

El contenido esencial de este derecho incluye:

Tabla 2

Dimensiones, características e implicaciones del derecho a la consulta previa

Dimensión	Características	Implicaciones
Previa	Realizada antes de la adopción de medidas	Evita hechos consumados
Libre	Sin coerción, intimidación o manipulación	Garantiza autodeterminación
Informada	Información completa, comprensible y oportuna	Permite decisión fundamentada
Culturalmente adecuada	Respeto a instituciones propias y tiempos culturales	Asegura participación significativa
Buena fe	Clima de confianza y transparencia	Busca consentimiento y acuerdos

Fuente: Elaboración propia

Estándares internacionales sobre consulta previa

El derecho a la consulta previa encuentra respaldo en diversos instrumentos internacionales:

a) Convenio 169 de la OIT (1989):

- El artículo 6 establece la obligación de consultar mediante procedimientos apropiados
- El artículo 15 específicamente refiere a la consulta sobre recursos naturales

b) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007):

- El artículo 19 establece que los Estados celebrarán consultas para obtener el consentimiento libre, previo e informado
- El artículo 32 refiere específicamente a proyectos que afecten territorios indígenas

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una jurisprudencia

progresiva sobre la consulta previa. En el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam (2007), estableció que: "El Estado tiene la obligación no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio".

Esta jurisprudencia ha evolucionado en casos posteriores como Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012) y Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina (2020), estableciendo parámetros cada vez más precisos sobre las condiciones de validez de los procesos de consulta.

Evolución normativa en Bolivia

La regulación de la consulta previa en Bolivia ha experimentado una significativa evolución:

Tabla 3*Evolución normativa de la consulta previa*

Año	Normativa	Principales características
1991	Ratificación del Convenio 169 de la OIT	Incorporación al ordenamiento jurídico nacional
2009	Constitución Política del Estado	Reconocimiento expreso en el artículo 30.II.15
2007	Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas	Elevada a rango de ley nacional (Ley N° 3760)
2015	Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros	Procedimiento específico para sector minero
2007	D.S. 29033 Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas	Procedimiento específico para sector hidrocarburífero

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, esta evolución normativa presenta importantes deficiencias. Como señala Tamburini (2019): "La fragmentación sectorial de la normativa sobre consulta previa en Bolivia ha generado estándares diferenciados según el tipo de actividad extractiva, debilitando la protección de los derechos indígenas y creando inseguridad jurídica" (p. 83).

Los derechos territoriales indígenas y la autonomía

La consulta previa se encuentra íntimamente ligada a los derechos territoriales indígenas reconocidos en la Constitución boliviana. El artículo 30, parágrafo II, numerales 16 y 17 establece el derecho:

- A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales
- A la gestión territorial indígena autónoma

Como señala Albó (2018): "La autonomía indígena constituye la expresión político-administrativa del derecho a la autodeterminación, estableciendo las bases para una relación de igualdad entre el Estado y los pueblos indígenas" (p. 56). Esta autonomía se ve seriamente comprometida cuando los procesos de consulta previa se implementan de manera deficiente o meramente formal.

RESULTADOS

Tendencias en la implementación de la consulta previa

El análisis de los 35 procesos de consulta previa documentados muestra:

Tabla 4*Tendencias en la implementación de los procesos de consulta previa en Bolivia*

Indicador	Resultado
Procesos iniciados después de decisiones clave	72%
Procesos con información técnica incompleta o inaccesible	85%
Procesos con plazos inadecuados para la deliberación interna	78%
Procesos que omitieron autoridades tradicionales legítimas	65%
Procesos que culminaron en acuerdos efectivamente implementados	23%

Fuente: Elaboración propia

Estos datos revelan un patrón sistemático de implementación deficiente del derecho a la consulta previa, que compromete su efectividad como mecanismo de protección de los derechos colectivos indígenas.

Análisis cualitativo de casos emblemáticos

Caso Tipnis: Consulta postergada y cuestionada

El caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) representa uno de los conflictos socioambientales más significativos en Bolivia. El proyecto de construcción de una carretera a través de este territorio protegido generó una intensa movilización indígena que culminó en la VIII Marcha Indígena en 2011. Ante la presión social, el gobierno promulgó la Ley N° 180 de Protección del TIPNIS, estableciendo su intangibilidad.

