

Pueblos indígenas. Derecho a la consulta. Derechos políticos

Corte IDH. Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de abril de 2024. Serie C No. 522

*Por María Luisa Acosta**

1. Introducción

El caso que aquí se comenta se refiere a hechos vinculados al reconocimiento y disfrute de la propiedad colectiva de varias comunidades indígenas y tribales o afrodescendientes, a la consulta sobre el proyecto del Gran Canal Interoceánico por Nicaragua (en adelante, GCIN), y a la elección de autoridades o representantes comunitarios.

La Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado por la violación de diversos derechos protegidos por la CADH en perjuicio de nueve comunidades que integran el territorio rama y kriol (en adelante, TRK), de la Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields (en adelante, CNCIB) y de algunos de sus miembros, con respecto a la tramitación de acciones de *habeas corpus*.

Al momento de someter el caso a la jurisdicción de la Corte Interamericana, el 26 de noviembre de 2021, la CIDH había establecido que el Estado: a) ejerció una indebida interferencia en la designación de autoridades y representantes comunales y territoriales de la CNCIB y de nueve comu-

* Abogada (Universidad Externado de Colombia). Maestra en Recursos Naturales y Medioambiente (Universidad de Barcelona). Juris doctor y maestra en Derecho Comparado (Universidad de Iowa). Coordinadora del Centro de Asistencia Legal a Pueblos Indígenas (CALPI). Fue profesora asociada en la Universidad Centroamericana y presidenta de la Academia de Ciencias de Nicaragua.

nidades que integran los pueblos rama y kriol; b) emitió un título sobre la propiedad comunitaria de la CNCIB por una extensión menor a la que había sido inicialmente constatada, sin motivación suficiente y luego de un procedimiento administrativo que sufrió demoras injustificadas y en el que la comunidad no fue debidamente oída; c) pese a una demora de más de 14 años, por la que no consta justificación, no concluyó el proceso de saneamiento del territorio de las comunidades rama y kriol y, en relación con ello, no previno ocupaciones de tierra por parte de “colonos”, personas ajenas a las comunidades; d) no realizó de forma adecuada una consulta previa, libre e informada a las comunidades rama y kriol y la CNCIB en relación con el GCIN; e) brindó una respuesta inadecuada a distintas acciones judiciales; y f) no realizó acciones de prevención necesarias respecto al impacto ambiental generado por actividades de los colonos y omitió la realización de estudios de impacto ambiental y social en forma oportuna en relación con el GCIN; es decir, de manera previa al otorgamiento de las concesiones para el desarrollo del proyecto.

Así, la Corte IDH, a la luz de las pruebas presentadas, analizó la vulneración por parte del Estado de Nicaragua de diversos derechos protegidos en los artículos 7.1 y 7.6, 8.1, 21, 23, 25.1 y 26 de la CADH, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado.

2. Hechos del caso

El territorio rama y kriol está conformado por nueve comunidades, de las cuales seis son comunidades del pueblo rama, un pueblo indígena originario de Nicaragua, cuyas comunidades son: Rama Cay, Wirning Kay, Bangkukuk Taik, Tiktik Kaanu, Sumu Kaat e Indian River, y las otras tres comunidades son las comunidades afrodescendientes kriol de: Monkey Point, Corn River y Graytown y su territorio titulado tiene una extensión de 406.849,30 hectáreas y la plataforma continental del mar Caribe y algunos cayos pequeños, que suman 441.308 hectáreas (Corte IDH, 2024: párr. 42). El territorio del TRK fue titulado en el año 2009 por el Estado con un “Título de Pleno Dominio sobre la Propiedad Comunal” reconociendo, “en forma colectiva”, los derechos de “dominio, posesión, ocupación y usufructo”, pero sin que aún se haya realizado el proceso de saneamiento –la definición de potenciales derechos de terceros en el territorio titulado– establecido por la Ley N° 445 (*Ibidem*: párrs. 46 y 47).

La CNCIB es la comunidad afrodescendiente más numerosa de Nicaragua y su desarrollo histórico se vincula al sincretismo de las sociedades indígenas y afrodescendientes en la costa Caribe, que se inició en el año 1640. Según el censo poblacional de 2005, cuenta con una población superior a 35.000 habitantes y el territorio tradicional reclamado por la CNCIB comprende un área terrestre de 2.004.952,812 hectáreas y un área marina de 114.696,445 hectáreas. Aunque el proceso de titulación se inició en el año 2006, el título fue emitido en 2016 con un área de tan solo el 8% del área aprobada por la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación (en adelante, CONADETI) (*Ibidem*: párrs. 43 y 44).

Las comunidades rama y kriol y la CNCIB ejercen en su mayoría una economía de subsistencia dependiente de los recursos naturales de sus territorios compartidos de manera tradicional y colectiva.

Viven de la agricultura para el autoconsumo, de la caza, pesca y recolección de moluscos (*Ibidem*: párr. 45), por lo que mantener su relación cultural y espiritual con su territorio tradicional es esencial para su existencia como pueblos.

