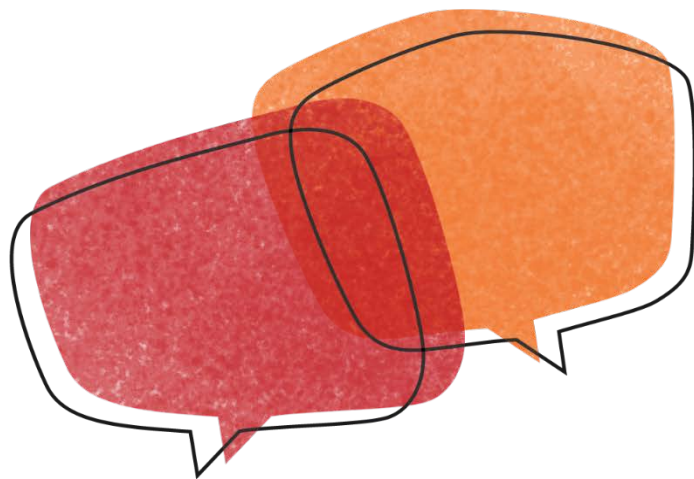


Vrijelijk tot stand gekomen,  
voorafgaande en  
weloverwogen instemming  
(FPIC) binnen een  
mensenrechtenkader: Lessen uit  
een Surinaamse case studie

---



**FPIC** SOLUTIONS  
DIALOGUE

---

Een verslag omtrent de lessen getrokken uit de  
Merianmijn, opgesteld door een Adviespanel,  
tot stand gebracht door RESOLVE

---

## Voorwoord

Vrijelijk tot stand gekomen, voorafgaande en weloverwogen instemming (Free, Prior and Informed Consent, afgekort FPIC) is een mechanisme voor het waarborgen van de individuele en collectieve rechten van inheemsen en tribale volkeren, met inbegrip van hun rechten over gronden en hulpbronnen, alsmede hun zelfbeschikkingsrecht. Toonaangevende bedrijven voor de winning van natuurlijke hulpbronnen en organisaties uit de industrie hebben zich verbonden tot FPIC in hun beleidsdocumenten of andere richtlijnen. Het maatschappelijk middenveld volgt de beleidsontwikkelingen en bewaakt de vorderingen gemaakt bij de uitvoering, onder andere in rapporten uitgebracht door Oxfam en Human Rights Watch.

In 2012 werd door RESOLVE, Newmont, BG Group, Oxfam en andere organisaties van bedrijven en het maatschappelijk middenveld de zogeheten FPIC Solutions Dialogue ingesteld voor dit doel - om te leren uit ervaringen opgedaan op locatie, om samen te werken bij testcases en om richtlijnen en instrumenten te ontwikkelen ter ondersteuning van het operationaliseren van FPIC. Met een focus op uitvoering, bood Newmont de ervaring met haar Merianmijn in Suriname aan als een gelegenheid om nieuwe inzichten op te doen, lering te trekken en de praktijk te verbeteren.

RESOLVE, met inbreng van Newmont, heeft dit project voorbereid, in overweging nemend dat exploratie en community engagement langer dan 10 jaar geleden waren aangevangen en dat de door de onderneming gevolgde benadering sedertdien was aangepast. RESOLVE heeft een adviespanel bijeengeroepen om zich te buigen over vraagstukken van belang voor het operationaliseren van FPIC te Merian. Het Panel bekeek het materiaal, sprak met vertegenwoordigers van Newmont en bezocht de locatie. Wij hebben met de onderneming samengewerkt om inzicht te krijgen in de context van de locatie en hebben verschillende plaatselijke gemeenschappen bezocht om hun mening en zorgen te horen met betrekking tot de Merianmijn en hun ervaring op het gebied van de betrokkenheid ten opzichte van de onderneming.

Het voornaamste doel van dit verslag is te dienen als een brondocument voor deelnemers aan de FPIC Solutions Dialogue, Newmont en anderen die geïnteresseerd zijn in het operationaliseren van FPIC. Het is een momentopname en geen uitputtende, diepgaande analyse. De kracht van dit verslag ligt in het vermogen te putten uit de verschillende ervaringen en oriëntaties van de panelleden - rechten, maatschappijwetenschappen, mensenrechten, belangenbehartiging, beleid en community engagement.

Het Panel heeft nauw samengewerkt met Newmont, maar zijn bevindingen zijn onafhankelijk vastgesteld. Ofschoon het Panel volledige overeenstemming over zijn bevindingen en aanbevelingen had bereikt, waren de panelleden bij gelegenheid uiteenlopende meningen toegegaan, wat steeds een nuttige discussie opleverde. Dank is verschuldigd aan Deanna Kemp voor haar bereidheid de pen te willen voeren en de ideeën te presenteren die wij in onze concepten en discussies met elkaar hebben gedeeld.

Het was een eer te mogen samenwerken als Panel, alsook met hen die participeerden namens Newmont, de onderhandelingscommissie van de Pamaka ingesteld door de leiders van de Pamaka, en de mensen uit de gemeenschap die ons welkom heetten bij ons bezoek. Het Panel is ook dank verschuldigd aan ons lokaal vertaalteam, dat ons geholpen heeft te luisteren en te leren.

De lessen in dit verslag zijn en zullen verder besproken worden met de leden van FPIC Solutions Dialogue. RESOLVE heeft het vertrouwen dat de informatie vervat in dit verslag - positieve voorbeelden en uitdagingen - de discussie onder de leden van Dialogue zal stimuleren en leiden tot de ontwikkeling van aanvullende richtlijnen voor bedrijven, gemeenschappen en overheden.



Stephen D'Esposito  
**President, RESOLVE**  
April 2017

Website FPIC Solutions Dialogue: <http://solutions-network.org/site-fpic/>

## **Panelvoorzitter**

Stephen D’Esposito, RESOLVE

## **Adviespanel**

Prof. James Anaya, University of Colorado Law School

Jessica Evans, Human Rights Watch

Prof. Deanna Kemp, Sustainable Minerals Institute, University of Queensland

*Aanbevolen bronvermelding: Anaya, J.S., Evans, J. and D. Kemp (2017) Free, prior and informed consent (FPIC) within a human rights framework: Lessons from a Suriname case study. RESOLVE FPIC Solutions Dialogue: Washington DC.*

## **Secretariaat van het Panel**

Meg Perry, RESOLVE

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b><i>Het Panel</i></b> .....	<b>4</b>
2.1	<i>De benadering door het Panel van FPIC binnen een mensenrechtenkader</i> .....	5
2.2	<i>Activiteiten van het Panel</i> .....	7
<b>3</b>	<b><i>Achtergrond en context</i></b> .....	<b>8</b>
3.1	<i>De Merianmijn</i> .....	9
3.2	<i>Marrons, de Pamaka en de mijn</i> .....	9
3.3	<i>Samenvatting tijdlijn</i> .....	11
3.4	<i>Relevante gemeenschapsgerelateerde incidenten</i> .....	13
<b>4</b>	<b><i>Betrokkenheid van de gemeenschap en beginselen van FPIC te Merian</i></b> .....	<b>16</b>
4.1	<i>Processen en mechanismen van betrokkenheid</i> .....	16
4.2	<i>Onderhandelen over de Samenwerkingsovereenkomst</i> .....	17
4.3	<i>Status van de Community Development Foundation</i> .....	19
<b>5</b>	<b><i>Waarnemingen van het Panel inzake het operationaliseren van FPIC te Merian</i></b> .....	<b>19</b>
5.1	<i>Het betrekken van de Pamaka als grondeigenaren</i> .....	20
5.2	<i>Werken in het raakvlak van grootschalige en kleinschalige mijnbouw</i> .....	22
5.3	<i>Opbouwen van de kennisbasis omtrent de sociaal-maatschappelijke dimensie</i> .....	24
5.4	<i>Zorgen voor gelijke toegang tot informatie</i> .....	26
5.5	<i>Aandacht voor vrouwenrechten</i> .....	28
<b>6</b>	<b><i>Aanbevelingen voor de Merianmijn</i></b> .....	<b>31</b>
<b>7</b>	<b><i>Additionele richtlijnen voor de sector</i></b> .....	<b>34</b>
<b>8</b>	<b><i>Conclusie</i></b> .....	<b>37</b>

### ***Bijlage 1: Het internationale mensenrechtenkader***

## 1 Inleiding

De Merianmijn is gelegen in Suriname, in het noordoosten van Zuid-Amerika en op de traditionele gronden van de marrons. De Pamaka, een van de zes marronstammen van het land, claimt traditionele eigendom van de grond waarop de Merianmijn is gelegen.<sup>1</sup> De mijn is eigendom van Suriname Gold Project CV, een Surinaamse commanditaire vennootschap waarvan Suriname Gold Company LLC (“Surgold”), een volledige dochteronderneming van Newmont Mining Corporation (“Newmont”), beheerend vennoot is en het staatsbedrijf Staatsolie Maatschappij Suriname NV (“Staatsolie”) een commanditaire vennoot.<sup>2</sup> Via haar volledige dochteronderneming Surgold bezit Newmont 75 procent van het project en via Staatsolie heeft de Surinaamse Regering indirect een volledig gefinancierd belang van 25 procent.

In februari 2016 gaf Newmont aan RESOLVE opdracht het Merian Expert Advisory Panel (het “Panel”) bijeen te roepen ter overweging van aangelegenheden betreffende Vrijelijk tot stand gekomen, voorafgaande en weloverwogen instemming (*free, prior and informed consent*, afgekort FPIC) in een mensenrechtenkader te Merian. Het ontwikkelen en ontginnen van natuurlijke hulpbronnen kan uiteenlopende invloed uitoefenen op mensenrechten van inheemse en tribale volken, met inbegrip van rechten over gronden en hulpbronnen, recht op cultuur en recht op gezondheid.<sup>3</sup> Het Panel beschouwt FPIC als een mechanisme voor het waarborgen van de mensenrechten van inheemse en tribale volken, met inbegrip van hun rechten over van oudsher bewoonde en gebruikte gronden en hulpbronnen. Tezelfdertijd biedt het operationaliseren van FPIC door staats- en bedrijfsfactoren een raamwerk voor de erkenning en respecteren van die rechten.

De betrokkenheid (*engagement*) van de mijnbouwindustrie ten aanzien van de inheemse en tribale volken is zich aan het ontwikkelen. Er is sprake van een ruime overeenstemming binnen de industrie over haar maatschappelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van mensenrechten en de noodzaak te werken aan het verkrijgen van FPIC wanneer mijnbouwactiviteiten worden ontplooid op gronden die traditioneel eigendom zijn van of overeenkomstig hun gewoonten gebruikt worden door inheemse of tribale volken. De praktische realiteiten van de tenuitvoerlegging zijn echter niet zo eenvoudig. Newmont stelt dat haar benadering van betrokkenheid en onderhandeling tussen onderneming en

---

<sup>1</sup> Deze zes stammen zijn de Saamaka, de Pamaka, de Ndyuka (Aukaners), de Kwinti, de Aluku (Boni) en de Matawai.

<sup>2</sup> Op 7 september 2016, terwijl het Panel bezig was dit verslag te schrijven, werd de naam van Surgold gewijzigd van “Suriname Gold Company, LLC” in “Newmont Suriname, LLC”.

<sup>3</sup> Zie: UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, “Compilation of the conclusions and recommendations of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, on extractive industries affecting indigenous peoples and other issues related to business and human rights,” A/HRC/FBHR/2012/CRP.1, 29 November 2012.

gemeenschap in Merian “berust op de beginselen van FPIC”.<sup>4</sup> Newmont claimt niet dat de onderneming van de Pamaka in Merian FPIC heeft verkregen. Er is geen precedent voor een grootschalige ontwikkelaar van natuurlijke hulpbronnen die van een marronstam in Suriname FPIC verkrijgt voor de ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen. Tegen deze achtergrond heeft Newmont het Panel uitgenodigd de procedures zoals gebruikt te Merian te bekijken en advies te geven over de wijze waarop de onderneming in de toekomst beter kan aansluiten op beginselen van FPIC.

De volgende factoren zijn belangrijke overwegingen in deze case:

- Newmont heeft zich gecommitteerd aan tot het respecteren van de mensenrechten, in het bijzonder de sociale, economische en culturele rechten van de inheemse volken, ten minste sinds 2006.<sup>5</sup> In 2014, heeft Newmont zich ertoe gecommitteerd om te werken aan het verkrijgen van de toestemming van de inheemse volken voor haar bedrijfsactiviteiten op gronden die traditioneel hun eigendom zijn of in overeenstemming met hun gewoonten door hen gebruikt worden.<sup>6</sup>
- De planning en de ontwikkeling van de Merianmijn dateren van vóór de specifieke verplichtingen van Newmont in het kader van het FPIC-beleid, welke geen toepassing met terugwerkende kracht vereisen of toepassing op projecten die in een gevorderd stadium van het verkrijgen van vergunningen of van ontwikkeling verkeren.
- De Surinaamse Regering erkent formeel de traditionele rechten van de marrons of de inheemse volken over de gronden en de hulpbronnen niet, ondanks de juridisch bindende vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens die zulks wel van haar eisen en haar verplichting om die vonnissen ten uitvoer te leggen.
- Het is duidelijk dat de Regering de onderneming exploratie- en mijnconcessies op de traditionele gronden van de marrons heeft toegekend, in strijd met haar verplichtingen op het gebied van de mensenrechten. De Regering heeft niet gezorgd

---

<sup>4</sup> Zie: <http://sustainabilityreport.newmont.com/2015/economics-and-social-performance/indigenous-peoples>

<sup>5</sup> Newmont, *Social Responsibility Policy*, 2006. Newmont was medeoprichter van de International Council on Mining (ICMM) in 2001 en heeft zich door haar lidmaatschap sinds 2003 gecommitteerd aan “de eerbiediging van de mensenrechten en van de belangen, culturen, gewoonten en waarden van werknemers en gemeenschappen die beïnvloed worden door onze activiteiten” (ICMM, *10 Principles on Sustainable Development*, Principle 3).