Sin embargo, en 2012, se aprobó la Ley N° 222 que convocaba a una consulta previa, a pesar de que el proyecto ya había sido iniciado. Los datos recabados revelan:

Tabla 5

Análisis de aspectos y hallazgos del caso TIPNIS

Aspecto	Hallazgos
Temporalidad	Consulta realizada después de iniciadas las obras y contratos firmados
Información	Ausencia de estudios de impacto ambiental completos y accesibles
Participación	Exclusión de sectores críticos al proyecto y división comunitaria
Resultados	Aprobación controvertida con cuestionamientos de organismos internacionales

Fuente: Elaboración propia

Como señala un líder indígena entrevistado: "No fue una verdadera consulta, sino un intento de legitimar una decisión ya tomada. Entraron a las comunidades con promesas de proyectos, pero nunca nos explicaron realmente los impactos que tendría la carretera en nuestro territorio y forma de vida" (Entrevista L3, 2022).

Caso Tariquía: Consulta Ausente

La Reserva Nacional de Flora y Fauna Tariquía, ubicada en el departamento de Tarija, fue objeto de contratos petroleros que afectaban a comunidades campesinas e indígenas de la zona. A diferencia del TIPNIS, en este caso no se realizó siquiera un proceso formal de consulta previa.

El análisis del caso revela:

Tabla 6

Análisis de aspectos y hallazgos del caso Tariquía

Aspecto	Hallazgos
Autorización	Decretos aprobados sin proceso consultivo
Respuesta comunitaria	Mobilización y resistencia pacífica
Posición estatal	Argumentación de "interés nacional" para obviar consulta
Impactos	División comunitaria y criminalización de la protesta

Fuente: Elaboración propia

Según un estudio de la Fundación Plurales (2019): "El caso de Tariquía evidencia una tendencia creciente a invocar el 'interés nacional' como justificación para eludir la obligación constitucional de la consulta previa, vaciando de contenido este derecho fundamental" (p. 42).

Consulta en el sector minero: particularidades y deficiencias

El sector minero presenta características específicas que condicionan la implementación de la consulta previa:

- a) Fragmentación de la actividad:
 - Empresas estatales (COMIBOL)
 - Empresas privadas nacionales y transnacionales
 - Cooperativas mineras con fuerte poder político
- b) Debilidades normativas:
 - El Reglamento de Otorgación y Extinción de Derechos Mineros (2015) establece procedimientos simplificados
 - Plazos reducidos que dificultan la deliberación comunitaria
 - Ausencia de mecanismos efectivos para el consentimiento en casos de gran impacto

Los datos analizados muestran que:

Tabla 7

Cumplimiento del derecho a la consulta previa según tipo de operador en el sector minero

Tipo de operador	Procesos con consulta adecuada	Sin consulta o consulta deficiente
Empresas estatales	35%	65%
Empresas privadas	25%	75%
Cooperativas mineras	5%	95%

Fuente: Elaboración propia

Estas cifras revelan que el sector cooperativo minero, que ha experimentado una notable expansión en la última década, presenta los niveles más bajos de cumplimiento del derecho a la consulta previa, a pesar de sus significativos impactos

ambientales, particularmente por el uso de mercurio.

Factores que conducen a la vulneración del derecho a la consulta previa

Factores Político-Económicos

El análisis realizado permite identificar diversos factores que contribuyen a la sistemática vulneración del derecho a la consulta previa:

- a) Priorización del modelo extractivista:
 - La dependencia económica del país de las actividades extractivas genera presiones para facilitar y acelerar proyectos
 - El discurso del "interés nacional" se utiliza como justificación para relativizar derechos colectivos
- b) Asimetrías de poder:
 - Desequilibrio de recursos técnicos, financieros y legales entre comunidades y empresas/Estado
 - Influencia política de sectores extractivos como las cooperativas mineras

Como señala un experto entrevistado: "Existe una contradicción fundamental entre el modelo de desarrollo basado en el extractivismo y la plena vigencia de los derechos indígenas. Esta contradicción tiende a resolverse privilegiando los intereses económicos de corto plazo sobre los derechos constitucionalmente reconocidos" (Entrevista E7, 2022).