En el año 2013 se aprobó la Ley N° 840 que otorgaba a la Empresa Hong Kong Nicaragua Canal Development (en adelante, HKND) la concesión por un período de 50 años, prorrogables por el mismo tiempo, para la construcción del GCIN, un canal húmedo de 286 km de longitud –tres veces lo que mide el canal de Panamá–, que uniría el Mar Caribe con el Océano Pacífico de Nicaragua.¹ La concesión fue otorgada sin consultar a las comunidades del TRK y de la CNCIB a pesar de que el 52% de la ruta del GCIN atravesaría ambos territorios.

Antes de la emisión de la Ley N° 840, también en 2013, el Consejo Regional Autónomo Atlántico Sur (en adelante, CRAAS), cuerpo legislativo de la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (en adelante, RACCAS), aprobó la autorización al Estado a la concesión del GCNI, y en 2014, el Gobierno anunció la ruta del GCIN que atravesaría el territorio rama y kriol.

En 2016 la Asamblea del Gobierno Territorial Rama y Kriol aprobó un Convenio de Consentimiento para arrendar 263 km² del territorio por tiempo indefinido a favor de la Comisión Gubernamental a cargo del GCIN. Algunos de los miembros del gobierno de los pueblos rama y kriol denunciaron públicamente que habían sido presionados para firmar el acta de aprobación del convenio. En este contexto, los representantes de las comunidades presentaron 19 acciones judiciales alegando su inconstitucionalidad ante el sistema judicial nicaragüense, que no tramitó algunos casos, demoró injustificadamente la resolución de otros o negó el amparo a los querellantes.

Aunque el Estado de Nicaragua participó en todos los procedimientos del Caso de los Pueblos Rama y Kriol y de la CNCIB realizados entre 2013 y 2021 ante la CIDH incluyendo una audiencia pública realizada el 5 de marzo de 2020, ante la Corte IDH se negó a participar bajo los siguientes argumentos: “conden[ó] toda expresión de intervención en los asuntos de [la] Nación, que pretendan minar [la] institucionalidad y andamiaje legal [del Estado]” y rechazó lo que consideró una “manipula[ci]ón” y “mal uso” de los “procesos de defensa de los [d]erechos [h]umanos” (*Ibidem*: párr. 13).

Como el Estado no designó agentes para el caso, la Corte IDH impulsó el proceso de oficio hasta su finalización. Aunque la Sentencia fue emitida el 1 de abril de 2024, la Corte IDH la dio a conocer recién el 18 de noviembre de 2024. Curiosamente, antes de que se diera a conocer la sentencia, el 8 de mayo de 2024 el Estado derogó la Ley N° 840, que había otorgado la concesión del Gran Canal Interoceánico por Nicaragua en 2013 a la Empresa HKND.

¹ Según el artículo 2 de la Ley N° 840, el proyecto consiste en el diseño, desarrollo, ingeniería, acuerdos de financiación, construcción, propiedad, posesión, operación, mantenimiento y administración de: 1.- Un canal que uniría un puerto de aguas profundas en el Mar Caribe con las costas del Pacífico denominado “El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua”; 2.- Un puerto en la Costa Caribe de Nicaragua; 3.- Un puerto en la Costa del Pacífico de Nicaragua; 4.- Un oleoducto que conecte la Costa Caribe con el Pacífico de Nicaragua; 5.- Un canal seco, o vía ferroviaria, que conecte la Costa Caribe con el Pacífico de Nicaragua; 6.- Una zona de libre comercio en el Caribe; 7.- Una zona de libre comercio en el Pacífico; 8.- Un aeropuerto internacional; 9.- La infraestructura adicional que requieran los otros Proyectos; y 10.- Un Proyecto Global para asegurar la integración y coordinación de todos los Sub Proyectos.

3. Análisis de la sentencia

3.1. La indebida interferencia en la designación de autoridades y representantes comunales y territoriales, afectación de los derechos políticos –el derecho a la autodeterminación– y al derecho a participar de la vida cultural

En sus conclusiones, la Corte IDH tomó en cuenta, en primer lugar, que la señora Nora Magdalena Newball Crisanto fue electa como autoridad comunitaria de la CNCIB en 2013 por medio de una asamblea comunal y, a pesar de que no consta que hubiera existido algún acto judicial o de otra índole que desvirtuara la validez de la certificación emitida por el CRACCS sobre tal elección, en 2014 se realizó una nueva elección que desplazó a la señora Newball del ejercicio del cargo, lo que afectó el ejercicio de la autonomía comunitaria en cuanto a la indebida interferencia en la designación de autoridades y representantes comunales y territoriales de la CNCIB (*Ibidem*: párrs. 138 y 139).