<sup>6</sup> De verbintenis van Newmont om te “werken aan het verkrijgen van de toestemming van de inheemse volken” sluit aan op de ICMM’s (2013) Position Statement on Mining and Indigenous Peoples. Zie: <http://www.icmm.com/publications/pdfs/position-statements/5433.pdf>

voor behoorlijk overleg met de marronstammen voorafgaand aan de toekenning van de concessies, zoals vereist is ingevolge internationale standaarden.<sup>7</sup>

- Teneinde de voortgang van het Merianproject mogelijk te maken, heeft de Surinaamse Regering enkele Pamaka van hun traditionele gronden verwijderd. Pamaka ambachtelijke en kleinschalige (“informele”) mijnwerkers en andere groepen waren actief op het terrein waarvoor het Recht tot Exploratie was verleend.<sup>8</sup>
- Surgold, handelend als beherend vennoot van Suriname Gold Project, is een formele Samenwerkingsovereenkomst aangegaan met de Pamaka, via hun traditionele gezag, inzake het verstrekken van een aantal algemene ontwikkelingsvoordelen en het controleren van milieueffecten voor de levensduur van de mijn en na mijnsluiting.
- Suriname Gold Project heeft een “Gebied van Interesse” met een omvang van 500.000 hectare, waarbinnen het Merianproject is gelegen, en heeft als streven om naast de Merianmijn ook andere mijnbouwprojecten in het Guianaschild te ontwikkelen.<sup>9</sup>
- Er wordt gewerkt aan een haalbaarheidsstudie voor de ontwikkeling van de nabijgelegen Sabajo-afzetting. Het Recht van Exploratie voor de Sabajo-afzetting is gelegen binnen het Gebied van Interesse van het project en daar wordt al enige tijd actief aan informele mijnbouw gedaan. Newmont heeft het Panel geïnformeerd dat de onderneming bezig is na te gaan of Sabajo al dan niet gelegen is op traditionele grond van de marrons.
- Terwijl het Panel de laatste hand legde aan het verslag, stelde Newmont het Panel ervan in kennis dat geschillen waren gerezen over claims op traditionele gronden in het Gebied van Interesse van het project.

---

<sup>7</sup> Volgens de Surinaamse wetgeving, net zoals in de meeste andere rechtsgebieden, behoren alle delfstoffen die zich in de ondergrond bevinden in eigendom toe aan de staat, die aan ontwikkelaars toestemming verleent voor het exploreren en ontginnen van wat door de staat wordt geïdentificeerd als domeinland. Echter, op grond van internationale mensenrechtenverdragen, zoals toegelicht in dit verslag op bladzijde 4-6, hebben staten een verplichting de inheemse en tribale volken te raadplegen met het doel hun toestemming te verkrijgen voor winningsprojecten die op hen van invloed zijn, ongeacht de eigendom van de ondergrond. Hoewel de Surinaamse Regering de exploratievergunningen had verleend voordat een vonnis van het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (Saamaka v. Suriname) had vastgesteld dat de nationale wetgeving en praktijk in Suriname in strijd waren met deze internationale standaard, werden de exploitatievergunningen verleend na het vonnis van het Hof.

<sup>8</sup> Er wordt in het gebied gedaan aan verschillende vormen van informele mijnbouw, van rudimentair tot sterk gemechaniseerd.

<sup>9</sup> Het Gebied van Interesse kwam tot stand in november 2013 met de ondertekening van de Delfstoffenovereenkomst. Newmont heeft een “voorkeursrecht” wat betreft het uitvoeren van exploraties in dit gebied.

Dit verslag weerspiegelt de waarnemingen van het Panel na de discussies met de onderneming, een snelle evaluatie van de beschikbare documenten en gesprekken met een beperkte steekproef van belanghebbenden ten aanzien van de Merianmijn. Het is geen uitgebreide beoordeling ten aanzien van de mensenrechten- of maatschappelijke prestaties van de onderneming met betrekking tot FPIC-in Suriname. Het verslag van het Panel is opgesteld op basis van consensus onder de Panelleden. De redactie van dit verslag lag bij het Panel tijdens dit proces.

Het verslag beschrijft het Panel en zijn procedures (hoofdstuk 2), verstrekt relevante achtergrondinformatie (hoofdstuk 3), schetst de benadering van de mijn ten opzichte van betrokkenheid van de gemeenschap (hoofdstuk 4) en presenteert de waarnemingen van het Panel ten aanzien van het operationaliseren van FPIC-elementen te Merian (hoofdstuk 5). De aanbevelingen van het Panel voor Newmont (hoofdstuk 6) en ruimer voor de mijnbouwindustrie (hoofdstuk 7) worden voorgelegd alvorens af te sluiten (hoofdstuk 8).

## **2 Het Panel**

Het Panel wordt voorgezeten door Stephen D'Esposito, President van RESOLVE. Als onafhankelijke organisatie zonder winstoogmerk, specialiseert RESOLVE zich in conflictoplossing en consensusvorming. In overleg met Newmont heeft RESOLVE drie panelleden benoemd op basis van hun uiteenlopende perspectieven en hun individuele expertise en capaciteit.

De drie leden van het Adviespanel zijn:

- Professor James Anaya, decaan van de rechtenfaculteit van de universiteit van Colorado en voormalig speciale rapporteur van de Verenigde Naties voor de rechten van inheemse volken
- Jessica Evans, mensenrechtenadvocaat, senior onderzoeker bedrijven en mensenrechten bij de niet-gouvernementele organisatie Human Rights Watch<sup>10</sup>
- Professor Deanna Kemp, directeur van het Centre for Social Responsibility in Mining, onderdeel van het Sustainable Minerals Institute aan de universiteit van Queensland

RESOLVE was verantwoordelijk voor de benoeming van alle leden van het Panel. Het was oorspronkelijk de bedoeling dat een deskundige uit Suriname en/of een vertegenwoordiger van de Pamaka deel zou uitmaken van het Panel. Hoewel RESOLVE zich heeft laten adviseren over additionele leden, is er geen kandidaat met de gewenste ervaring geïdentificeerd. Dit was een beperking van het proces.

---

<sup>10</sup> Jessica Evans heeft deze taak als vrijwilliger op zich genomen en zij noch Human Rights Watch heeft daarvoor geld ontvangen van Newmont of RESOLVE.



Het Panel was gevormd voor het uitvoeren van twee hoofdtaken. Allereerst, om Newmont advies te geven over methoden inzake betrokkenheid van de gemeenschap welke het operationaliseren van FPIC ondersteunen binnen een mensenrechtenkader in de Merianmijn. De tweede taak van het Panel was om bij te dragen aan het opbouwen van kennis van en inzicht in relevante mensenrechtenstandaarden in de extractieve industrie door het documenteren van zijn waarnemingen en aanbevelingen met betrekking tot de Merian-case in een openbaar verslag, alsmede het aangaan van een bredere dialoog over de opgedane ervaring. Daaronder viel ook interactie met RESOLVE's FPIC Solutions Dialogue, een initiatief van meerdere belanghebbenden en gericht op de praktische toepassing van FPIC in de extractieve industrie.<sup>11</sup>

## **2.1 De benadering door het Panel van FPIC binnen een mensenrechtenkader**

In de opvatting van het Panel valt het begrip "FPIC" binnen een breder mensenrechtenkader. Bijlage 1 biedt een overzicht van het kader waarop het Panel doelt. Zonder referentie aan internationaal bekrachtigde mensenrechten, zou FPIC abusievelijk geacht kunnen worden equivalent te zijn aan het algemene begrip "good engagement". De rechten van inheemse en tribale volken over gronden en hulpbronnen, die op ruime schaal bekrachtigd zijn als mensenrechten, zijn noodzakelijk voor hun overleving. Het Panel acht FPIC een mechanisme te zijn voor het waarborgen van de individuele en collectieve rechten van inheemse en tribale volken, met inbegrip van hun rechten over gronden en natuurlijke hulpbronnen en hun zelfbeschikkingsrecht. Dit houdt in dat consultatie noch toestemming gezien kan worden als uitkomst of resultaat op zichzelf, maar net zo min kunnen consultatie en toestemming beschouwd worden als zelfstandige rechten. Hoewel onderhandelen over FPIC een manier vormt voor inheemse en tribale volken om hun mensenrechten uit te oefenen, vertegenwoordigt het niet de volledige reikwijdte van die rechten.

Voor het verkrijgen van FPIC, moet "instemming" worden gekregen door middel van een overeengekomen proces van consultatie en samenwerking in goed vertrouwen met inheemse en tribale volken via hun eigen vertegenwoordigende instellingen. Dit proces moet gegrond zijn op de erkenning dat de inheemse en/of tribale volken eigenaar van hun traditionele gronden zijn. De minimumvoorwaarden die vereist zijn voor het verkrijgen van toestemming zijn onder andere dat ze "vrij" is van elke vorm van dwang, ongepaste beïnvloeding of druk, en gegeven wordt op grond van het feit dat de betrokken volken "geïnformeerd" zijn over hun rechten en de effecten van beslissingen of handelingen op die rechten. FPIC gaat niet enkel om een proces, maar ook om een uitkomst en wordt slechts verkregen wanneer de voorwaarden berusten op volledig respect voor grondenrechten, rechten over hulpbronnen en andere betrokken rechten.

---

<sup>11</sup> Zie: <http://solutions-network.org/site-fpic/other-initiatives/>

Dat FPIC een mechanisme is voor het waarborgen van de individuele en collectieve rechten van inheemse en tribale volken is verankerd in internationale jurisprudentie die rechtstreeks relevant is voor Suriname. Het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens (“het Inter-Amerikaans Hof”) heeft de collectieve rechten van de inheemse en tribale volken van Suriname, met inbegrip van de collectieve rechten over gronden en natuurlijke hulpbronnen, bekrachtigd op basis van de waarborgen voor de mensenrechten vervat in het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens. De drie vonnissen die deze rechten bekrachtigen, zijn: *Moiwanadorp v. Suriname*<sup>12</sup> van 2005; *Saamaka v. Suriname*<sup>13</sup> van 2007; en *Kaliña en Lokono v. Suriname*<sup>14</sup> van 2014.

De zaak *Saamaka* van 2007 is van bijzondere relevantie voor Merian. De *Saamaka* vormen een van de grootste marronstammen, bestaande uit naar schatting 42 procent van de marrons in Suriname. Halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw, verleende de Surinaamse Regering hout- en mijnbouwconcessies binnen het gebied van de *Saamaka* zonder hun traditionele gezag te raadplegen. De *Saamaka* legden hun zaak voor aan het Inter-Amerikaans Hof. Voortbouwend op zijn jurisprudentie in de eerdere, richtinggevende zaak *Awas Tingni v. Nicaragua*, bekrachtigde het Hof de collectieve rechten van de *Saamaka* en gelastte de Surinaamse Regering die rechten te erkennen. De regering heeft nog geen uitvoering gegeven aan de wezenlijke elementen van de vonnissen van het Hof, waaronder begrepen die delen die de afbakening en de eigendomstoeiwijzing van de gronden van de tribale gemeenschappen eisen, alsmede de ontwikkeling van een wet of procedure voor de tenuitvoerlegging van dat proces. Dit gezegd zijnde, volgens het Inter-Amerikaans Hof en het Comité voor de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie heeft de Regering van Suriname zich ertoe verbonden een protocol te ontwikkelen dat het beginsel van FPIC weerspiegelt.<sup>15</sup>

Het Inter-Amerikaans Hof heeft bepaald dat marronstammen in Suriname, gelijk de inheemse volken in de Amerika's, rechten hebben in relatie tot de traditioneel bewoonde en gebruikte gronden en hulpbronnen. Met zijn uitspraak heeft het Hof duidelijk gemaakt dat FPIC een waarborg is die kan bijdragen aan het respecteren van de rechten van de inheemse en tribale volken. Volgens het Hof, omvatten mensenrechtenwaarborgen:

---

<sup>12</sup> *Moiwana Village v. Suriname*, Judgment of 15 June 2005, Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) No. 124 (2005).

<sup>13</sup> *Saramaka People v. Suriname*, Judgment of 28 November 2007, Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) No. 172 (2007).

<sup>14</sup> *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgment of 15 November 2015, Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) No. 309 (2015).

<sup>15</sup> *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, paras. 204, 210; Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, “Concluding observations on the combined thirteenth to fifteenth periodic reports of Suriname,” September 25, 2015, para. 25, , beschikbaar via: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/217/81/PDF/G1521781.pdf?OpenElement>.

- consultaties te goeder trouw met inheemse en tribale volken met betrekking tot projecten die invloed kunnen uitoefenen op hun mensenrechten en hun FPIC voor projecten die een aanzienlijk effect hebben op hun traditionele grondgebied;
- milieu- en sociale-effectenanalyses die rekening houden met de mensenrechten van inheemse en tribale volken;
- mitigerende maatregelen om nadelige effecten op de uitoefening van die rechten te voorkomen of te beperken;
- compensatie, herstel en verdeling van voordelen met betrekking tot verlies of beïnvloeding van de rechten van inheemse en tribale volkeren m.b.t. gronden en natuurlijke hulpbronnen.

Maatregelen voor het mitigeren van machtsongelijkheid en het aanpakken van de gemarginaliseerde posities van inheemse en tribale volken welke in vele jurisdicties bestaan, zijn essentieel voor de zinvolheid van deze waarborgen.

De plicht op grond van het internationaal recht om de rechten van inheemse en tribale volken te respecteren, te beschermen en na te leven, inclusief door het implementeren van de FPIC-waarborg, berust bij de staat. Bedrijven hebben een parallelle verantwoordelijkheid tot het respecteren van de mensenrechten, met inbegrip van de rechten inheemse en tribale volken. Ter eerbiediging van de mensenrechten overeenkomstig hun verantwoordelijkheden en beleidsverbintenissen op het gebied van de mensenrechten, moeten bedrijven due diligence (gepaste zorgvuldigheid) betrachten, onafhankelijk van wat de staat doet of niet doet, om te garanderen dat hun acties niet leiden tot of bijdragen aan schending van de mensenrechten van inheemse en tribale volken, daaronder begrepen de rechten over gronden en natuurlijke hulpbronnen. Zie *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*, besproken in Bijlage 1. Zonder de verantwoordelijkheid van de staat voor het waarborgen van de rechten van de inheemse en tribale volken op welke wijze dan ook te ondermijnen, zullen bedrijven die hun eigen consultaties houden met inheemse en tribale volken, door due diligence ertoe gebracht worden respect voor hun rechten en FPIC te garanderen.

## 2.2 Activiteiten van het Panel

Dit verslag is gebaseerd op een snelle analyse van documenten, gesprekken met belangrijke informanten en waarnemingen tijdens een kort veldbezoek aan Suriname van 14 tot 18 juni 2016.<sup>16</sup> Documenten zijn opgevraagd bij de onderneming, deskundige consultants, alsmede openbare en academische bronnen. Voorafgaand aan hun bezoek aan Suriname, hebben de Panelleden contact gehad met personeelsleden van de onderneming die bekend waren met de situatie ter plekke. Tijdens zijn bezoek heeft het Panel besprekingen gevoerd in

---

<sup>16</sup> Newmont heeft de organisatie van het Panelproject door RESOLVE gefinancierd. RESOLVE heeft de Panelleden een honorarium aangeboden voor hun deelname aan het project. Jessica Evans weigerde het honorarium dat door Newmont via RESOLVE beschikbaar was gesteld voor de Panelleden.