Factores institucionales y procedimentales

- a) Fragmentación y debilidad institucional:
 - Dispersión de competencias entre diferentes ministerios y niveles de gobierno
 - Insuficientes recursos técnicos y humanos para implementar procesos adecuados
 - Ausencia de un órgano independiente que supervise los procesos
- b) Deficiencias procedimentales:
 - Plazos inadecuados que no respetan los tiempos de deliberación comunitaria
 - Información técnica inaccesible (por idioma, complejidad o formato)
 - Ausencia de mecanismos efectivos de seguimiento a acuerdos

Tabla 8

Factores institucionales y procedimentales que afectan la efectividad de la consulta previa

Deficiencia	Manifestación	Consecuencia
Temporalidad inadecuada	Consultas realizadas con obras ya iniciadas o contratos firmados	Reducción a mero trámite administrativo
Información insuficiente	Estudios técnicos incompletos o incomprensibles	Imposibilidad de decisión informada
Representatividad cuestionable	Exclusión de autoridades legítimas o creación de organizaciones paralelas	División comunitaria y deslegitimación
Ausencia de mecanismos de seguimiento	Incumplimiento sistemático de acuerdos	Desconfianza y escalada de conflictos

Fuente: Elaboración propia

Impactos de la vulneración del derecho a la consulta previa

Conflictividad socioambiental creciente

Los datos recopilados por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL) muestran un incremento significativo en los conflictos socioambientales en Bolivia durante el período estudiado:

Tabla 9

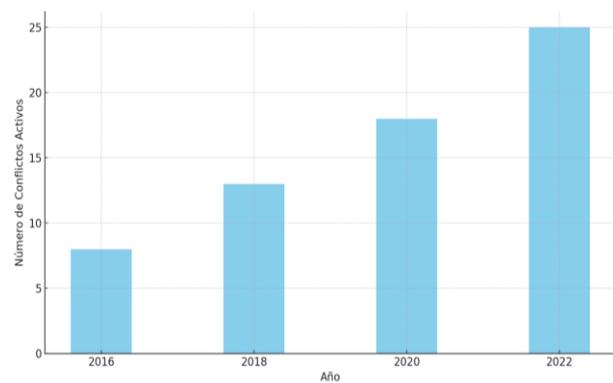
Conflictos activos vinculados a actividades extractivas

Año	Número de conflictos activos vinculados a actividades extractivas
2016	8
2018	13
2020	18
2022	25

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 1

Incremento de conflictos socioambientales vinculados a actividades extractivas en Bolivia



El análisis de estos conflictos revela que el 82% de ellos tiene como factor desencadenante o agravante la ausencia o deficiencia de procesos de consulta previa.

Gráfico 2

Conflictos socioambientales y su relación con la consulta previa



Judicialización de controversias

Ante la insuficiencia de los mecanismos administrativos, se observa un incremento en la judicialización de controversias relacionadas con la consulta previa:

a) Recursos constitucionales:

- 18 acciones de amparo presentadas por organizaciones indígenas (2016-2023)
- 7 acciones de inconstitucionalidad contra normas que afectan la consulta

b) Litigio internacional:

- 3 peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
- 2 comunicaciones al Relator Especial de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas

Sin embargo, la efectividad de estas vías es limitada. Como observa un abogado especializado entrevistado: "El sistema judicial boliviano ha mostrado una preocupante deferencia hacia el Ejecutivo en casos relacionados con consulta previa, privilegiando argumentos económicos sobre derechos constitucionales" (Entrevista E2, 2022).

Erosión de la autonomía indígena

Quizás el impacto más profundo de la vulneración del derecho a la consulta previa es la progresiva erosión de la autonomía indígena y la gestión territorial:

a) Fragmentación organizativa:

- Divisiones internas generadas por procesos consultivos deficientes
- Creación de organizaciones paralelas y cooptación de liderazgos

b) Pérdida de control territorial:

- Imposibilidad de ejercer derechos de gestión territorial reconocidos constitucionalmente
- Afectación a recursos naturales estratégicos para la reproducción cultural

c) Impactos culturales:

- Alteración de modos de vida tradicionales
- Migración forzada y desplazamiento

Como señala una autoridad indígena entrevistada: "Sin una consulta verdadera, perdemos la capacidad de decidir sobre nuestro territorio y recursos. No sólo es una violación de derechos, es una amenaza a nuestra existencia como pueblo con cultura propia" (Entrevista L12, 2023).

DISCUSIÓN

Desnaturalización sistemática del derecho a la consulta previa

Los resultados evidencian que, a pesar del marco normativo garantista, el derecho a la consulta previa se ha desnaturalizado en la práctica, convirtiéndose frecuentemente en un mero trámite administrativo. Esta situación puede explicarse a través de diversos factores interrelacionados:

Contradicciones entre modelo económico y derechos indígenas

El modelo económico boliviano, basado en la exportación de materias primas, genera una contradicción estructural con la plena vigencia de los derechos indígenas. Como señala Gudynas (2021): "El neoextractivismo, incluso cuando se implementa desde estados que se autodefinen como progresistas, mantiene y profundiza tensiones con los derechos colectivos de los pueblos indígenas, particularmente en lo referido al control territorial" (p. 68).