En segundo lugar, en 2007 la señora Dolene Patricia Miller Bacon fue electa representante *étnica del pueblo* creole ante la CONADETI y en 2012 vocal de su Junta Directiva. Sin embargo, no fue convocada por la CONADETI a la reunión celebrada el 26 de marzo de 2015, en la que se tomaron acuerdos relevantes sobre la titulación de la tierra de la CNCIB. En su lugar, intervino como tercer vocal el señor R. M. La Corte Suprema de Justicia de Nicaragua en su sentencia No. 610 se pronunció sobre la cuestión, y destacó que la intervención del señor R. M. tuvo por base su elección como coordinador de la CNCIB en 2014. Sin embargo, la posición de la señora Miller Bacon en la CONADETI no se debía a su filiación a la CNCIB sino al nombramiento de los pueblos creoles para su representación, por lo que la intervención del señor R. M. fue también una indebida injerencia estatal en la autonomía comunitaria (*Ibidem*: párr. 140).

Así, la Corte IDH estableció que la CNCIB se vio afectada en su derecho a designar en forma autónoma sus representantes y la señora Miller Bacon en su derecho a ejercer esa representación. Tales vulneraciones incidieron en el derecho de la CNCIB a ser oída en el procedimiento administrativo relativo al reconocimiento de su propiedad comunitaria (*Ibidem*: párr. 141). Por ende, el Estado vulneró los derechos políticos y el derecho a participar en la vida cultural de la CNCIB y de la señora Miller Bacon (*Ibidem*: párr. 147).

Además, la Corte IDH encontró al Estado responsable por la violación de los derechos políticos que, para los pueblos indígenas y afrodescendientes en su calidad de sujetos de derecho internacional, constituye el derecho a la autodeterminación, y en el presente caso, lo relativo a la libre elección de las autoridades propias o representantes (art. 23 CADH); así como el derecho a participar de la vida cultural (art. 26 CADH) y la garantía de no discriminar establecida en el artículo 1.1 del tratado en perjuicio de la CNCIB, de las comunidades del TRK y de la señora Miller Bacon (*Ibidem*: párrs. 123, 124 y 530).

En tercer lugar, el 9 de diciembre de 2018, se realizó una elección de la Asamblea del Gobierno Territorial Rama y Kriol (en adelante, GTR-K), en la cual se eligió una Junta Directiva presidida por Princess Dyann Barberena Beckford y las autoridades del CRACCS se negaron a certificar la elección (*Ibidem*: párr. 142). La Corte IDH consideró que la conducta del CRACCS, al negarse a certificar autoridades electas, constituyó una injerencia indebida en la autonomía comunitaria. El ejercicio de tal control menoscabó la autonomía de la autoridad territorial del GTR-K, pues implicó que las determinaciones de este sobre ámbitos propios, como la designación de sus autoridades, quedaron supeditadas a una convalidación externa. Por ello, concluyó que se produjo una lesión al derecho a designar a las propias autoridades y representantes de las comunidades que integran el TRK y que conforman el GTR-K (*Ibidem*: párr. 143).

3.2. Falta de una adecuada consulta previa, libre e informada y la violación el derecho a un medio ambiente sano

Con respecto a las Leyes N° 800 y N° 840, la Corte IDH sostuvo que los Estados deben garantizar los derechos de consulta y participación de pueblos indígenas y afrodescendientes desde las “fases de planeación” de un proyecto o desde antes de la aprobación de una ley que pueda afectarlos; además, los Estados tienen la obligación de abstenerse de adoptar leyes o cualquier medida incompatible con la CADH, que establece la necesidad de consulta y participación hasta alcanzar el CLPI (*Ibidem*: párr. 244).

En cuanto a la Resolución N° 703-23-05-2013 del CRACCS, que avaló el proyecto del GCIN, la Corte IDH consideró que, al no poderse inferir del texto de tal Resolución que hubo una evaluación del entonces proyecto de la Ley N° 840 o un proceso informado de discusión interna en las comunidades indígenas y afrodescendientes que podrían verse afectadas –lo que tampoco fue desvirtuado por el Estado–, no se cumplió con la carga de acreditar la realización de un proceso de consulta adecuado (*Ibidem*: párr. 245). Por ende, concluyó que el Estado incumplió el deber de garantizar el derecho de consulta desde las fases de “planeación del proyecto” (*Ibidem*: párr. 247).

Las autoridades indígenas y afrodescendientes de los pueblos rama y kriol y de la CNCIB consideraron esencial el sometimiento del caso a la Corte IDH, debido a la falta de remedios internos efectivos en el sistema judicial nicaragüense; ya que entre 2012 y 2020 las autoridades de estos pueblos presentaron 19 recursos de amparo y habeas corpus, sin obtener resultados favorables ante la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

Por ejemplo, presentaron el 1 de julio de 2013 una acción de “amparo por inconstitucionalidad” en contra del presidente de la República de Nicaragua y del presidente de la Asamblea Nacional por la sanción de la Ley N° 840, alegando que se habían violado de sus derechos al “consentimiento libre, previo e informado [...] propiedad [...] y el acceso a los recursos naturales sobre las tierras tituladas” (*Ibidem*: párr. 293). La CSJ dictó la Sentencia N° 30, el 10 de diciembre de 2013, declarando “no ha lugar el recurso”. La CSJ, entre sus consideraciones, indicó que el CRACCS había brindado su autorización para el GCIN por medio de la Resolución N° 703-23-5-2013 y señaló que ello implicaba la interven-

ción de una autoridad legítima “únic[a] con la representatividad y competencia para emitir resoluciones”. Aseveró que los recurrentes actuaban en calidad de “autoridades comunales de los Municipios”, por lo que no debían ser consultados (*Ibidem*: párr. 293).