Paramaribo, met hooggeplaatste vertegenwoordigers van de onderneming, een vertegenwoordiger van de regering, consultants van de onderneming en vertegenwoordigers van het traditioneel gezag van de Pamaka. Op locatie te Merian, heeft het Panel kennis gemaakt met de medewerkers die de betrekkingen met de gemeenschap onderhouden, de locatiemanagers en een groep lokale werknemers.

Tijdens het verblijf in Suriname, heeft het Panel een bezoek gebracht aan drie Pamakagemeenschappen langs de Marowijnerivier, waaronder Langatabiki, Loka Loka en Kriki Mofu.<sup>17</sup> Langatabiki is het dorp dat het dichtstbij de mijn ligt en de zetel van het stamhoofd van de Pamaka. Toegang tot de dorpen geschiedde via lokale, gemotoriseerde bootjes omdat er geen directe wegverbindingen zijn. In twee van de dorpen is vergaderd met een groep gesprekspartners, onder wie de dorpskapitein. Een spiritueel leider was aanwezig op de derde locatie. Wegens tijdgebrek was het Panel niet in de gelegenheid om behalve deze gesprekken, ook informele gesprekken met leden uit de gemeenschap te voeren. Er waren twee spontane ontmoetingen, de eerste met een groep vrouwen op Loka Loka en ook met enkele ambachtelijke en kleinschalige (“informele”) mijnwerkers bij een plaatselijk bedrijf gelegen aan de toegangsweg tot de locatie. De vergaderingen met de dorpsvertegenwoordigers werden gehouden in open ruimten, waardoor anderen in de gelegenheid waren de besprekingen mee te volgen.

Alle vraaggesprekken werden gevoerd met ondersteuning van freelance tolken die niet eerder voor de onderneming hadden gewerkt. Personeel van Newmont begeleidde het Panel naar de dorpen, maar was niet aanwezig bij de groepsbesprekingen. Door de tijdsdruk op het Panel konden geen andere gemeenschappen, van de Pamaka of andere stammen, worden bezocht. Het Panel heeft, bijvoorbeeld, geen bezoek kunnen brengen aan Moengo, de gemeenschappen langs de verbindingsweg, of andere marron- en inheemse gemeenschappen langs de Marowijnerivier. Gezien de korte tijd doorgebracht in het veld, is het verslag gebaseerd op een impressionistisch begrip van de lokale context.

### **3 Achtergrond en context**

De focus van het werk van het Panel is om inzicht te krijgen in Newmont’s benadering van betrokkenheid van de gemeenschap en FPIC binnen een mensenrechtenkader in de Merianmijn en om aanbevelingen te doen over hoe Newmont naleven van mensenrechten kan verbeteren. Het Panel heeft niet tot taak een analyse te geven van de maatschappelijke context of een volledig verslag van processen van betrokkenheid en onderhandeling met de Pamaka. Echter is enig inzicht in de achtergrond en de context vereist om de relatie van de onderneming met de Pamaka en de uitdagingen die daarbij komen kijken, te begrijpen. Dit hoofdstuk verstrekt informatie over de mijn en zijn interactie met de Pamaka. Een

---

<sup>17</sup> De Pamaka hebben dorpen gesticht op eilandjes in de rivier (*tabiki*) of op de rivieroever.

basistijdlijn van belangrijke gebeurtenissen wordt gevolgd door een beschrijving van relevante incidenten waarbij de onderneming en de gemeenschap betrokken waren.

### 3.1 De Merianmijn

Merian is een grootschalige goudmijn die geëxploiteerd wordt door Surgold, een volledige dochteronderneming van Newmont. Surgold heeft een aandeel van 75 procent in het project en de staatsonderneming Staatsolie Maatschappij Suriname NV bezit de resterende 25 procent als commanditaire vennoot. Merian is gelegen in het Guianaschild, in het oostelijk deel van het binnenland van Suriname, dichtbij de grens met Frans-Guyana en op de voorouderlijke gronden van de marrons.

Merian is een van de grootste en meest recente industrieprojecten in Suriname.<sup>18</sup> Na 10 jaar van projectmatige exploratie, evaluatie en planning werd Merian goedgekeurd door de Surinaamse Regering in 2013. De constructiewerkzaamheden vingen aan in 2014. Tijdens het schrijven van dit verslag, begon de mijn de commerciële productie en waren er 1143 personen in dienst, van wie 214 Pamaka (ongeveer 19% van het totale personeelsbestand). Het mijncomplex bestaat uit drie dagbouw mijnen, een verwerkingsinstallatie, gebieden voor het storten van afvalgesteente, een opslagvoorziening voor residuen en gerelateerde infrastructuur. Met goudreserves van naar schatting 5,1 miljoen ounces, verwacht Newmont dat het project de eerste vijf jaar gemiddeld 400.000 tot 500.000 ounces per jaar zal produceren. De huidige levensduur van de mijn wordt geschat op 11 tot 13 jaar.

Newmont heeft een externe consultant ingehuurd om de haalbaarheidsstudie voor Merian uit te voeren. De bouw van het project was uitbesteed aan een Canadese contractor voor mijnbouwdiensten, G Mining. Surgold draagt de eindverantwoordelijkheid voor alle activiteiten die verband houden met het project, met inbegrip van toezicht en leiding ten aanzien van de betrokkenheid van de gemeenschap en externe relaties tijdens de bouwfase. Het Merianproject is op tijd opgeleverd en lag meer dan USD 150 miljoen ofwel bijna 20 procent onder het oorspronkelijke ontwikkelingsbudget.

### 3.2 Marrons, de Pamaka en de mijn

Marrons zijn afstammelingen van Afrikaanse slaven die, meer dan drie eeuwen geleden, het Nederlandse koloniale bewind zijn ontvlucht en gemeenschappen hebben gesticht langs de rivieren in het oerwoud in het binnenland van Suriname.<sup>19</sup> Na langer dan een halve eeuw een guerrillaoorlog te hebben gevoerd, sloot een aantal marronstammen vanaf 1760

---

<sup>18</sup> Volgens de Wereldbank wordt de economie van Suriname gekenmerkt door een sterke afhankelijkheid van de export van delfstoffen. Aluinaarde, bauxiet, goud en olie maken van oudsher drie vierde van de totale export uit en zijn goed voor een groot deel van de staatsinkomsten. Zie: <http://www.worldbank.org/en/country/suriname/overview>

<sup>19</sup> Kambel, E. and MacKay, F. (1999) *The Rights of Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*, The Forest Peoples Program and International Working Group of Indigenous Affairs: Copenhagen, p.16.

verdragen met de Nederlandse koloniale overheid. Hierdoor behoorden zij tot de eerste volken van de Amerika's die onafhankelijk werden van de koloniale macht. Deze verdragen stelden de marrons in staat om tot ver in de twintigste eeuw een relatief onafhankelijk bestaan te leiden.<sup>20</sup> Het Panel stelt vast dat niet alle marronstammen op hetzelfde moment zijn gevormd, of het met elkaar eens zijn over aanspraken op grond.

In het midden van de jaren 80 van de twintigste eeuw, onder het de facto militaire regime van Suriname, bestreden sommige marrons het Nationaal Leger in wat bekend staat als "de binnenlandse oorlog" en werden in die periode slachtoffers van door de staat geleide bloedbaden, geweld en onderdrukking. Een decennium van conflict heeft ernstige, nadelige gevolgen gehad voor de maatschappelijke infrastructuur van het binnenland en vandaag de dag behoren zij tot de armste leden van de Surinaamse samenleving.<sup>21</sup> Ruim drie eeuwen al, wordt de grond in het binnenland van Suriname bewoond door de marrons, die cultureel onderscheiden talen, instituten, rituelen, wetten en gewoonten in stand houden. Als tribaal volk, genieten de marrons, volgens het Inter-Amerikaans Hof van Mensenrechten, dezelfde rechten als de inheemse volken uit hoofde van internationaal recht.

Volgens de volkstellingsgegevens maken de marrons ongeveer 22 procent van de bevolking van Suriname uit en groeien zij sneller in aantal dan andere bevolkingsgroepen.<sup>22</sup> De Pamaka zijn een van de kleinere stammen, vertegenwoordigende vijf procent van de marronbevolking. Ongeveer de helft van alle Surinaamse marrons woont op voorouderlijke gronden, met beperkte ondersteuning van de staat in de vorm van diensten of infrastructuur. De rest van de marronbevolking woont in andere delen van het land of in het buitenland, onder andere in Frans-Guyana en in Nederland. Vele marrons hebben Suriname verlaten tijdens de binnenlandse oorlog (1986-1992). Anderen zijn vertrokken als economische migranten, van wie velen geld sturen naar familieleden die nog in Suriname wonen.

Er zijn ongeveer 1200 mensen in de invloedszone van het Merianproject, van wie de meesten tot de Pamaka behoren, wonende in verwantschaps- of familiegroepen waarbij de matrilineaire afstammingslijn het dominante beginsel is voor sociale organisatie. Net als andere marronstammen, zijn de Pamaka georganiseerd in lo's, met families die tot verschillende afstammingsgroepen behoren. Alle zes Surinaamse marronstammen hebben hun eigen onderscheiden vorm van traditioneel bestuur en een eigen gezagscollege. De hoogste traditionele gezagsdrager is de *Granman*, of het stamhoofd, met een ondersteunend kabinet van Kapiteins en spirituele leiders. Het Panel was ervan op de hoogte gesteld dat de huidige Granman van de Pamaka te kampen heeft met complexe

---

<sup>20</sup> Er is nergens vastgelegd dat de Pamaka een Verdrag hebben getekend met de Regering van Suriname.

<sup>21</sup> Zie: <http://minorityrights.org/minorities/maroons/>

<sup>22</sup> Price, R. (2013) Research Note: The Maroon population explosion: Suriname and Guyane. *New West Indian Guide*, 87, p. 323-327.

gezondheidsproblemen en niet in het gebied woont. De *krutu*, of dorpsvergadering, is het belangrijkste besluitvormingsorgaan. De Kapiteins en Hoofdkapiteins zijn belast met het ten uitvoer leggen en naar buiten toe vertegenwoordigen van de besluiten genomen tijdens de *krutu*.

Jagen, verzamelen, zwerflandbouw, vissen en informele mijnbouw behoren tot de voornaamste activiteiten die de Pamaka ontplooiën om te voorzien in hun levensonderhoud.<sup>23</sup> De Pamaka hebben een geschiedenis van informele mijnbouw en in 2011 was ongeveer 20 procent van de Pamaka-huishoudens in het projectgebied betrokken bij deze activiteit als hoofdmiddel van bestaan.<sup>24</sup> Informele mijnbouwactiviteiten op marrongrondgebied worden enigszins gereguleerd door de traditionele bestuursstructuren en gevestigde sociale normen, hoewel aanzienlijke politieke en financiële belangen vanuit Paramaribo complexiteit toevoegen.<sup>25</sup> Informele mijnbouwactiviteiten zijn de afgelopen jaar in schaal toegenomen en worden nu verricht met gebruikmaking van zwaar materieel. Het Panel heeft wijdverspreide en significante, nadelige milieueffecten ten gevolge van de informele mijnbouw in het projectgebied kunnen waarnemen, waaronder aantasting van het landschap en verzilting van de rivier. Milieustudies bevestigen dat het gebruik van kwik in de informele goudverwerking alom verspreid is in het binnenland van Suriname, waar informele mijnbouwactiviteiten worden ontplooid.<sup>26</sup> Het gebruik van kwik in de goudwinning zorgt voor significante milieu-, veiligheids- en gezondheidsrisico's.<sup>27</sup>

### 3.3 Samenvatting tijdlijn

Aandachtspunten op de tijdlijn van het Merianproject zijn opgenomen in tabel 1. De tijdlijn begint met de ontdekking van goud en vervolgt met vergunning, constructie en oplevering.

**Tabel 1: Tijdlijn van belangrijke gebeurtenissen met betrekking tot de Merianmijn**

<b>Jaar</b>	<b>Gebeurtenis</b>
2001	<ul style="list-style-type: none"><li>• Suralco, een dochteronderneming van Alcoa, verkrijgt een Recht tot Exploratie voor goud.</li></ul>
2003	<ul style="list-style-type: none"><li>• Boringen bevestiging het voorkomen van een goudafzetting te Gowtu Bergi.</li></ul>

<sup>23</sup> Zie:

[http://s1.q4cdn.com/259923520/files/doc\\_downloads/south\\_america/merian/assessment/Merian-Project-Final-ESIA-Volume-I\\_0.pdf](http://s1.q4cdn.com/259923520/files/doc_downloads/south_america/merian/assessment/Merian-Project-Final-ESIA-Volume-I_0.pdf)

<sup>24</sup> Social Solutions (2016) Small-scale gold mining in and around the Merian ROE: Socioeconomic survey of the Pamaka gold miners. Company-commissioned report.

<sup>25</sup> Informatie uit de huishoudenquête gehouden in 2011 als onderdeel van de ESIA. *Ibid*. Dit werd bevestigd tijdens de gesprekken van het Panel met leden van de Pamakagemeenschap.