Esta contradicción se manifiesta en:

a) Subordinación de derechos a objetivos económicos:

- Invocación frecuente del "interés nacional" para relativizar derechos colectivos
- Preeminencia de la lógica extractivista en la planificación territorial

b) Tensiones entre distintas visiones de desarrollo:

- Modelo estatal centrado en la explotación intensiva de recursos naturales
- Modelos indígenas basados en la gestión territorial integral y sostenible

Instrumentalización de la consulta previa

Los datos analizados revelan una tendencia a la instrumentalización de la consulta previa:

a) Reducción a mecanismo de socialización:

- Procesos que se limitan a informar sobre decisiones ya tomadas
- Ausencia de posibilidad real de modificar aspectos sustanciales del proyecto

b) Uso como estrategia de legitimación:

- Implementación de consultas con resultados predeterminados
- Documentación de "cumplimiento formal" sin atención al contenido sustantivo

Un funcionario entrevistado reconoce esta problemática: "Muchas veces la consulta se realiza porque la ley lo exige, pero con la premisa implícita de que el proyecto debe avanzar independientemente de las objeciones que puedan surgir. Se cumple con la forma, pero no con el espíritu del derecho" (Entrevista F3, 2022).

Vacíos y ambigüedades normativas

La regulación actual presenta importantes deficiencias que facilitan la vulneración del derecho:

a) Ausencia de ley marco específica:

- Dispersión normativa sectorial con estándares dispares
- Vacíos procedimentales que permiten interpretaciones restrictivas

b) Ambigüedades sobre el alcance del consentimiento:

- Falta de claridad sobre cuándo es necesario el consentimiento y no solo la consulta
- Ausencia de mecanismos vinculantes para casos de impacto significativo

c) Insuficiente desarrollo de garantías:

- Debilidad de mecanismos de control y fiscalización
- Limitados recursos administrativos y judiciales efectivos

Experiencias comparadas en América Latina

El análisis comparativo con otros países de la región ofrece perspectivas valiosas:

Tabla 10

Avances normativos e institucionales y sus resultados en la implementación de la consulta previa en América Latina

País	Avances normativos e institucionales	Resultados
Colombia	Desarrollo jurisprudencial progresivo por la Corte Constitucional	Mayor protección judicial, aunque con implementación desigual
Perú	Ley específica de Consulta Previa (2011) y su reglamento	Marco normativo detallado, pero con limitaciones en su aplicación

País	Avances normativos e institucionales	Resultados
Ecuador	Reconocimiento constitucional amplio de la consulta	Brecha significativa entre normativa y práctica
Bolivia	Reconocimiento constitucional sin desarrollo legislativo integral	Implementación fragmentada y deficiente

Fuente: Elaboración propia

El caso colombiano destaca por el rol proactivo del poder judicial en la protección del derecho a la consulta previa, con sentencias emblemáticas que han desarrollado estándares detallados y exigentes. Como señala Rodríguez Garavito (2021): "La jurisprudencia constitucional colombiana ha establecido requisitos procedimentales y sustantivos que han profundizado la protección del derecho a la consulta, incluso frente a presiones económicas y políticas significativas" (p. 87).

Por su parte, el caso peruano muestra las ventajas de contar con un marco normativo específico, aunque su implementación enfrenta desafíos similares a los bolivianos en cuanto a la preeminencia del modelo extractivista.

Propuestas para una implementación efectiva

A partir de los hallazgos, se proponen las siguientes medidas para garantizar una implementación efectiva del derecho a la consulta previa:

Reformas normativas

a) Desarrollo de una Ley Marco de Consulta Previa que:

- Establezca estándares unificados para todos los sectores
- Desarrolle procedimientos detallados culturalmente adecuados
- Defina con precisión los casos que requieren consentimiento y no solo consulta

b) Fortalecimiento de mecanismos de garantía:

- Procedimientos administrativos y judiciales específicos y expeditos
- Sanciones efectivas por incumplimiento del deber de consulta
- Suspensión automática de proyectos que omitan la consulta

Reformas institucionales

a) Creación de una entidad independiente especializada:

- Órgano técnico autónomo con participación indígena
- Facultades de supervisión, asesoría y fiscalización
- Capacidad para emitir dictámenes vinculantes sobre la validez de procesos

b) Fortalecimiento de capacidades:

- Programa permanente de capacitación para funcionarios públicos
- Apoyo técnico y financiero a organizaciones indígenas para participación efectiva
- Sistemas de monitoreo participativo de cumplimiento de acuerdos

Como señala un experto entrevistado: "La experiencia regional muestra que la institucionalidad para la consulta previa debe combinar independencia técnica, participación indígena efectiva y capacidad vinculante. Sin estos elementos, incluso los mejores marcos normativos resultan insuficientes" (Entrevista E9, 2023).