Por su parte, la Corte IDH, citando el artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT, ratificado por Nicaragua en 2010, reiteró que las consultas deben hacerse directamente a los pueblos indígenas y afrodescendientes:

mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”. Las “instituciones representativas” son las de “los pueblos” [...] a través de sus instituciones representativas [...] No cabe confundir esto con la participación que tales pueblos, a través de representantes, puedan tener en órganos estatales. Tal tipo de participación no suple ni reemplaza las obligaciones estatales respecto a la consulta previa. Por ello, el derecho a la consulta no puede entenderse satisfecho por la intervención del CRACCS, aun cuando tal organismo está integrado por representantes de las comunidades indígenas o afrodescendientes (*Ibidem*: párr. 301).

De tal manera, concluyó que la Sentencia N° 30 de la CSJ violentó el derecho a la consulta previa a las comunidades del TRK y de la CNCIB y, de esta manera, el derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo establecido en el artículo 25.1 de la CADH.

La Corte IDH advirtió la sospecha de falta de objetividad e imparcialidad derivadas de las declaraciones públicas de un magistrado de la CSJ, realizadas antes de la emisión de la Sentencia N° 30, en las cuales destacó la importancia del proyecto del GCIN descalificando las críticas, incluso jurídicas, mostrando así un prejuicio favorable al proyecto; tal prejuicio es también razonablemente aplicable a la conceptualización de las autoridades comunales, que presentaron la acción judicial, que hace el magistrado, “como un grupo de “gente” que había sido “metida” por partidos de oposición. Estas aseveraciones denotan un sesgo discriminatorio respecto de personas y líderes de comunidades indígenas y tribales, pues ponen en tela de juicio la legitimidad del reclamo por sus derechos (*Ibidem*: párr. 304).

Otro ejemplo lo constituye el caso de la señora Newball Crisanto cuando hizo una solicitud formal a la CSJ el 20 de marzo de 2014 para ser oída en un recurso de amparo en el que se retaba su calidad de coordinadora de la CNCIB. Su solicitud no le fue negada ni aceptada formalmente, y se emitió una decisión el 27 de agosto de 2014, que, a pesar de varias solicitudes de información al respecto, le fue comunicada más de cinco años más tarde. Por lo que la Corte IDH estableció que constituyó una vulneración al derecho a la protección judicial de la CNCIB y de la señora Newball (*Ibidem*: párr. 310).

Es pertinente señalar que el presidente de la República continúa insistiendo en que el GCIN todavía forma parte de la agenda estatal nacional (Divergentes, 2024). Por lo que la Corte IDH ordenó al Estado:

garantizar que cualquier acto normativo que pudiera adoptar en relación con el proyecto de un canal interoceánico, o sub- proyectos, obras o actividades asociadas a él, que puedan tener impacto en el territorio rama y kriol y/o en el territorio de la Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields sea precedido de un proceso de consulta libre, previa e informado que resulte adecuado, de conformidad a las pautas indicadas en la presente Sentencia (*Ibidem*: párrs. 484, 485 y 530).

Además, estableció que supervisará el pleno cumplimiento de la sentencia hasta que finalice el proceso de la titulación, demarcación, delimitación y saneamiento del territorio de la CNCIB y saneamiento del TRK, proceso que deberá realizarse a través de sus autoridades o representantes legítimos, designados de forma autónoma, sin injerencias estatales indebidas (*Ibidem*: párrs. 384 y 385).

La Corte IDH consideró que, aunque el proyecto del GCIN actualmente no se ha efectuado, el Estado ha avanzado en el dictado de normativa y el otorgamiento de una concesión como actos tendientes a su ejecución. Asimismo, aunque la concesión otorgada habría quedado rescindida en forma automática por imperio legal, al momento de adoptarse la Sentencia, la construcción del canal interoceánico continuaría siendo parte de la agenda de desarrollo estatal, por lo que consideró procedente la evaluación del tema (*Ibidem*: párr. 445).

El tribunal abordó el examen del cumplimiento de deberes ambientales estatales en relación con las características del GCIN. El Estudio de Impacto Ambiental y Social (EIAS) otorgó al GCIN la más alta categoría en cuanto a los impactos esperados, calificándolos como “significativos”, “irreversibles o sin precedentes”, e incluyendo el desplazamiento de comunidades, así como la inundación de áreas boscosas y la desviación de recursos hídricos, para nombrar solo algunos (*Ibidem*: párr. 444).