<sup>26</sup> Heemskerk, M. (2001) Maroon gold miners and mining risks in the Suriname Amazon, *Cultural Survival Quarterly*, 25.1 (Spring). Zie: <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/suriname/maroon-gold-miners-and-mining-risks-suriname-amazo>

<sup>27</sup> Zie: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs361/en/>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De International Council of Mining and Metals (ICMM), waarvan Newmont medeoprichter is, publiceert 10 beginselen inzake duurzame ontwikkeling, een verbintenis tot het respecteren van de mensenrechten daaronder begrepen.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Newmont en Alcoa gaan een joint venture aan en richten “Surgold” op.</li> <li>• Het Recht tot Exploratie voor Merian wordt overgedragen aan Surgold.</li> </ul>
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Newmont publiceert haar beleid voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.</li> </ul>
2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgold vraagt een Recht tot Exploitatie (een mijnbouwconcessie) aan met betrekking tot Merian.</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surgold begint de onderhandelingen met de Surinaamse Regering over een Delfstoffenovereenkomst voor het Merianproject.</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Snelle toestroom van een groot aantal additionele informele mijnwerkers naar het Gowtu Bergi-gebied.</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• President Bouterse vervangt President Venetiaan, overeenkomstig het resultaat van de stemming in De Nationale Assemblée.<sup>28</sup></li> <li>• Newmont herstart de onderhandelingen over een Delfstoffenovereenkomst met de nieuwe regering.</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Commissie Ordening Goudsector Suriname verwijdert informele mijnwerkers uit Gowtu Bergi, in aanwezigheid van politie en militairen.</li> <li>• Surgold huurt G Mining in voor het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie en het beheren van de constructie.</li> <li>• De haalbaarheidsstudie vangt aan.</li> <li>• Milieu- en Sociale-effectenanalyse (ESIA) wordt voorgeschreven en uitgevoerd.</li> </ul>
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het traditioneel gezag van de Pamaka benoemt een Onderhandelingscommissie om te onderhandelen met Surgold.</li> <li>• Surgold en de Pamakagemeenschap ondertekenen een Intentieverklaring.</li> <li>• De Nationale Assemblée van Suriname geeft goedkeuring aan de Delfstoffenovereenkomst voor Merian.</li> <li>• Surgold en de Regering van Suriname ondertekenen de Delfstoffenovereenkomst.</li> <li>• Het Surinaamse Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen geeft goedkeuring aan de ESIA.</li> <li>• De standpuntenverklaring van ICMM Mining en Inheemse Volken wordt gepubliceerd.</li> </ul>
2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Newmont koopt het resterend belang van de Alcoa in Surgold.</li> <li>• De raad van bestuur van Newmont geeft goedkeuring aan de financiering voor het Merianproject.</li> </ul>

<sup>28</sup> De stemming in de Nationale Assemblée volgde na vreedzame algemene verkiezingen die zijn verlopen zonder rapportage van intimidatie van kiezers of andere ernstige ongeregeldeheden, volgens de verkiezingswaarnemingsmissie van de Organisatie van Amerikaanse Staten: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/2010/SURINAME\\_%20MAY25\\_%202010\\_e.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/2010/SURINAME_%20MAY25_%202010_e.pdf)



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Regering van Suriname verleent Surgold het Recht tot Exploitatie voor Merian.</li> <li>• De constructieactiviteiten vangen aan, met G Mining als constructiemanager.</li> <li>• De Regering van Suriname maakt gebruik van haar optie om te participeren in het project middels een volledig gefinancierd belang van 25 procent.</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De Commissie Ordening Goudsector Suriname verwijdert achtergebleven informele mijnwerkers uit de uitsluitingszone, in tegenwoordigheid van politie en militairen.</li> <li>• De Pamaka houden een vreedzame demonstratie door een openbare weg naar het Merianterrein te blokkeren.</li> <li>• Een instructeur die werkt voor het particuliere beveiligingsbedrijf dat diensten verleent aan Surgold, schiet en verwondt twee kleinschalige goudzoekers.</li> <li>• De Newmont-standaard met betrekking tot Inheemse Volken wordt gepubliceerd</li> </ul>
2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Newmont benoemt het Adviespanel voor Merian dat door RESOLVE is bijeengeroepen.</li> <li>• Surgold en de Pamaka ondertekenen een samenwerkingsovereenkomst.</li> <li>• De constructie van het project is voltooid.</li> <li>• De naam van Surgold wordt gewijzigd van “Suriname Gold Company, LLC” in “Newmont Suriname, LLC”.</li> <li>• Juridische formaliteiten voor de oprichting van de stichting Community Development Foundation zijn vervuld en het bestuur wordt aangesteld.</li> <li>• De commerciële productie te Merian vangt aan.</li> </ul>
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Newmont brengt het Panel op de hoogte van de geschillen met betrekking tot de traditionele gronden die zich beginnen voor te doen in Gebied van Interesse van het project.</li> </ul>

### 3.4 Relevante gemeenschapsgerelateerde incidenten

In 2011 verwijderde de overheid zowel tot de Pamaka behorende als andere informele mijnwerkers van Gowtu Bergi, een belangrijke locatie in de exploratie- en ontwikkelingswerkzaamheden onder het Recht tot Exploratie voor Merian. Hoewel Surgold het Recht tot Exploitatie voor de ontwikkeling en ontginning van Gowtu Bergi en andere goudafzettingen had aangevraagd in 2007, had Surgold tot dat moment nog geen aanvang gemaakt met de ontwikkeling van de hulpbron. De verwijderingsactie van 2011 betrof honderden mijnwerkers van wie velen recent waren verhuisd naar het gebied, voornamelijk vanuit Brazilië, maar ook uit Guyana, Frans-Guyana en andere delen van Suriname. Bij het bespreken van de trek naar het gebied die zich voordeed in deze periode, beschreef een hooggeplaatste vertegenwoordiger van de onderneming deze verplaatsing als een “goldrush” en hij lichtte toe dat de stijgende goudprijs in combinatie met een beperkte overheidsaanwezigheid heeft geleid tot een ongekend grote toeloop waar noch de overheid noch het traditionele gezag van de Pamaka eerder mee te maken heeft gehad.

Ofschoon de toestroom ongekend was, was Gowtu Bergi een van de gevestigde locaties voor informele mijnbouw in het gebied. Het was tevens een van de meest veelbelovende vindplaatsen, met zichtbaar en gemakkelijk winbaar goud. Toen Alcoa begon te exploreren in 2001, verschaftte de regering van President Venetiaan ondersteuning om de informele mijnwerkers onder controle te houden zodat de gebieden beschikbaar waren voor exploratie door de Suralco. Terwijl de toestroom van informele mijnwerkers naar Gowtu Bergi een piek bereikte in 2010, verloor Surgold de ondersteuning van de regering in deze kwestie. Vertegenwoordigers van de onderneming vertelden aan het Panel dat zij begin 2010 een ontmoeting hadden met de president, maar er niet in geslaagd waren het besef van de ernst van de situatie te versterken. Volgens de vertegenwoordigers van de onderneming, was de regering aarzelend om tussenbeide te komen vanwege het eventuele conflict dat daardoor zou kunnen ontstaan vóór de verkiezingen in mei 2010. In een persbericht uit 2010 verklaarde Surgold de exploratie-activiteiten stop te zetten wegens problemen met de ordehandhaving en uit veiligheidsoverwegingen. Berichten over dodelijke slachtoffers in de informele mijnbouw verschenen in de Surinaamse media in de maanden voorafgaande aan de verwijdering.<sup>29</sup>

Een nieuwe overheidsinstantie, ingesteld door de ondertussen aangetreden President Bouterse, verwijderde in 2011 de informele mijnwerkers uit Gowtu Bergi. De regering Bouterse richtte de Commissie Ordening Goudsector Suriname (“OGS”) op voor het ordenen van de informele goudwinning in het land. Onder de vorige regering waren de nationale politie en de militairen belast met de verwijdering van informele mijnwerkers. De regering Bouterse had de Commissie tot taak gesteld te onderhandelen met de informele mijnwerkers in plaats van fysiek geweld te gebruiken voor het uitvoeren van ontruiming. Dus, ofschoon de ontruiming in 2011 werd ondernomen in aanwezigheid van de nationale politie en de militairen, werd die niet door hen uitgevoerd. Het ontruimingsproces besloeg een aantal maanden. Er werd vervolgens een uitsluitingszone ingesteld binnen het gebied waarop Surgolds Recht van Exploratie betrekking had, met het doel het terrein bestemd voor de ontwikkeling van het project af te bakenen.<sup>30</sup> In ruil voor het verwijderen van de mijnwerkers uit Gowtu Bergi, gaf de President de Pamaka persoonlijk de garantie te zullen zorgen voor een andere mijnbouwlocatie, welke zou worden erkend als een legitiem werkgebied voor de ambachtelijke mijnbouw.

In 2012 stemde Surgold in met een verzoek van de Regering Bouterse om 5000 hectare van het terrein waarop aan de onderneming het Recht tot Exploratie was verleend, af te staan met het doel een mijnbouwgebied voor de Pamaka informele mijnwerkers te creëren. Echter, dit werkgebied was niet zo veelbelovend als Gowtu Bergi en slechts een handvol

---

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.stabroeknews.com/2010/archives/11/22/seven-die-in-suriname-mine-collapse/>

<sup>30</sup> De informele mijnbouw op Pamaka-grond werd voortgezet in het zuidelijk deel van het gebied waarop het Recht van Exploratie betrekking heeft.

mijnwerkers zijn nu werkzaam in dit gebied. Surgold-vertegenwoordigers legden het Panel uit dat zij sindsdien andere potentiële mijnbouwlocaties hadden geïdentificeerd, maar dat de kwestie van het formaliseren van de mijnbouw op een nieuwe locatie niet was opgelost. De onderneming lichtte ook toe dat Gowtu Bergi een uniek geologisch voorkomen is binnen het Recht tot Exploratie voor Merian is en dat de waarschijnlijkheid van een gebied met gelijke winningsvooruitzichten en beschikbaar voor de informele mijnbouw, klein was.

In 2015 begaven informele mijnwerkers zich binnen de uitsluitingszone die in 2011 was vastgesteld. Volgens de onderneming waren deze mijnwerkers al een aantal jaren actief buiten de zuidelijke grens van de uitsluitingszone. De Commissie Ordening Goudsector verwijderde de mijnwerkers. Enkele maanden later werd de openbare weg die toegang verschaft tot het Merianterrein geblokkeerd door een groep informele mijnwerkers en anderen uit Langatabiki. Het protest duurde vier dagen en scheen verband te houden met de klachten van de Pamaka met betrekking tot grondonteigening, het verlies van hun middelen van bestaan door de ontruiming van Gowtu Bergi en de onopgeloste kwestie van een alternatief mijnbouwgebied. De wegblokkade werd opgeheven toen de onderneming erin toestemde gesprekken te voeren met de Pamaka-onderhandelingscommissie (zie hieronder). Sinds de ontruiming in 2015 en de wegblokkade zijn er diverse kleinere bewegingen van informele mijnwerkers in het uitsluitingsgebied geweest. Op 29 juli 2015 werden twee kleinschalige mijnbouwers die zich begaven op het Merianterrein, beschoten en verwond door een instructeur werkzaam bij het particuliere beveiligingsbedrijf dat zijn diensten verleent aan Surgold.<sup>31</sup>

Volgens hooggeplaatste vertegenwoordigers van Newmont, heeft de onderneming geen instructies gegeven aan de Surinaamse Regering voor de uitzetting van de informele mijnwerkers uit Gowtu Bergi en later uit de uitsluitingszone. De vertegenwoordigers van de onderneming legden uit dat Surgold nauw samenwerkt met de regering, rapporteert wanneer informele mijnwerkers het projectterrein betreden en dat het de plicht is van de overheid om over te gaan tot ontruiming wanneer de onderneming die overtredingen rapporteert. De regering heeft Surgold vooraf in kennis gesteld van de ontruiming van 2011 en 2015. Newmont-vertegenwoordigers verklaarden dat de onderneming de ontruiming niet heeft gecoördineerd met of assistentie daarbij heeft verleend aan de regering. De onderneming is ingegaan op het verzoek van de regering om “low boys” (zwaar transportmaterieel) beschikbaar te maken voor het faciliteren van de verwijdering van informeel mijnbouwmaterieel waarvan gebruik was gemaakt bij Gowtu Bergi vóór de ontruiming. Newmont heeft cursussen verzorgd op het gebied van de vrijwillige beginselen met betrekking tot veiligheid en mensenrechten (*Voluntary Principles on Security and Human Rights*) ten behoeve van veiligheidspersoneel van de overheid en van

---

<sup>31</sup> Zie: [http://sustainabilityreport.newmont.com/2015/\\_pdf2print/pdfs/newmont-beyond-the-mine-sustainability-report-2015.pdf](http://sustainabilityreport.newmont.com/2015/_pdf2print/pdfs/newmont-beyond-the-mine-sustainability-report-2015.pdf)

particuliere bedrijven in 2015. Vertegenwoordigers van de onderneming stelden dat zij met de regering een debriefing hebben gehad na de ontruiming in 2015.

## **4 Betrokkenheid van de gemeenschap en beginselen van FPIC te Merian**

Dit hoofdstuk beschrijft wat het Panel heeft vernomen over de inspanningen van de onderneming gericht op het erbij betrekken van de Pamaka-gemeenschap en het onderhouden van constructieve relaties op basis van wederzijds begrip en vertrouwen. Het geeft de hoofdpunten aan van betrokkenheid van de Pamaka tijdens de periode van projectgoedkeuring en tijdens de onderhandelingen over de Samenwerkingsovereenkomst, die werd ondertekend in juni 2016. Surgold verklaart dat haar betrokkenheid en onderhandelingen met de Pamaka gebaseerd waren op de beginselen van FPIC.

### **4.1 Processen en mechanismen van betrokkenheid**

Newmont zegt dat zij zich vanaf 2004 heeft toegelegd op het opbouwen van constructieve relaties met de Pamaka en zich ten doel heeft gesteld duurzame sociale en economische voordelen op de lange termijn te genereren voor de Pamaka in het bijzonder en het Surinaamse volk in het algemeen.<sup>32</sup> In lijn met dit doel heeft Surgold specialisten op het gebied van relaties met de gemeenschap aangesteld in de exploratiefase. Medewerkers van de onderneming legden uit dat, voorafgaand aan projectgoedkeuring en –constructie, de benadering van betrokkenheid van de gemeenschap gefocust was op brede consultatie op het niveau van het dorp en het huishouden, alsmede participatie van de traditionele gezagsstructuren. De communicatie met de informele mijnwerkers (Pamaka en anderen) verliep altijd moeizaam, naar verluidt, omdat zij geen gezamenlijke leider of vertegenwoordiger hebben.

Surgold diende een Milieu- en Sociale-effectenanalyse (“ESIA”) op te stellen als onderdeel van het formele goedkeuringsproces. In 2011 gaf Surgold opdracht aan een internationaal milieuadviesbureau om een geïntegreerde ESIA uit te voeren. Volgens het einddocument van deze studie, vormde betrokkenheid ten aanzien van lokale gemeenschappen, de Pamaka daaronder begrepen, onderdeel van de methodiek. Bij veldstudies werd gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden, zoals participatieve beoordelingstechnieken met betrekking tot ruraal gebied, besprekingen in focusgroepen, het in kaart brengen van hulpbronnen en transectanalyse, gecombineerd met kwantitatieve methoden, waaronder een huishoudenquête. Vertegenwoordigers van de onderneming zeiden dat de Pamaka geparticipeerd hadden in de scopings-, screenings- en beoordelingsfasen van de ESIA. Dit hield onder andere in de identificatie van potentiële effecten van het project en overleg over voorgestelde mitigatieplannen.