CONCLUSIONES

La investigación ha demostrado que:

1. Existe una vulneración sistemática del derecho a la consulta previa en Bolivia, evidenciada por procesos tardíos, información insuficiente, representación cuestionable y ausencia de seguimiento a acuerdos.

2. Esta vulneración responde a factores estructurales, incluyendo contradicciones entre el modelo económico extractivista y los derechos indígenas, debilidades institucionales y vacíos normativos.

3. Las consecuencias incluyen el incremento de conflictos socioambientales, la judicialización creciente de controversias y la

erosión progresiva de la autonomía indígena y la gestión territorial.

4. La instrumentalización de la consulta como mero trámite administrativo o mecanismo de legitimación vacía de contenido este derecho fundamental, contraviniendo estándares internacionales y constitucionales.

5. El análisis comparado muestra que países como Colombia y Perú han desarrollado marcos normativos e institucionales más avanzados, aunque también enfrentan desafíos en su implementación efectiva.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albó, X. (2018). *Autonomías indígenas en el Estado Plurinacional boliviano: Una mirada crítica*. La Paz: CIPCA.
- Anaya, J. (2020). *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta.
- Bartolomé, M. (2019). *Procesos interculturales: Antropología política del pluralismo cultural en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Campanini, O. (2022). *El extractivismo en Bolivia: Efectos derrame e impactos en los territorios indígenas*. La Paz: CEDIB.
- Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social. (2023). *Vulneración de derechos indígenas en proyectos extractivos: Análisis de casos emblemáticos 2010-2023*. Santa Cruz: CEJIS.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2021). *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*. OEA.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia de 28 de noviembre de 2007*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia de 27 de junio de 2012*.
- De Sousa Santos, B. (2018). *Construyendo las epistemologías del Sur: Para un pensamiento alternativo de alternativas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Defensoría del Pueblo de Bolivia. (2023). *Informe sobre el estado de cumplimiento del derecho a la consulta previa en Bolivia*. La Paz: Defensoría del Pueblo.
- Fundación Plurales. (2019). *El extractivismo en Bolivia: El caso de la comunidad de Tariquíá*. La Paz: Fundación Plurales.
- Fundación Tierra. (2023). *Observatorio de territorios indígenas: Informe anual 2023*. La Paz: Fundación Tierra.
- Gudynas, E. (2021). *Extractivismos y derechos: El uso de los recursos naturales en América Latina*. Lima: CLAES.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria. (2022). *Estado de situación de las Tierras Comunitarias de Origen en Bolivia*. La Paz: INRA.
- Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. (2023). *Conflictos mineros en Bolivia 2016-2023*. OCMAL.
- Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*.
- Portillo, A. (2021). Libre determinación y consulta previa: Análisis desde la perspectiva indígena. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, 32(2), 45–68.
- Rodríguez Garavito, C. (2020). *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados*. Bogotá: DeJusticia.
- Rodríguez Garavito, C. (2021). La consulta previa en América Latina: Del reconocimiento formal a la implementación efectiva. *Revista Derecho del Estado*, 48, 76–99.
- Stavenhagen, R. (2017). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México: UNESCO.
- Tamburini, L. (2019). La consulta previa en Bolivia: Entre la retórica y la práctica. En *Derechos indígenas y extractivismo en América Latina* (pp. 75–98). Buenos Aires: CLACSO.
- Vargas, G. (2022). Minería y derechos indígenas en Bolivia: Tendencias jurisprudenciales 2015–2022. *Revista Boliviana de Derecho*, 33, 112–138.
- Yrigoyen Fajardo, R. (2018). El derecho a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento. En *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio* (pp. 23–72). Lima: IIDS.

DECLARACIÓN DE CONFLICTO DE INTERESES

La autora declara no tener conflictos de intereses.



DERECHOS DE AUTOR

Ortiz Arancibia, N. (2025)



Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo la licencia Creative Commons de Atribución No Comercial 4.0, que permite su uso sin restricciones, su distribución y reproducción por cualquier medio, siempre que no se haga con fines comerciales y el trabajo original sea fielmente citado.



El texto final, datos, expresiones, opiniones y apreciaciones contenidas en esta publicación es de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan el pensamiento de la revista.