Asimismo, la Corte IDH observó que la normativa nicaragüense expresamente mandaba que los proyectos de “transcendencia nacional, binacional o regional” o por su “connotación económica, social y ambiental” sean susceptibles de producir un alto impacto ambiental, deberán ser sometidos a un estudio de impacto ambiental que deberá ser realizado antes de la aprobación de cualquier proyecto o actividad que suponga riesgo de daño ambiental significativo (*Ibidem*: párrs. 448 y 449).

Sin embargo, en el presente caso la Corte constató que mientras la concesión del GCIN fue otorgada en junio de 2013 por medio de la Ley N° 840, el primer EIAS relacionado al GCIN fue aprobado en noviembre de 2015, por lo que la concesión fue otorgada antes de que se hubiera estudiado la viabilidad ambiental, social y cultural, así como la factibilidad del proyecto (*Ibidem*: párr. 455). Por lo tanto, Nicaragua violó el derecho a un medio ambiente sano en perjuicio de las Comunidades del TRK y de la CNCIB (*Ibidem*: párr. 460).

Respecto de la suscripción del llamado “Convenio de Consentimiento Previo, Libre e Informado para la Implementación del Proyecto de Desarrollo del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua” (en adelante, Convenio de Consentimiento) sobre 263 km² de tierra del territorio rama y kriol (Comisión

Nacional de Desarrollo del GCIN, 2016), la Corte IDH concluyó que no hubo una consulta adecuada antes de la aprobación de la Ley N° 840 en 2013, porque esta no fue “previa” ya que las comunidades del TRK fueron consultadas después de 2013, en transgresión del artículo 15.2 del Convenio N° 169 de la OIT, que establece que la consulta debe iniciar antes de que se inicie o autorice el proyecto en cuestión (*Ibidem*: párr. 250).

Como el EIAS del GCIN se dio a conocer en junio de 2015 y las reuniones en las comunidades del TRK se realizaron durante febrero y marzo del mismo año, resulta evidente que el EIAS no pudo presentarse a las comunidades, que no contaron con la información necesaria sobre los impactos que sobre el TRK tendría el GCIN (*Ibidem*: párr. 422). Lo anterior conllevó un menoscabo al derecho de tales comunidades a ser consultadas de manera adecuada (*Ibidem*: párr. 273).

Además, las asambleas comunitarias realizadas en el TRK para consultar sobre el GCIN tuvieron una duración de uno o dos días y fueron realizadas sin asesoría técnica independiente para las comunidades. Lo anterior, según consta en las actas de las asambleas –proporcionadas por el mismo Estado–, fueron acompañadas de listados de asistencia, que no evidencian la aprobación del GCIN, sino simplemente la asistencia de los comunitarios a la asamblea. Las actas tampoco muestran que se hubiera discutido la sesión de 263 km² en arrendamiento en el Convenio de Consentimiento. En cambio, “muestran que las asambleas autorizaban al GTR-K para continuar el proceso de consulta, lo cual evidencia que las asambleas desarrolladas no agotaban tal proceso” (*Ibidem*: párr. 264). Para las comunidades el proceso de consulta debía continuar por no haber llegado a decisiones conclusivas sobre el proyecto.

Sobre la firma del acta del 10 de enero de 2016 supuestamente autorizando al GTR-K a suscribir el Convenio de Consentimiento con la Autoridad del GCIN, la Corte IDH notó, en primer lugar, que tales actos estuvieron precedidos de un proceso de consulta que no resultó adecuado (*Ibidem*: párr. 278). En segundo lugar, de acuerdo con las declaraciones del señor Rupert Allen Clair Duncan durante la audiencia del caso y a señalamientos en la prensa hechos por otros miembros del GTR-K, autoridades estatales impidieron que todos los integrantes del GTR-K participaran en la firma del acta de 10 de enero de 2016. De la misma manera, constan señalamientos de que tal firma se formalizó bajo presión y sin que se les permitiera el asesoramiento legal, circunstancias todas que transgreden el principio de buena fe que debe regir en los procesos de consulta (*Ibidem*: párr. 279).

Por lo tanto, la Corte IDH concluyó que el Convenio de Consentimiento no fue producto de un proceso de consulta adecuado y se trató de un acto jurídico viciado, al haber sido obtenido por medio de vulneraciones a derechos tutelados por la CADH, lo que no permite concluir que una de las partes, el GTR-K, haya expresado su voluntad en forma libre (*Ibidem*: párr. 281).

De este modo, Nicaragua vulneró el derecho a la consulta previa, libre e informada de la CNCIB y de las comunidades rama y kriol, en violación de los artículos 13, 23 y 26 en relación con el artículo 21, y los artículos 1.1 y 2 de la CADH (*Ibidem*: párr. 283).