---

<sup>32</sup> Zie: <http://www.newmont.com/operations-and-projects/south-america/merian-suriname/community/default.aspx>

In augustus 2013 ondertekenden Surgold en de Pamaka een “Intentieverklaring”. Surgold verstrekke financiële middelen aan de Pamaka voor een antropoloog om hen te assisteren bij hun besprekingen met de onderneming.<sup>33</sup> Het document is een voorlopige overeenkomst met betrekking tot de uiteindelijke, meer gedetailleerde Samenwerkingsovereenkomst en behelst een publieke erkenning dat Surgold beseft dat de onderneming “werkzaam is op de voorouderlijke gronden van de Pamakagemeenschap”. In de Intentieverklaring bevestigen de Pamaka dat zij “het recht van Surgold tot exploratie en winning van goud op het Merianproject zoals verleend door de Regering van Suriname, ondersteunen”. De verklaring stelt verder dat partijen zullen samenwerken op een tot wederzijds voordeel strekkende wijze om de effecten te beheersen en de waarde van elkaars aanwezigheid in het gebied tot het uiterste te benutten. De verklaring maakt gewag van de toekomstige oprichting van een gemeenschapsontwikkelingsfonds en was getekend drie maanden voorafgaand aan de ondertekening van de Delfstoffenovereenkomst met betrekking tot Merian.<sup>34</sup>

#### **4.2 Onderhandelen over de Samenwerkingsovereenkomst**

Juni 2016 markeerde de afronding van de onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van Surgold en de Pamaka over een “Samenwerkingsovereenkomst” waarin de rollen en verantwoordelijkheden voor de aangelegenheden vervat in de Intentieverklaring werden vastgelegd. De constructie van de Merianmijn was in die fase al vergevorderd. De overeenkomst heeft betrekking op de implementatie van specifieke programma’s inzake, onder andere, verbetering en onderhoud van infrastructuur, voorkeur aan lokale gemeenschappen op gebied van werkgelegenheid en procurement, participatieve milieumonitoring, gezondheid en veiligheid van de gemeenschap, alsmede informele mijnbouw. Verder heeft de overeenkomst betrekking op de instelling van een klachtenmechanisme, communicatie en informatie-uitwisseling en definieert ze de parameters voor het opzetten van de Pamaka Community Development Foundation. Het Panel heeft gesproken met verschillende vertegenwoordigers van de onderneming en van de gemeenschap die aanwezig waren bij de *Gran Krutu* op Langatabiki waar de vier Hoofdkapiteins van de Pamaka de overeenkomst hadden ondertekend in tegenwoordigheid van de Minister van Regionale Ontwikkeling en de Minister van Natuurlijke Hulpbronnen.<sup>35</sup>

De Samenwerkingsovereenkomst is tot stand gekomen door onderhandeling met de Pamaka-onderhandelingscommissie (de “Onderhandelingscommissie” of “Commissie”), een orgaan benoemd door het traditioneel gezag van de Pamaka in 2013 om over de bepalingen

---

<sup>33</sup>Krachtens deze regeling werd de antropoloog geselecteerd en aangesteld door de Onderhandelingscommissie en Surgold voldeed de rekening.

<sup>34</sup> De Delfstoffenovereenkomst werd ondertekend op 22 november 2013 en de Intentieverklaring op 30 augustus 2013.

<sup>35</sup> Een *Gran Krutu* is een grote bijeenkomst van de gemeenschap welke essentieel is voor de besluitvorming.

van de overeenkomst te onderhandelen met de onderneming.<sup>36</sup> De Onderhandelingscommissie was niet bedoeld als vervanging van het traditioneel gezag van de Pamaka. Integendeel, ze werd opgericht om nauw samen te werken met de traditionele gezagsdragers en hun wensen en bezwaren met betrekking tot de voorgestelde ontwikkelingsvoordelen en gerelateerde economische activiteiten over te brengen. Er was een *Gran Krutu* belegd om de leden van de Commissie voor te stellen aan de Pamaka-gemeenschap toen ze net waren benoemd.

De Onderhandelingscommissie bestond uit zeven Pamaka, waaronder twee vrouwelijke vertegenwoordigers. Het Panel stelde vast dat de onderneming en de Commissie regelmatig bijeenkwamen, meestal op het kantoor van Surgold of in een hotel in Paramaribo. Surgold heeft een afzonderlijk kantoor gehuurd en een computer en kantoorbenodigdheden beschikbaar gesteld aan de Commissie om haar de gelegenheid te geven om onafhankelijk van de onderneming bijeen te komen. De ontmoetingen tussen Surgold en de Commissie waren niet direct gericht op het onderhandelen over de Samenwerkingsovereenkomst. Aanvankelijk boden deze ontmoetingen een forum voor het bespreken en oplossen van zorgpunten van de gemeenschap, problemen en incidenten tijdens de fasen van projectexploratie en -constructie. Onderkennend de onevenwichtigheid van toegang tot hulpmiddelen en de noodzaak vorderingen te maken om de onderhandelingen in goed vertrouwen te voeren, stelde de onderneming begin 2015 voor dat de Commissie onafhankelijke juridische vertegenwoordiging zou inhuren. De Commissie aanvaardde dit aanbod en stelde twee advocaten aan om namens haar te handelen.<sup>37</sup>

Surgold bleef middelen ter beschikking stellen van de Onderhandelingscommissie voor de antropoloog en de advocaten tijdens de onderhandelingen over de overeenkomst met de gemeenschap, waaraan ook werd toegevoegd de financiering voor een consultant op het gebied van gemeenschapsontwikkeling. De consultant gemeenschapsontwikkeling werkte samen met de Commissie en de Pamaka-gemeenschap aan het uitvoeren van een behoeftenanalyse op dorpsniveau met het doel informatie te verstrekken voor de onderhandeling over de soorten ontwikkelingsprojecten die in de Samenwerkingsovereenkomst moesten worden opgenomen. De Commissieleden legden het Panel uit dat hun werk ook bestond uit het verspreiden van informatie binnen de gemeenschap. Dit werd beschreven als een uitdagende taak. De meeste leden van de Commissie waren werkzaam in Paramaribo en waren beperkt beschikbaar, bovendien hadden ze weinig eerdere ervaring met mijnbouw. De Leden van de Onderhandelingscommissie legden het Panel ook uit dat het migrerend karakter van de

---

<sup>36</sup> De Pamaka-onderhandelingscommissie wordt ook wel genoemd de "POC".

<sup>37</sup> Net als bij de regeling met betrekking tot de antropoloog, was de Onderhandelingscommissie de cliënt en werden de rekeningen voldaan door Surgold.

lokale Pamaka-gemeenschap de reeds moeilijke taak inzake betrokkenheid van de gemeenschap nog verder bemoeilijkte.<sup>38</sup>

### **4.3 Status van de Community Development Foundation**

In oktober 2016 werd de commerciële productie te Merian gestart en had Surgold de juridische formaliteiten vervuld voor het oprichten van de Community Development Foundation, zoals bepaald in de Delfstoffenovereenkomst. Het stichtingsbestuur was benoemd, en de Regering van Suriname, Surgold en de Pamaka hadden elk twee vertegenwoordigers in het bestuur. De formele rol van de Pamaka-onderhandelingscommissie kwam te vervallen met de ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst.<sup>39</sup> Vertegenwoordigers van de ondernemingen zeiden dat zij gefocust waren op de oprichting van de stichting om te garanderen dat een breed spectrum aan tastbare voordelen voor de gemeenschap beschikbaar zou komen. Overeenstemming over de financiële bijdrage en uitbetalingsprocedures was nagenoeg bereikt.<sup>40</sup> De Delfstoffenovereenkomst stelt dat de onderneming op jaarbasis moet voorzien in financiering. Op het moment van de opstelling hiervan, was de gemeenschap naar verluidt bezig de plannen van het dorp te finaliseren als basis voor het verkrijgen van steun voor projecten van duurzame ontwikkeling binnen de Pamakagemeenschappen.

## **5 Waarnemingen van het Panel inzake het operationaliseren van FPIC te Merian**

Dit hoofdstuk geeft een gedetailleerde beschrijving van enkele van de uitdagingen die het Panel heeft waargenomen wat betreft de inspanningen geleverd door Surgold en Newmont om elementen van FPIC te operationaliseren. Het is belangrijk om te herhalen dat Surgold niet beweert FPIC te hebben verkregen te Merian en dat Surgold geen FPIC-proces nastreeft. Integendeel, Surgold verklaart dat haar processen van betrokkenheid en het sluiten van overeenkomsten “berusten op de beginselen van FPIC”. Newmont wil graag begrijpen waar de hiaten zijn in haar huidige proce-

dures en wat vereist is om FPIC te verkrijgen, mocht de onderneming een ander project ontwikkelen in marrongebied in de toekomst. De discussie die volgt, is een weergave van de overdenkingen van het Panel ten aanzien van deze vraagstukken. Aanbevelingen worden voorgelegd in het volgende hoofdstuk.

---

<sup>38</sup> De poreuze grens tussen Suriname en Frans-Guyana via de Marowijnerivier draagt bij aan het tijdelijke en transnationale karakter van de gemeenschap.

<sup>39</sup> De Samenwerkingsovereenkomst voorziet in een “Uitvoerend Orgaan” benoemd door het Traditioneel Gezag.

<sup>40</sup> Vertegenwoordigers van de onderneming zeiden dat de onderneming een initiële subsidie van USD 50.000 had uitgekeerd in 2016.

## 5.1 Het betrekken van de Pamaka als grondeigenaren

Het eerste punt van overweging van het Panel is de tweeslachtigheid van de benadering door de onderneming van de status van de Pamaka als eigenaar van hun traditionele gronden. Het aanvoeren van eigendom van de grond in overeenstemming met hun traditionele grondgebruik is de grondslag waarop marronstammen getracht hebben overleg te voeren met buitenstaanders.<sup>41</sup> Hoe de onderneming de claim van de Pamaka op de eigendom van de grond beziet, is bepalend voor de basis waarop de onderhandelingen plaatsvinden. Indien de onderneming accepteert dat de Pamaka grondenrechten hebben, dan worden de Pamaka zichtbaar als grondeigenaren met economische belangen met wie de onderneming moet overleggen. Traditionele grondeigendom zou de Pamaka de motivering hebben gegeven om door onderhandelingen een scherpere regeling voor front-endcompensatie en verdeling van de voordelen, zoals een belang in het project, tot stand te brengen.<sup>42</sup> Hoewel toestemmingsovereenkomsten geen onderhandeling over een aandelenbelang vereisen en het verdelen van de voordelen vele vormen kan aannemen, biedt grondeigendom een steviger kader voor een zinvolle verdeling van de voordelen bij een groot hulpbronnenproject.

Het Panel onderkent dat ofschoon het beginsel van traditionele grondeigendom eenvoudig is, de praktische aspecten gecompliceerder liggen. Een duidelijk probleempunt is dat de staat de rechten van de marronstammen over de gronden en de hulpbronnen formeel niet erkent. Verder bestaat er enige onenigheid tussen de marrons over welke stammen rechten kunnen doen gelden op bepaalde stukken grond. Praktische problemen doen zich ook voor in het licht van het niet-handelen van de overheid met betrekking tot de beslissing van het Inter-Amerikaans Hof dat het traditionele grondgebruik van de marrons erkend en gewaarborgd moet worden. Tot heden heeft de regering geen moeite gedaan om de grond af te bakenen of om te voorzien in wettelijke of bestuursrechtelijke bescherming van de grondenrechten, zoals bevolen door het Hof. Het is tegen deze achtergrond dat het Panel een zekere tweeslachtigheid waarneemt in de wijze waarop Surgold de kwestie van de grondenrechten benadert. Op een algemeen niveau heeft de onderneming een besef van traditionele eigendom doen blijken en verklaard dat Merian actief is op grond van de Pamaka. Echter, in de praktijk heeft de onderneming gehandeld en onderhandeld alsof ze activiteiten verricht op staatsgrond en niet op traditionele gronden van de marrons. Ongeacht de onzekerheden rondom tribale eigendom van grond, is het de

---

<sup>41</sup> Het Panel heeft zich geconcentreerd op aangelegenheden verband houdende met de oppervlakterechten en heeft zich er niet over gebogen of de Pamaka aanspraken kunnen doen gelden op de rechten op de delfstoffen in de ondergrond.

<sup>42</sup> Op twee van de gemeenschapsbijeenkomsten hebben de Pamakaleiders aan het Panel gezegd dat indien zij de bevoegdheid en de gelegenheid hadden gehad om met de onderneming te onderhandelen, zij graag zouden hebben onderhandeld over een aandelenbelang in het project. Of de Pamaka geïnteresseerd zijn in een dergelijke regeling zou moeten worden nagegaan middels rechtstreeks overleg.



verantwoordelijkheid van een onderneming om due diligence te betrachten en de tribale volken die getroffen worden of de kans lopen getroffen te worden, te raadplegen voordat die onderneming enig stuk grond waarop de stammen stellen aanspraak te maken, in ontwikkeling brengt.

Wanneer ondernemingen traditionele grondeigendom erkennen, is de aard van de toestemmingsovereenkomsten veel sterker omdat de voorwaarden verbonden worden aan die rechten. Dit overstijgt het tot stand brengen van goede relaties met de lokale bevolking en het toepassen van de beginselen van FPIC tot die mate als de onderneming bepaalt. Te Merian kan de erkenning van traditionele grondeigendom een vorm van toestemming faciliteren welke gebaseerd is op de volle reikwijdte van de grondenrechten van de Pamaka. Het is de mening van het Panel dat ofschoon de Samenwerkingsovereenkomst inderdaad preferentiële werkgelegenheid en procurement voor de Pamaka, verbetering en onderhoud van de infrastructuur, een klachtenmechanisme, financiering van gemeenschapsontwikkeling en diverse andere voordelen bood, het niet ver genoeg ging om een werkelijk billijke overeenkomst inzake verdeling van de voordelen te creëren die de traditionele eigendomsbelangen van de Pamaka weerspiegelt. Integendeel,

vormt het wat beschreven kan worden als een 'overeenkomst in de geest van goed nabuurschap'; met andere woorden, een algemene verzameling van ontwikkelingsvoordelen die elke lokale gemeenschap zou kunnen bemachtigen. De Pamaka mogen dan wel hebben ingestemd met projecten voor gemeenschapsontwikkeling op hun grondgebied, maar ze hebben niet de gelegenheid gehad in te stemmen met de ontwikkeling van de natuurlijke hulpbronnen, of te onderhandelen om tastbare voordelen van het project te verkrijgen in ruil voor toegang tot hun grond.

Het Panel is van oordeel dat de stichting Community Development Foundation voorziet in een bescheiden overdracht van middelen aan de Pamaka welke niet weerspiegelt wat waarschijnlijk zou zijn voortgevloeid uit een onderhandeling gebaseerd op de erkenning van de rechten van de Pamaka over de gronden en de hulpbronnen. Deze bescheiden overdracht is ontoereikend als volledige compensatie voor de Merianmijn indien Pamaka-eigendom (ook al ware het alleen oppervlakte-eigendom) van de grond gebruikt door de mijn werkelijk wordt erkend. Het verlangen van de onderneming om beginselen van FPIC toe te passen mag dan wel aan de basis hebben gelegen van de betrokkenheid van de gemeenschap te Merian, maar, het proces was niet van betekenis vanuit een materieel grondenrechtenperspectief.

<b>Punsgewijze samenvatting</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Te Merian heeft de onderneming een commitment laten zien aan betrokkenheid van de gemeenschap.</li><li>• De Pamaka mogen dan wel hebben ingestemd met projecten voor gemeenschapsontwikkeling op hun grondgebied, maar ze hebben niet de gelegenheid gehad in te stemmen met de ontwikkeling van de natuurlijke</li></ul>

hulpbronnen, of te onderhandelen om tastbare voordelen van het project te verkrijgen in ruil voor toegang tot hun grond.

- Het is de verantwoordelijkheid van ontwikkelaars om due diligence te betrachten en de inheemse en tribale volken die getroffen worden of de kans lopen getroffen te worden, te raadplegen alvorens enig stuk grond waarop de stammen stellen aanspraak te maken, in ontwikkeling te brengen.
- Het is de zienswijze van het Panel dat onderhandeling gevoerd op basis van het eigendomsrecht de Pamaka een economisch meer solide regeling voor front-endcompensatie en verdeling van de voordelen zou hebben opgeleverd.
- Hoewel Newmont op ondernemingsniveau een beleid heeft ingesteld, heeft Surgold geen duidelijke strategie ontwikkeld voor het operationaliseren van haar erkenning van de mensenrechten van inheemse en tribale volken, hun rechten over de grond en hulpbronnen daaronder begrepen.

## 5.2 Werken in het raakvlak van grootschalige en kleinschalige mijnbouw

Newmont is actief betrokken bij diverse complexe vraagstukken geassocieerd met het wijdverbreid voorkomen van informele mijnbouw in de regio. Ten tijde van de opstelling van dit verslag, werkte de onderneming aan het afronden van een uitgebreide strategie met betrekking tot ambachtelijke en kleinschalige mijnbouw, alsmede het actualiseren van haar milieubaseline voor het beoordelen van de effecten van de informele mijnbouw op het lokale ecosysteem, met inbegrip van de waterkwaliteit en de aanwezigheid van kwik. De onderneming werkt samen met een lokale deskundige aan het ontwikkelen van methoden voor kwikvrije kleinschalige mijnbouw. De onderneming voert ook besprekingen met een maatschappelijke organisatie en een internationale instelling over de aanpak van deze vraagstukken.<sup>43</sup>

Hoewel Newmont betrokken is bij de milieudimensies van de informele mijnbouw, bespeurt het Panel een aantal leemten in het begrip van de onderneming ten aanzien van de sociale en mensenrechtendimensies van deze activiteiten. De leemten worden hieronder in beschouwing genomen en houden primair verband met de rechten over de gronden en de hulpbronnen, alsmede met de status van de Pamaka als eigenaar van hun traditionele gronden. Grondeigenaren in Suriname zijn gerechtigd tot schadeloosstelling en herstel voor verlies van land bij de ontwikkeling van hulpbronnen. Daar de marrons en inheemse volken niet formeel door de staat erkend worden als te hebben collectieve eigendomsrechten, zijn de Pamaka niet schadeloos gesteld voor het economisch verlies geassocieerd met het

---

<sup>43</sup> Surgold gaf aan dat ze met Stichting UNASAT werkt aan een kwikvrije productietechnologie en ook met de Artisanal Gould Council samen de mogelijkheden verkent om verschillende benaderingen in deze context uit te proberen. De onderneming gaf verder aan dat er met Conservation International wordt gekeken naar opties voor het tegengaan van biodiversiteitsverlies door het regenereren van groei in gebieden die zijn aangetast en vervuild door ambachtelijke en kleinschalige mijnbouwactiviteiten.

beperken van hun toegang tot informele mijnbouwgebieden toen de overheid hun grond onteigende. Evenmin zijn individuele personen vergoed voor het economisch verlies dat ze hebben geleden toen zij onvrijwillig werden verwijderd.

De onvolledige kennis van de onderneming wat betreft relaties tot de grond en geassocieerde bestaansmiddelen heeft grote invloed op het door haar begrijpen van het sociale effect van grondonteigening en de verwijdering van de Pamaka, en anderen, van Gowtu Bergi en van andere traditionele gronden. Bijvoorbeeld, Newmont beschikt niet over uitgebreide gegevens met betrekking tot het volgende:

- hoeveel van de mensen die in 2011 zijn uitgezet waren marron, en van welke stam
- welke groepen hadden de traditionele eigendom van Gowtu Bergi ten tijde van de uitzetting
- wie oefende ten tijde van de uitzetting traditioneel recht van grondgebruik uit
- de aard van die rechten, met inbegrip van huurovereenkomsten, huursommen en afdrachtsregelingen
- de aard van de relaties ontstaan tussen de grondeigenaren en de migranten naar het gebied
- de aard en de samenstelling van de informele mijnbouweconomie en het daarmee samenhangend effect op de bestaansmiddelen van de Pamaka, leden van andere marronstammen, alsook anderen
- het effect op afzonderlijke personen, op huishoudens en op de Pamaka meer in het algemeen, van het verlies van de toegang tot Gowtu Bergi en andere traditionele gronden.

Tijdens zijn bezoek aan Merian vernam het Panel dat Newmont een programma voor het herstel van bestaansmiddelen in overweging had, om de economische verplaatsing van de Pamaka van hun traditionele gronden aan te pakken. Echter, door het gebrek aan kennis omtrent traditionele systemen van grondgebruik en bestaansmiddelen, kan de onderneming geen geïnformeerde planmatige besluiten nemen. Het herstellen van de bestaansmiddelen zonder een empirisch of evidence-based inzicht in de praktische aspecten van eerder verlies betekent dat interventies in de toekomst ineffectief of zelfs nongeschikt kunnen zijn. Verder zal Newmont zonder de juiste sociale gegevens niet in staat zijn te beoordelen of haar bestaansmiddelenprogramma's enig herstel teweegbrengen.

Ook ontbreekt in de institutionele kennisbasis van de onderneming enig inzicht in de regelingen voor traditioneel grondgebruik met betrekking tot de alternatieve informele mijnbouwlocaties. Newmont is actief bezig met het beoordelen van alternatieve locaties op basis van mineralisatie. Informatie over traditioneel grondgebruik is essentieel om te voorkomen dat de rechten van andere groepen over grond en hulpbronnen worden ontwricht, alsook om te voorkomen dat er geschillen met en/of tussen stammen, lo's en bere's ontstaan.

#### **Puntsgewijze samenvatting**

- Het Panel heeft wijdverspreide en significante, nadelige milieueffecten ten gevolge van de informele mijnbouw in het projectgebied kunnen waarnemen, waaronder aantasting van het landschap en verzilting van de rivier.
- Het Panel bespeurt een aantal leemten in het begrip van de onderneming ten aanzien van de sociale en mensenrechtendimensies met betrekking tot de grondenrechten en rechten op hulpbronnen van de Pamaka en andere marronstammen, alsmede hun status als eigenaar van hun traditionele gronden.
- Newmont werkt eraan enkele van de milieuaspecten van de informele mijnbouw in het projectgebied aan te pakken.

### **5.3 Opbouwen van de kennisbasis omtrent de sociaal-maatschappelijke dimensie**

Het Panel heeft gemerkt dat de kennisbasis over de samenleving te Merian ontoereikend is. Het Panel kon van de locatie geen volledige karakterisering krijgen van de sociaal-maatschappelijke context, met inbegrip van de verwantschapsstructuur van de Pamaka, de verschillende punten van hun binding met de grond, hun systemen van collectieve bestaansmiddelen, of het proces voor het vaststellen en toewijzen van rechten in het kader van het Pamaka-systeem van traditioneel grondgebruik.<sup>44</sup> Een basisenquête is in 2011 onder de huidhoudens uitgevoerd in verband met projectgoedkeuring. Deze gegevensbron wordt niet actief gebruikt en is nimmer aangevuld of bijgewerkt. Door het ontbreken van nauwkeurige registers inzake bevolking, grondeigendom en patronen van gebruik en erfenis, is de onderneming niet in staat inzicht te krijgen in de volle reikwijdte van haar effect op de grondenrechten en rechten op hulpbronnen van de Pamaka en van andere marronstammen.

Het Inter-Amerikaans Hof voor de Rechten van de Mens heeft bevestigd dat, behalve FPIC, een milieu- en sociale-effectenanalyse welke de effecten op de rechten van de inheemse en tribale volken identificeert, een essentieel mechanisme is voor het waarborgen van de mensenrechten van de marrons in de context van de ontwikkeling van hulpbronnen in Suriname. De beoordeling van de gevolgen op het gebied van de mensenrechten is eveneens een fundamentele vereiste van de leidende beginselen van de Verenigde Naties over bedrijven en mensenrechten. Waar projecten moeten worden uitgevoerd op tribale grond, moeten ondernemingen aantonen te beschikken over een uitgebreide kennis van de sociaal-maatschappelijke, politieke en culturele context. Studies waartoe opdracht is gegeven, met inbegrip van die welke worden ondernomen als onderdeel van een ESIA, moeten de vraagstukken en gevolgen op het gebied van de mensenrechten onderzoeken en

---

<sup>44</sup> Het Panel heeft opgemerkt dat er vaak om vertrouwensvraagstukken heen genavigeerd moet worden bij het doen uitvoeren van studies van deze aard. Ondernemingen moeten respecteren dat sommige informatie niet kan worden gedeeld, zoals bepaalde traditionele kennis en informatie over specifieke traditionele aangelegenheden.

zowel de onderneming als de tribale volken ondersteunen tijdens hun onderhandelingen over het tot ontwikkeling brengen van natuurlijke hulpbronnen.<sup>45</sup> Die studies moeten de rechten van de vrouw in aanmerking nemen, ook de raakvlakken tussen gender en andere factoren zoals ras, armoede, leeftijd en arbeidsongeschiktheid, alsmede de mate waarin de locatie zelf kan bijdragen aan het verbeteren van de toegang tot of het onder grotere druk plaatsen van basisdiensten, aan mogelijkheden om te voorzien in het levensonderhoud, of anderszins invloed uitoefent op verschillen groepen mensen, met inbegrip van vrouwen.

Newmont stelt dat voor “greenfield” mogelijkheden in nieuwe jurisdicties een goed begrip nodig is van het maatschappelijke en politieke landschap om in staat te zijn effectief risicomanagement te voeren.<sup>46</sup> Effectenanalyses helpen bij het identificeren van de ernst van de risico's voor verschillende groepen mensen, alsook van passende maatregelen gericht op voorkomen, mitigeren en compenseren. Verder helpen ze bij het communiceren over deze zaken met de desbetreffende partijen. Het Panel merkt op dat Newmont pas recentelijk de vereiste heeft ingevoerd om de mensenrechten op te nemen als onderdeel van de effectenanalyses. Toch heeft Surgold geen fundamentele gegevens uit de sociale-effectenanalyse welke zijn vergaard tijdens de fase van exploratie en projectgoedkeuring, geoperationaliseerd. De gegevens verzameld tijdens deze studies zijn niet opgeslagen op een gemakkelijk toegankelijke wijze voor gebruik op de locatie noch verwerkt in plannen of managementsystemen voor de locatie. Zonder een kennisbasis met uitgebreide informatie over de sociaal-maatschappelijke context is het onwaarschijnlijk dat het delen van informatie met de lokale bevolking over effecten en het bespreken van de effectiviteit van beheersmaatregelen een alomvattend karakter zal hebben.

Het Panel heeft gesprekken gevoerd met diverse vertegenwoordigers van de onderneming die kennis droegen van verschillende aspecten van de sociaal-maatschappelijke context en die de structuren van sociale organisatie van de Pamaka konden beschrijven. Echter ging het om kennis die berustte bij individuele personen en niet om systematisch vastgelegde of geïnstitutionaliseerde kennis. Mondelinge communicatie bleek de primaire modus van kennisoverdracht. De informele aard van deze kennis en de wijze van overdracht vormen een risico voor alle betrokken partijen. Het is zeer waarschijnlijk dat belangrijke kennis verloren is gegaan terwijl het project vorderde van verkenning, via haalbaarheid en constructie, naar de operationele fase, waardoor de kans op het ontstaan van prestatieverschillen is gestegen. Ten slotte, beperkte kennis over managementsystemen van

---

<sup>45</sup> Newmont had opdracht gegeven tot een beoordeling van de gevolgen op het gebied van de mensenrechten (Human Rights Impact Assessment, HRIA) voor de Merianmijn. Dat onderzoek betrof de mensenrechten en met kwetsbaarheid verband houdende risico's voor verschillende groepen mensen. Het Panel heeft bij diverse gelegenheden verzocht de HRIA te mogen zien, hetzij in concept of de eindversie. Ten tijde van het opstellen van dit verslag, liet Newmont weten dat het onderzoek in de afrondende fase verkeerde, maar niet beschikbaar was voor het Panel.

<sup>46</sup> Zie: <http://sustainabilityreport.newmont.com/2014/docs/newmont-beyond-the-mine-sustainability-report-2014.pdf>, p.9.

sociale prestatie onder het op de locatie gestationeerde team dat verantwoordelijk is voor het onderhouden van relaties met de gemeenschap, verscherpt de problemen met betrekking tot het mobiliseren van sociaal-maatschappelijke kennis voor het beïnvloeden van hooggeplaatste besluitvormers.

#### **Puntsgewijze samenvatting**

- De kwaliteit en de vorm van de kennisbasis over de samenleving van Merian is niet in overeenstemming met de complexiteit van haar operationele context.
- Kennis omtrent de samenleving berust bij individuele personen en wordt gedeeld op informele wijze. Studies worden of niet centraal opgeslagen (met het oog op het gemakkelijk raadplegen daarvan) dan wel helemaal niet bewaard door de onderneming.
- Door het ontbreken van gedegen en toegankelijke kennis, is de basis voor het begrijpen van de impact van het project op de grondenrechten en rechten op hulpbronnen van de Pamaka en andere marronstammen moeilijk te bepalen.

#### **5.4 Zorgen voor gelijke toegang tot informatie**

Een essentiële veronderstelling van FPIC is dat de mensen die getroffen worden net zoveel begrip hebben van hun eigen rechten en de implicaties van het voorgestelde project als de projectontwikkelaars en regelgevers. Het Panel vroeg de leden van de Onderhandelingscommissie of zij toegang hadden tot de informatie die zij nodig hadden tijdens de onderhandelingen over de overeenkomst. De leden beschreven een open uitwisseling van informatie tussen partijen. Tegelijkertijd gaf de Commissie aan dat meer informatie nodig was. De Commissie had toegang verzocht tot andere mijnbouwlocaties van Newmont om te leren van de ervaringen op andere plaatsen. Bovendien had het Panel vernomen dat leden van de Pamakagemeenschap hadden gevraagd de locatie te mogen bezoeken om met eigen ogen de constructie vorderingen op Merian te zien. De onderneming had beloofd deze verzoeken in te willigen, maar dat is niet gebeurd. In een bijeenkomst met het Panel, vroegen de Commissieleden het Panel om voorbeelden van overeenkomsten tussen onderneming en gemeenschap uit andere gebieden. Deze verzoeken duiden op belangstelling voor het verkrijgen van additionele informatie over processen rondom het sluiten van overeenkomsten tussen onderneming en gemeenschap.