3.3. El derecho a un medio ambiente sano, la justificada demora del proceso de saneamiento del TRK y la falta de prevención de la ocupación de tierra por parte de “colonos”

La Corte IDH advirtió que los cambios en la forma de vida de las comunidades indígenas y afrodescendientes se relacionaron con la interferencia en sus territorios de colonos y sus actividades ajenas a sus costumbres tradicionales. La deforestación de extensas áreas de terreno provocada por inmigración de colonos en el TRK, incluyendo áreas legalmente protegidas, con actividades agrícolas y ganaderas, la contaminación de los recursos hídricos y la pérdida de la biodiversidad denunciadas constantemente por las comunidades y por diversos medios de comunicación (*Ibidem*: párr. 438). A pesar de que el Estado conocía las acciones de los colonos, no tomó las medidas necesarias para controlar o detener tales acciones y así garantizar y asegurar el pleno uso y goce de las tierras y recursos naturales de las comunidades del TRK (*Ibidem*: párr. 440).

El tribunal agregó que han transcurrido más de 14 años desde el otorgamiento del título de propiedad comunitaria al territorio rama y kriol. Sin embargo, sin que tal demora aparezca justificada no se ha realizado el proceso de saneamiento, que, a su vez, conlleva una vulneración de las obligaciones estatales de garantizar el derecho de propiedad. Tal incumplimiento, en los hechos del caso, facilitó las ocupaciones de tierra en el territorio comunitario por parte “colonos”. La prueba presentada dio cuenta de una grave situación de conflictividad social y afectación al territorio que el Estado *no previno*, pese a ser de su conocimiento por la magnitud del hecho (*Ibidem*: párr. 204).

Por ello, al haber transcurrido más de 14 años sin que se realizara el saneamiento, se violó la razonabilidad del plazo mandada por el artículo 8.1 y los derechos a las garantías judiciales y a la propiedad, reconocidos en los artículos 8.1 y 21, en relación con el artículo 1.1 de la CADH.

Consecuentemente, la Corte IDH ordenó al Estado realizar el proceso de saneamiento del territorio rama y kriol, para lo cual deberá elaborar e implementar un plan para lograr el retorno de miembros de los pueblos rama y kriol a parcelas de tierra de las que hubieran sido expulsadas por colonos. Ello deberá iniciarse en forma inmediata, dentro de un plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia y deberá concluirse en un plazo razonable, de acuerdo a lo estipulado en la Ley N° 445 y/o en otras normas que sean pertinentes (*Ibidem*: párr. 477).

Además, señaló que el saneamiento debe garantizar el derecho de propiedad colectiva y el uso o el goce de las tierras de manera pacífica al TRK, liberándolo de obligaciones o gravámenes en beneficio de terceras personas; y, por ende, el Estado, no solo deberá realizar acciones de desalojo, sino que deberá adoptar todas las medidas necesarias para realizar el saneamiento (*Ibidem*: párr. 478).

Además, la Corte IDH mandata que el Estado, en consenso con las comunidades que integran el TRK, específicamente a través de sus autoridades o representantes legítimos, designados de forma autónoma sin injerencias indebidas, adoptará las medidas necesarias para garantizar la convivencia pacífica dentro del territorio de los miembros de dichas comunidades y personas ajenas a ellas; así

como para prevenir el arribo de otras personas con miras a establecerse en el territorio en forma permanente o prolongada, o a realizar actividades que afecten a los recursos naturales o a las personas que se encuentran en el lugar (*Ibidem*: párr. 479).

3.4. La omisión estatal de consultar a la CNCIB y la emisión del título por una extensión menor a la previamente constatada y sin motivación suficiente. Las demoras injustificadas en el procedimiento administrativo y el derecho de la CNCIB a ser debidamente oída

El Estado no consultó a la CNCIB durante el proceso de consulta del GCIN e ignoró sus alegatos en los procedimientos ante la CIDH, por lo que la Corte IDH hacer notar que no constan actuaciones de consulta respecto al GCIN en relación con la CNCIB, ni posteriores ni anteriores a 2013, sin que dicha omisión aparezca justificada o motivada. Al respecto, la Corte señala que el derecho de la CNCIB a ser consultada no está supeditado a la titulación, demarcación o delimitación de su territorio (*Ibidem*: párr. 275).

En otras palabras, el hecho de que el Estado no hubiera otorgado el título correspondiente al momento en que inició los procesos de consulta, no lo eximió de su deber de consulta respecto a la CNCIB. Por otra parte, debe recordarse que corresponde al Estado demostrar que efectuó en forma debida el proceso de consulta.

La CNCIB alegó que el Estado impuso un gobierno paralelo al legalmente constituido por la CNCIB; interrumpió el proceso de titulación de su territorio tradicional; y en violación al debido proceso legal, elaboró y entregó al gobierno paralelo solo 8% de la tierra, dejando fuera 92% de la tierra reclamada administrativamente por la CNCIB.

Al respecto, la Corte IDH sostuvo que Nicaragua vulneró, en perjuicio de la CNCIB, sus derechos a las garantías judiciales y a la propiedad colectiva: 1) al demorar nueve años, tres meses y 16 días, tiempo que no se puede considerar razonable para otorgar el título (*Ibidem*: párr. 190); 2) dado que la resolución que otorgó el título no expresó la razón por la cual se redujo el área otorgada a la CNCIB a menos del 8% del área aprobada en el Diagnostico aprobado para la titulación, omisión que viola el debido proceso legal (*Ibidem*: párr. 192); y 3) la CNCIB no fue debidamente oída en el proceso de titulación porque el representante en las últimas etapas del proceso fue un miembro del gobierno paralelo, producto de un acto eleccionario incidido por una indebida injerencia estatal en la autonomía comunitaria (*Ibidem*: párr. 194).