Het Panel ontving ook vragen van leden van de gemeenschap over aangelegenheden inzake werkgelegenheid, ontwikkeling van lokale bedrijven, milieueffecten, de alternatieve informele mijnbouwlocatie en het Merianproject in het algemeen. Het Panel had bijvoorbeeld ook een ontmoeting met een groep werknemers van Surgold, van wie de meeste Pamaka waren. Velen uitten een soortgelijke wens voor informatie over het project, de mogelijke effecten en voordelen ervan voor hun gemeenschappen. Bij gelegenheid maakten de gemeenschapsleden opmerkingen over de beperkte beschikbaarheid van informatie omtrent aangelegenheden die voor hen van belang waren en over de betrouwbaarheid van informatie verstrekt door de onderneming. Een van de Dorpskapiteins

benadrukte het belang van onafhankelijke informatie, vooral wat milieuvraagstukken betrof. Dit werd ook door anderen aangehaald tijdens de bespreking. De waarnemingen van het Panel suggereren dat de systemen inzake informatiedeling en betrokkenheid versterking behoeven.

De meeste Pamaka met wie het Panel contact heeft gehad tijdens zijn korte bezoek, gaven aan dat zij de Samenwerkingsovereenkomst accepteerden als de uitkomst van onderhandelingen door de aangewezen vertegenwoordigers van het traditionele gezag van de Pamaka. Er was evenwel maar een beperkt besef van wat de overeenkomst inhield en wat het aanbood op het stuk van waarborgen en ontwikkelingskansen. Sommigen gaven aan dat de intensiteit en de stijl van de betrokkenheid tussen onderneming en gemeenschap was veranderd na de ondertekening van de Delfstoffenovereenkomst. De mensen gaven aan dat het moment dat het project de constructiefase in ging, het betrokkenheid van de onderneming verschoof naar de Onderhandelingscommissie en de Kapiteins, en niet zozeer naar de leden van de gemeenschap in het algemeen. Sommigen zeiden dat daarvoor, de betrokkenheid ten aanzien van de gemeenschap zich juist uitstreekte tot het niveau van het huishouden en dat vrouwen en jongeren meer erbij betrokken werden.<sup>47</sup>

Surgold managers belichtten de uitdagingen van het krijgen van toegang tot informatie en van het bewerkstelligen van betrokkenheid van de gemeenschap in het algemeen. Afgezien van de uitdagingen opgeworpen door de logistiek en het migrerend karakter van de Pamaka-gemeenschap, werd een aantal interne, organisatorische vraagstukken voorgelegd aan het Panel. Deze vraagstukken hielden verband met de overgang via projectgoedkeuring, constructie en bedrijfsvoering en de verschillende prioriteiten van de respectieve teams. Het team op locatie dat belast was met het onderhouden van de relaties met de gemeenschap, rapporteerde dat er beperkte middelen beschikbaar waren voor hen om hun werk uit te zetten over routinematig contact, management van vraagstukken, analytisch werk en onderzoek, alsmede strategische planning op de langere termijn.

#### **Puntsgewijze samenvatting**

- De leden van de Pamaka-Onderhandelingscommissie beschreven een open uitwisseling van informatie tussen partijen tijdens het overleg en de onderhandelingen over de overeenkomst.
- Vraagstukken geassocieerd met toegang tot informatie over vraagstukken van belang en uit onafhankelijke bronnen werden onder de aandacht van het Panel gebracht.
- Er waren berichten dat tijdens de constructiefase de inspanning ten aanzien van betrokkenheid van de gemeenschap op dorpsniveau te Merian afnam.

---

<sup>47</sup> Volgens de bronnen bij de onderneming, zou dit de periode van betrokkenheid ten opzichte van de ESIA zijn geweest en toen Surgold een actiever participatieprogramma had, voordat het project de constructiefase in ging.

- Het Merian-team voor het onderhouden van de relaties met de gemeenschap schijnt niet te beschikken over de nodige middelen om het gestelde Surgolddoel van interactie en onderhandeling met de Pamaka op basis van de beginselen van FPIC, te behalen.

## 5.5 Aandacht voor vrouwenrechten

Respect voor vrouwenrechten is een wezenlijk deel van de maatschappelijke verantwoordelijkheid om de mensenrechten te respecteren.<sup>48</sup> Dit is vooral van belang in de context van mijnbouw binnen of nabij traditionele gronden van inheemse of tribale volken. Vrouwen die behoren tot inheemse en tribale volken, krijgen te maken met meerdere vormen van discriminatie. Ze worden vaak gediscrimineerd omdat ze inheems of tribaal zijn, alsmede om hun gender. Ze nemen een zelfs kwetsbaardere positie in wat schendingen van hun mensenrechten betreft, wanneer ze in armoede leven. Overal ter wereld wijst wetenschappelijk onderzoek uit dat de introductie van grootschalige mijnbouw nadelige invloed kan uitoefenen op vrouwen uit inheemse of tribale gemeenschappen, vaak op andere wijze en in onevenredige mate vergeleken met de mannen uit deze gemeenschappen.<sup>49</sup> Voorts, tenzij het probleem van discriminatie van vrouwen wordt onderkend en actief aangepakt, lopen vrouwen in inheemse en tribale gemeenschappen het risico de voordelen mis te lopen die zijn bereikt door onderhandeling binnen een FPIC-proces of een ontwikkelingsovereenkomst.

In 2015 verklaarde de speciale rapporteur van de VN voor de rechten van inheemse volken, Victoria Tauli-Corpuz, dat grond en toeigening, bijvoorbeeld, niet genderneutraal zijn en dat de rechten van de inheemse vrouw in wisselwerking staan met schendingen van collectieve grondenrechten. Bij het analyseren van de situatie van inheemse vrouwen wereldwijd, benadrukte de speciale rapporteur dat:

“Het verlies van land en de uitsluiting van vrouwen kan leiden tot kwetsbaarheid voor mishandeling en geweld, zoals seksueel geweld, uitbuiting en mensenhandel. Bovendien zijn de secundaire effecten van schendingen van grondenrechten, zoals verlies van bestaansmiddelen en

---

<sup>48</sup> Zie United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, art. 44, “Alle hierin erkende rechten en vrijheden gelden gelijkelijk voor mannelijke en vrouwelijke inheemse individuen”; ILO Conv. No 169, art. 3; en Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women.

<sup>49</sup> Keenan, et al. (2014) Company-community agreements, gender and development, *Journal of Business Ethics* 135 (4): 607-615; Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous Peoples, Communities of African Descent, Extractive Industries*, 31 December 2015, <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf>: p. 168.



slechte gezondheid, vaak onevenredig van invloed op vrouwen in hun rol van verzorgers en beschermers van het lokale milieu.”<sup>50</sup>

In 2010 ontwikkelden het VN Bureau van de speciale adviseur voor gendergelijkheid en positieverbetering van vrouwen en het Secretariaat van het VN Permanente Forum voor inheemse vraagstukken een gezamenlijke instructie inzake gender en inheemse volken.<sup>51</sup> De instructie stelt dat in de afgelopen jaren, vrouwelijke voorvechters van de mensenrechten ernaartoe hebben gewerkt de ondeelbaarheid van de mensenrechten te benadrukken en in het bijzonder, de onderlinge relaties tussen culturele rechten en de mensenrechten van de vrouw opnieuw te bevestigen. De instructie legt uit dat de inheemse en tribale cultuur niet statisch is, dat er inspanningen geleverd moeten worden om te garanderen dat maatschappelijke verandering de rechten en belangen van de vrouw ondersteunt. De instructie stelt verder dat de deelname van inheemse vrouwen in overleg- en besluitvormingsprocessen over het beheer van natuurlijke rijkdommen verplicht zou moeten worden gesteld.<sup>52</sup> De instructie geeft als aanbeveling dat genderanalyse een essentieel deel zou moeten uitmaken van de effectenanalyse. De vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof onderschrijven ook de zienswijze dat deelname en effectenanalyses op het gebied van gender een waarborg bieden voor de mensenrechten van vrouwen uit inheemse en tribale samenlevingen.

Het Panel heeft opgemerkt dat de traditionele gezagsstructuur van de Pamaka vrouwen de mogelijkheid biedt om deel te nemen als leden van de gemeenschap, leiders en vertegenwoordigers. Het Panel heeft met drie Pamaka-vrouwen in leidinggevende posities gesproken: een Kapitein, een lid van de Onderhandelingscommissie en een “grondbaas” die ook een eigen bedrijf had. Het Panel heeft gemerkt dat sommige vrouwen meningen, zorgpunten en aspiraties voor de toekomst te kennen gaven aan hun mannelijke tegenhangers, andere leden van de gemeenschap en het Panel. Dit geeft een indicatie dat de onderneming enkele vrouwen had betrokken bij sommige processen van betrokkenheid.

Maar er waren ook andere indicaties dat Surgold met de Pamaka-autoriteiten moet samenwerken om haar benadering van genderinclusie te versterken. Tijdens een van de

---

<sup>50</sup> Zie: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/images/docs/annual/2015-annual-hrc-a-hrc-30-41-en.pdf>

<sup>51</sup> Dit document werd samengesteld door het VN Permanente Forum voor inheemse vraagstukken, dat deskundig advies en aanbevelingen verstrekt over inheemse vraagstukken. Zie:

<https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/unpfii-sessions-2.html>. Een ander relevant instrument is het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.

<sup>52</sup> Het Deskundigenmechanisme van de VN voor de rechten van inheemse volken benadrukte: “vrouwen hebben recht op gelijkheid bij de uitoefening van het recht van inheemse volken om te participeren in zowel interne als externe besluitvormingsprocessen en -instituten.” *Final study on indigenous peoples and the right to participate in decision-making*, May 26, 2011, para. 36. Zie ook Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous Peoples, Communities of African Descent, Extractive Industries*, 31 December 2015, <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf>: pp. 167-8.

besprekingen op gemeenschapsniveau, bijvoorbeeld, verklaarde een vrouwelijke Kapitein dat ze in het verleden werd uitgenodigd voor bijeenkomsten van de gemeenschap met de onderneming. Echter, zei ze, werd ze in de afgelopen jaren niet langer uitgenodigd voor bijeenkomsten en had de onderneming de neiging te communiceren met de mannelijke Kapiteins. Zij benadrukte dat de grond gemeenschapsbezit is, dat de effecten van de mijnbouw op eenieder van invloed zijn, dat de jongeren en toekomstige generaties het meest te verliezen hadden en dat een eerlijk proces moest worden gevolgd, in lijn met overeengekomen protocollen van betrokkenheid.

Andere Pamaka-vrouwen gaven uiting aan hun frustratie dat hun toegang tot informatie over de mogelijke nadelige effecten en de voordelen van het project was afgenomen en dat zij minder in staat waren hun stem te laten horen over het project dan voorheen het geval was. Zoals hierboven opgemerkt, de vrouwen zeiden dat de onderneming in het verleden een procedure van betrokkenheid volgde die meer inclusief was (ofschoon ze niet suggereerden dat het voorheen voldoende was). Het vraagstuk van toegang van vrouwen tot informatie werd ook aan de orde gesteld door een vrouwelijk lid van de Onderhandelingscommissie dat uitlegde dat de behoefte aan informatie van de vrouw vaak anders was dan die van mannen en dat vrouwen in de gemeenschap niet altijd toegang hadden tot de informatie die ze nodig hadden, op een voor hen begrijpelijke wijze.

Zoals hierboven benadrukt, is de kennisbasis van de onderneming omtrent de samenleving bij lange na niet toereikend. Er zijn ook onvolkomenheden bij het analyseren van de verschillende effecten op vrouwen, meisjes en andere leden van de gemeenschap die te maken hebben met meerdere vormen van marginalisatie. Deze tekortkoming verhoogt het risico dat de onderneming onbewust schending van de vrouwenrechten veroorzaakt, daartoe bijdraagt of verergert. De onderneming heeft de gelegenheid en verantwoordelijkheid de leidinggevende rollen van de vrouw binnen de traditionele gezagsstructuur van de Pamaka te versterken en te garanderen dat haar benadering de vrouwen erbij betrekt en rekening houdt met vraagstukken van sociale uitsluiting.

#### **Puntsgewijze samenvatting**

- De traditionele gezagsstructuren van de Pamaka bieden vrouwen de mogelijkheid deel te nemen als leden van de gemeenschap, leiders en vertegenwoordigers.
- Enkele Pamaka-vrouwen gaven uiting aan hun frustratie dat hun toegang tot informatie over de mogelijke nadelige effecten en de voordelen van het project ontoereikend was en in de loop van de tijd was afgenomen.
- De onderneming heeft geen adequate analyse gemaakt van de verschillende effecten van het project op vrouwen, meisjes en andere leden van de gemeenschap die te maken hebben met meerdere vormen van marginalisatie.
- Er zijn mogelijkheden voor de locatie om te garanderen dat haar benadering de vrouw erbij betrekt, terwijl de gezagsstructuren van de Pamaka in acht worden genomen, en dat aandacht wordt besteed aan kwesties van sociale uitsluiting.

## 6 Aanbevelingen voor de Merianmijn

Zoals eerder opgemerkt, werkt Newmont in een context waarin er geen gelegenheid was voor de Pamaka om toe te stemmen in de ontwikkeling van de Merianmijn op traditionele gronden: de staat verleende de onderneming het recht om mineralen die zich in de bodem bevinden te exploreren en te exploiteren zonder zinvol overleg gevoerd met of toestemming verkregen van de eigenaren van de traditionele gronden; en de Regering van Suriname heeft van sommige Pamaka hun traditionele grond, waarop ook Gowtu Bergi is gelegen, onteigend, om plaats te maken voor de mijn. Tegen deze achtergrond heeft Newmont het Panel uitgenodigd de procedures op het terrein te Merian te bekijken en advies te geven over de wijze waarop de onderneming in de toekomst beter kan aansluiten op beginselen van FPIC.