Por lo tanto, la Corte IDH ordenó al Estado proteger la propiedad comunitaria y garantizar el uso o el goce de las tierras de la CNCIB (*Ibidem*: puntos resolutivos 10 y 11 y párr. 472), para lo que deberá adoptar las medidas necesarias para reemplazar el título de propiedad comunitaria expedido el 31 de marzo de 2016 por la CONADETI.

El tribunal estableció pautas que el Estado deberá respetar con respecto al título de la CNCIB: 1. El título de propiedad comunitaria expedido el 31 de marzo de 2016 no podrá perder vigencia mientras no se concrete el reemplazo ordenado; 2. El inicio de las actuaciones requeridas para acatar lo ordenado, en todos sus extremos, no podrá supeditarse al impulso de CNCIB, sus miembros o representantes, sin perjuicio de las intervenciones que pudieren corresponder de acuerdo con la Ley N° 445 y/u otras normas pertinentes; 3. Todas las actuaciones vinculadas al cumplimiento de la medida ordenada deberán ser gratuitas para la CNCIB, sus miembros o representantes, sin que sea admisible la imposición del pago de honorarios, costos, cargas tributarias o de cualquier otro tipo; 4. En todo aquello que se relacione con el cumplimiento de lo ordenado, las instituciones y autoridades estatales deberán mantener interlocución con la CNCIB a través de sus autoridades o representantes designados de forma autónoma, sin injerencias indebidas; y 5. En relación con la etapa de saneamiento, deberán seguirse las pautas indicadas en la Ley N° 445 y/u otra normativa aplicable, de conformidad con los parámetros establecidos más adelante en esta sentencia (*Ibidem*: párr. 471).

Por otra parte, la Corte IIDH interpretó que el derecho a la protección judicial, reconocido en el artículo 25 y la garantía a la libertad personal en el artículo 7.6 de la CADH incluyen

la obligación de asegurar una justicia imparcial, oportuna y oficiosa respecto de actos cometidos contra defensores de derechos humanos, que implique una búsqueda exhaustiva de toda la información para diseñar y ejecutar una investigación que conduzca al debido análisis de las hipótesis de autoría, por acción o por omisión, en diferentes niveles, explorando todas las líneas investigativas pertinentes para identificar a los autores (*Ibidem*: párr. 391).

Teniendo en cuenta las pautas anteriores, la respuesta de las autoridades judiciales no puede ser puramente formal, debiendo derivar en acciones efectivas, indagar las lesiones o amenazas a los derechos y, adoptar las medidas correspondientes. Así, “las autoridades judiciales deben considerar el riesgo o afectación diferenciada que, en su caso, pueden tener defensores derechos humanos, en particular, pertenecientes a pueblos indígenas o tribales” (*Ibidem*: párr. 392).

Por lo tanto, la Corte IDH consideró que la negación de los recursos de *habeas corpus* presentados el 4 de marzo de 2016 por Rupert Allen Clair Duncan y el 19 de marzo de 2019 por George Patrick Henríquez Cayasso y Jennifer Oneyda Borown Bracket, en los cuales solamente se solicitaron informes a las autoridades –Procurador y Policía–, a pesar de que estas personas denunciaron que las autoridades “habían efectuado actos previos que amenazaban el goce de la libertad personal”, no agotaron las diligencias tendientes a hacer efectivo el objeto de las dos acciones mencionadas (*Ibidem*: párr. 393).

3.5. Reparaciones integrales

La Corte IDH dispuso que la sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó al Estado

(i) adoptar las medidas necesarias para reemplazar el título de propiedad comunitaria expedido el 31 de marzo de 2016 por la CONADETI a la CNCIB y para realizar los correspondientes actos de delimitación, demarcación y saneamiento; (ii) proteger las propiedades comunitarias de la CNCIB, las comunidades rama y kriol y el uso o el goce de las tierras; (iii) completar el proceso de saneamiento del TRK; (iv) adoptar, en consenso con las comunidades rama y kriol, medidas para garantizar la convivencia pacífica dentro del territorio, de los miembros de las comunidades y personas ajenas a ellas; (v) asegurar que cualquier medida que pudiera adoptar en relación con el proyecto de un canal interoceánico sea precedido de un proceso de consulta libre, previo e informado que resulte adecuado; (vi) realizar acciones de publicación y difusión de la Sentencia de la Corte Interamericana y de su resumen y comunicado de prensa oficiales; (vii) realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional; (viii) desarrollar e implementar programas de capacitación, protocolos de actuación y sistemas de indicadores; (ix) observar pautas de debida diligencia en procesos administrativos o judiciales que versen sobre amenazas a defensores de derechos humanos y/o líderes comunitarios pertenecientes a comunidades indígenas o afrodescendientes o que actúen en defensa de los derechos de éstas, así como en relación con hechos de presunta imposición de gobiernos o liderazgos ilegítimos, y concluir los procesos relacionados con el caso que se encuentren en trámite; (x) adoptar medidas tendientes a velar por el bienestar de las personas pertenecientes a las comunidades víctimas; y (xi) constituir un fondo en beneficio de los miembros de las comunidades víctimas, para financiar proyectos de diversa índole, y pagar sumas de dinero, como indemnización de daños inmateriales y para el reintegro de costas y gastos y al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte (*Ibidem*: párr. 530 numerales 9 a 23).

Las reparaciones son integrales y de dos tipos: primero, las colectivas para las comunidades, y segundo, las individuales establecidas para sus autoridades y líderes, ya que también estas personas han sido víctimas de la vulneración de sus diferentes derechos humanos (*Ibidem*: párr. 514).

Entre las reparaciones colectivas en favor de la CNCIB y de las comunidades del TRK se encuentra la de realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional por parte del Estado, así como que el Estado deberá constituir un fondo en beneficio de los miembros de las comunidades del TRK para financiar proyectos de diversa índole por los daños materiales e inmateriales sufridos. El Fondo que será de un monto de USD \$1.500.000 será utilizado únicamente para financiar proyectos con propósitos educacionales, habitacionales, de seguridad alimentaria, salud, suministro de agua potable, construcción de infraestructura sanitaria, saneamiento, remediación ambiental, seguridad y planes de retorno en beneficio de los miembros de las comunidades víctimas, los cuales serán decididos conforme a sus propios mecanismos e instituciones de toma de decisiones (*Ibidem*: párrs. 512 y 513).

4. Conclusiones

La Corte IDH determinó en este caso que el Estado de Nicaragua es responsable internacionalmente de acciones y omisiones que afectaron negativamente a las víctimas cuando: ejerció una indebida interferencia en la designación de sus autoridades representantes, en el ejercicio de sus derechos políticos y, por ende, coartando su derecho de autodeterminación; emitió un título diminuto sobre la propiedad comunitaria de la CNCIB en violación al debido proceso legal; demora injustificadamente el proceso de saneamiento y no previene las ocupaciones de tierra, ni el impacto ambiental generado por las actividades de “colonos” en el TRK; no realizó de forma adecuada una consulta previa, libre e informada y omitió la elaboración del EIAS previo al otorgamiento de la concesión para el desarrollo del proyecto del GCIN; y no brindó una respuesta adecuada a distintas acciones judiciales interpuestas en este contexto.

Sin embargo, el nivel de represión bajo el que actualmente se encuentra Nicaragua y la sistemática y generalizada persecución de autoridades indígenas y afrodescendientes, personas defensoras de sus derechos humanos y de la madre tierra presenta una situación de gran dificultad para que las comunidades y sus autoridades puedan exigir, y más aún empujar, la implementación de la sentencia por parte del actual gobierno. Mientras tanto, será importante divulgar el contenido de la sentencia, reflexionar sobre este, y mantener en la memoria colectiva de estas comunidades y pueblos la necesidad del cumplimiento que su contenido entraña.

Es pertinente señalar que las sentencias de la Corte IDH son definitivas e inapelables para los Estados parte –como Nicaragua–, al haberse comprometido libremente a acatar la jurisdicción de la Corte y, por ende, a cumplir sus sentencias en todo caso en el cual sean partes. Lo anterior obliga a Nicaragua a acatar la sentencia; este es un compromiso estatal y no gubernamental y, por ende, trasciende en el tiempo al régimen político que actualmente gobierna Nicaragua y, en su lugar, obliga a todos y cada uno de los gobiernos que en el futuro dirijan Nicaragua, a acatar y a dar pleno cumplimiento de las medidas ordenadas en esta sentencia, independientemente de su signo político o ideológico.

Referencias bibliográficas

- Comisión Nacional de Desarrollo del Gran Canal de Nicaragua y el Gobierno Territorial Rama y Kriol. Convenio de Consentimiento Previo, Libre e Informado para la Implementación del Proyecto de Desarrollo del Gran Canal Interoceánico de Nicaragua. Publicado en *La Gaceta*, Diario Oficial No. 85, del 9 de mayo de 2016. Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/13xem6jn96wK5ekS5rpDjkQ2vEYRbUOG2/view?usp=sharing>
- Corte IDH. *Caso Pueblos Rama y Kriol, Comunidad Negra Creole Indígena de Bluefields y otros Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de abril de 2024. Serie C No. 522.
- Ortega desempolva el fallido proyecto del Canal Interoceánico, lo modifica y se lo ofrece a empresarios chinos. *Divergentes*, 19 de noviembre de 2024. Recuperado de <https://www.divergentes.com/ortega-desempolva-el-fallido-proyecto-del-canal-interoceanico-lo-modifica-y-se-lo-ofrece-a-empresarios-chinos/>