Naar de mening van het Panel heeft Newmont niet de vereiste studies uitgevoerd om de negatieve implicaties van deze onteigening te begrijpen en geen adequate vergoeding geboden of verdeling van de voordelen, op basis van een erkenning van de rechten over de gronden en de hulpbronnen. Onder deze omstandigheden - opmerkende dat Newmont beoogd heeft beginselen van FPIC toe te passen op Merian maar niet beweert FPIC te hebben verkregen van de Pamaka - vroeg Newmont het Panel om advies over hoe in de toekomst de procedures inzake betrokkenheid van de gemeenschap beter in overeenstemming te brengen met de beginselen van FPIC binnen een mensenrechtenkader. Het Panel moedigt Newmont aan de volgende specifieke aanbevelingen in overweging te nemen:

1. Onderhandelen met de traditionele gezagsstructuren van de marrons over overeenkomsten die hun traditionele vormen van eigendom en gebruik van de grond waarop Merian actief is, erkennen en weerspiegelen, overeenkomstig de vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, ook al zou de regering in gebreke blijven deze vonnissen volledig ten uitvoer te leggen. Het Panel erkent de complexiteit van een dergelijke situatie, maar het werken aan een op rechten gebaseerde overeenkomst inzake verdeling van de voordelen met de marronvolken biedt de gelegenheid voor constructieve dialoog met de regering over de noodzaak de rechten van de marrons te respecteren. Een dergelijke benadering overstijgt de procedures die historisch gevolgd worden in vergelijkbare contexten in de regio en zal Newmont positioneren als toonaangevend bij de afstemming op internationale standaarden.
2. Aanmoedigen, prikkelen en assisteren van de Regering van Suriname om de rechten van de marrons over de gronden en hulpbronnen te erkennen en te waarborgen in overeenstemming met de vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens.

3. Voortzetten van het overleg met de traditionele gezagsstructuren via wederzijds overeengekomen mechanismen en processen, daarbij ervoor zorgend:
  - a. de toezeggingen om de gemeenschap te assisteren bij het verkrijgen van toegang tot informatie over processen inzake het bereiken van overeenkomsten binnen andere mijnbouwcontexten, na te komen;
  - b. te garanderen dat processen en mechanismen van betrokkenheid de rol en status van de vrouw in het traditioneel gezag en andere besluitvormingsstructuren versterkt.
4. Toegang blijven verlenen aan het traditioneel gezag van de Pamaka en zijn afgevaardigden tot onafhankelijk juridisch advies en andere deskundigheid voor het opheffen van de inherente machtsongelijkheid tussen de marrons, de Regering van Suriname en Newmont. Deze ondersteuning ook bieden aan andere marronstammen wiens gronden en hulpbronnen de invloed van de activiteiten van Newmont ondervinden. Dit zou moeten bestaan uit:
  - a. het financieren van onafhankelijke juristen gekozen door de traditionele gezagsdragers om hen bij te staan in alle aspecten van betrokkenheid en onderhandelingen met Newmont en haar dochteronderneming
  - b. het financieren van specialisten (zoals antropologen en geografen) gekozen door de traditionele gezagsdragers van de marrons om met hen samen te werken aan het in kaart brengen van hun traditionele gronden. Dit is vooral belangrijk in omstandigheden waarin er discussie wordt gevoerd over traditionele eigendom
  - c. het voorzien in onafhankelijk wetenschappelijk advies over milieuaangelegenheden die punten van zorg vormen, en/of een onafhankelijke beoordeling van de ESIA
  - d. het faciliteren van contact tussen het traditioneel gezag van de marrons en vertegenwoordigende lichamen van de inheemsen uit een andere context (bijv. Ghana, Australië of Canada).
5. Beraadslagen met de traditionele gezagsstructuren over de wijze waarop Newmont haar benadering van betrokkenheid van de gemeenschap kan verbeteren, zonder de traditionele gezagsstructuren te ondermijnen. Idealiter zou dergelijke betrokkenheid:
  - a. breedgedragen en inclusief zijn, met aandacht voor de noden van de subgroepen in de gemeenschap, met inbegrip van vrouwen en jongeren
  - b. veelomvattend zijn, met inbegrip van informatie over:
    - i. mensenrechten en de verantwoordelijkheden en verbintenissen van de onderneming op het vlak van de mensenrechten;

- ii. processen, voorwaarden en uitkomsten met betrekking tot het bereiken van overeenkomsten
  - iii. de effecten van Merian en toekomstige projectontwikkelingen op de marrons en hun individuele en collectieve rechten
  - iv. cumulatieve effecten van mijnbouw, waaronder begrepen de milieu- en gezondheidsrisico's geassocieerd met de informele mijnbouw.
- 6. Ervoor zorgen dat de besluitvormers van de onderneming toegang hebben tot relevante informatie en middelen voor betrokkenheid met de marrons op een wijze die de beginselen van FPIC ondersteunen. Dit omvat mede:
  - a. sociaal-maatschappelijke gegevens en informatie inzake de rechten van inheemse en tribale volken over grond en hulpbronnen
  - b. een alomvattend beeld van de gevolgen die de Merianmijn heeft op het gebied van de mensenrechten, met inbegrip van de effecten op het gebruik van de grond en de hulpbronnen, alsmede de verschillende effecten op vrouwen, meisjes en andere leden van de gemeenschap die het hoofd moeten bieden aan meerdere vormen van marginalisatie
  - c. een kennisbeheersysteem dat de mogelijkheid biedt voor het verzamelen, controleren en gebruiken van sociaal-maatschappelijke gegevens ter ondersteuning van plannings-, besluitvormings- en herstelprocessen gebaseerd op respect van rechten.
- 7. Garanderen dat maatschappelijke baselinestudies en effectenanalyses waartoe opdracht is gegeven niet voor exclusief gebruik door de onderneming zijn. Partijen moeten afspraken maken over gezamenlijke toegang tot studies en onderzoek als basis voor betrokkenheid en onderhandeling in de toekomst. Het Panel wil Newmont aansporen om samen met het traditioneel gezag van de marrons te werken aan gedeelde processen voor het verzamelen van informatie omtrent systemen van traditioneel grondgebruik en de daarmee verband houdende rechten op hulpbronnen.
- 8. Ervoor zorgen dat de medewerkers van Newmont en Surgold de relevantie en betekenis begrijpen van de beleidsverbintenissen van de onderneming, het internationale mensenrechtenkader en relevante jurisprudentie.
- 9. Aanmoedigen tot het bestuderen van de vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof en ervoor zorgen dat zelfs indien geen FPIC wordt verkregen, de onderneming andere waarborgen begrijpt en in overweging neemt, zoals:
  - a. de bovengenoemde studies over de rechten van inheemse en tribale volken over grond en hulpbronnen
  - b. mitigerende maatregelen voor onderscheiden risico's en effecten op het gebied van de mensenrechten

- c. toekomstige regelingen inzake verdeling van voordelen die gebaseerd zijn op een praktische erkenning van de rechten van inheemse en tribale volken over grond en hulpbronnen.

10. Wat betreft de vraag of Newmont al dan niet FPIC zou kunnen verkrijgen voor belangrijke besluiten te Merian in de toekomst nu er geen FPIC is voor projectontwikkeling, is het Panel van mening dat, per definitie, toestemming achteraf geen FPIC uitmaakt. Het Panel acht het evenwel mogelijk dat de onderneming met terugwerkende kracht een oplossing zoekt voor de invloed die is uitgeoefend op de rechten van de inheemse en tribale volken over grond en hulpbronnen, als basis voor het bevorderen van het verkrijgen van FPIC voor toekomstige belangrijke beslissingen. Onder deze omstandigheden zou FPIC afhankelijk worden gesteld van het herstel van de vraagstukken die verband houden met praktijken in het verleden en onderhandelingen op basis van de rechten over grond en hulpbronnen. Alleen de marrons kunnen bepalen of dit een adequate basis biedt voor het aangaan van onderhandelingen over FPIC voor toekomstige belangrijke beslissingen.

## **7      Additionele richtlijnen voor de sector**

Op grond van de lessen getrokken uit de ervaringen met Merian, bieden de onderstaande aanbevelingen een algemene richtlijn voor ontwikkelaars van natuurlijke hulpbronnen bij het verkrijgen van FPIC.

1. FPIC is een mechanisme dat de individuele en collectieve rechten van inheemsen en tribale volkeren waarborgt, met inbegrip van hun grondenrechten en rechten op hulpbronnen. Hoewel staten uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het garanderen van de bescherming van de rechten van de inheemse en tribale volken, dienen ondernemingen onafhankelijk due diligence te betrachten en ervoor te zorgen dat zij zelf de rechten van de inheemse en tribale volken niet schenden of bijdragen aan de schending van die rechten. Het operationaliseren van FPIC binnen een mensenrechtenkader door ondernemingen maakt deel uit van het aan de dag leggen van die due diligence.
2. Bij het betrachten van zorgvuldigheid, moeten ondernemingen situaties identificeren waarin de aanspraken van inheemse of tribale volken op traditionele gronden onzeker zijn of bewist worden, voordat ze overgaan tot het ontplooiën van activiteiten op die gronden. Ondernemingen kunnen een rol spelen bij het faciliteren van een oplossing voor dergelijke vraagpunten. Bijvoorbeeld, zoals eerder aanbevolen, ondernemingen kunnen specialisten (zoals antropologen en geografen) financieren die door de traditioneel gezagsdragers zijn gekozen om met hen samen te werken aan het in kaart brengen van hun traditionele grondeigendom. Ondernemingen dienen geen mijnbouwgerelateerde activiteiten uit te voeren of te

bevorderen totdat deze zaken volledig doorgrond zijn en een proces voor hun oplossing is overeengekomen tussen de inheemse of tribale volken.

3. Om FPIC binnen een mensenrechtenkader te verkrijgen, moet de toestemming van inheemse en tribale volken berusten op voorwaarden die hun traditionele grondenrechten en rechten over de natuurlijke hulpbronnen, alsmede andere rechten die worden aangetast, erkennen en inhoudelijk in aanmerking nemen. Dit zou mede omvatten de bevestiging dat inheemse en tribale volken de bevoegdheid en het vermogen hebben te onderhandelen met een ontwikkelaar van hulpbronnen op basis van hun traditionele rechten, ook in een context waarin die rechten niet volledig erkend worden door de staat. Het resultaat van onderhandelingen en de voorwaarden voor toestemming moeten mede omvatten zinvolle regelingen voor mitigatie van effecten, compensatie en redelijke verdeling van de voordelen, welke de rechten van de inheemse en tribale volken over de grond en hulpbronnen in aanmerking nemen.
4. Vrouwen hebben recht op gelijkheid bij de uitoefening van het recht van inheemse volken om te participeren in zowel interne als externe besluitvormingsprocessen en -instituten. Ondernemingen dienen in hun samenwerking met inheemse leiders en stamhoofden de deelname van vrouwen aan het totale proces van FPIC te bevorderen, daarbij rekening houdend met de eigen gezagsstructuren van inheemse en tribale volken.
5. De Inter-Amerikaanse Commissie voor de rechten van de mens heeft vastgesteld dat regeringen “gewoonlijk rechtstreeks praten met leden van bestuurscolleges van inheemse volken of hun vertegenwoordigers, van wie de meesten mannen zijn, ondanks het feit dat die bestuurders of vertegenwoordigers misschien geen uitdrukkelijk mandaat hebben van hun algemene vergadering of de gemeenschapsraad om beslissingen van bijzonder belang te nemen.”<sup>53</sup> Ondernemingen moeten met inheemse en tribale volken werken om hun traditionele besluitvormingsprocessen te begrijpen en zich ervan te verzekeren dat de besluiten van de gemeenschap consistent zijn met die processen. Terwijl gewerkt wordt aan het verkrijgen van inzicht in de traditionele besluitvormingsprocessen, moeten ondernemingen accepteren dat gemeenschappen bepaalde informatie niet zullen delen met de onderneming, zoals bepaalde traditionele kennis en informatie betreffende specifieke traditionele aangelegenheden.

---

<sup>53</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Indigenous Peoples, Communities of African Descent, Extractive Industries*, 31 December 2015, <http://www.oas.org/en/iachr/reports/pdfs/ExtractiveIndustries2016.pdf>: pp. 167-8.

6. Ontwikkelaars van hulpbronnen moeten beschikken over de vereiste kennis en middelen om het verkrijgen van FPIC te kunnen bevorderen. Ontwikkelaars moeten zich voorbereiden door:
  - a. kennis te verwerven over de operationele context, met inbegrip van aanspraken op traditionele grondeigendom, alsmede geassocieerde systemen van traditioneel grondgebruik
  - b. uitgebreide sociaal-maatschappelijke baselinestudies en effectenanalyses, welke de mensenrechten identificeren, uit te voeren
  - c. een genderanalyse alsmede een effectenanalyse op te nemen als onderdeel van het voorgaande
  - d. deze kennis te verwerken in de managementsystemen van de onderneming zodat effecten en risico's kunnen worden gevolgd en beheerst
  - e. te zorgen voor interne afstemming en bewustwording met betrekking tot beleidsverbintenissen van de onderneming, waaronder implicaties voor specifieke operationele contexten.
7. Een onderneming die niet adequaat is voorbereid, verkeert niet in een positie om informatie te verstrekken aan regelgevers, inheemse en tribale volken of om zelf informatie te verwerken over de effecten van een project op de rechten van inheemse en tribale volken. Evenmin zal die onderneming in staat zijn conflict te vermijden waar er geschilpunten bestaan, om mitigerende maatregelen te ontwikkelen voor bekende effecten, of te onderhandelen over een regeling voor verdeling van voordelen die gebaseerd is op een werkelijke erkenning van de rechten van inheemse en tribale volken. Het Panel dringt aan op bredere erkenning binnen de industrie van de symbiose tussen:
  - a. een ontwikkelaar van hulpbronnen die op de hoogte is van de sociaal-maatschappelijke context en de individuele en collectieve rechten van inheemse en tribale volken op de grond en de hulpbronnen
  - b. het vermogen van de ontwikkelaar om informatie te genereren over de gevolgen en risico's van een project voor die sociaal-maatschappelijke context en de rechten van inheemse en tribale volken.
8. Ontwikkelaars van hulpbronnen dienen de constructiefase te benaderen als een periode van gevaar voor de mensenrechten. Die benadering zou:
  - a. de industrie in staat stellen reeds vroeg in de levenscyclus van de mijn risicobeperkende maatregelen te ontwikkelen voor wat een algemeen bekende uitdaging is voor de sociaal-maatschappelijke prestaties,



- b. inspanningen inzake “front end loading” ondersteunen om te garanderen dat studies beschikbaar zijn voor de operationele fase van het project
  - c. de nodige tijd, toewijzing van middelen en verdeling van inspanning consistent met de standaarden van de industrie en de beginselen van FPIC, waarborgen.
9. Vanaf het begin van een project voor het ontwikkelen van hulpbronnen moet worden nagegaan hoe inheemse en tribale volken partners kunnen worden bij het ontwikkelen van de hulpbronnen en een grotere overdracht van vermogen tot stand kan worden gebracht op basis van erkenning van hun traditionele eigendom van de gronden in kwestie.

## **8 Conclusie**

Het Panel verwelkomde de mogelijkheid om zich te buigen over aangelegenheden betreffende FPIC in een mensenrechtenkader bij de Merianmijn in Suriname. Het instellen van het Panel door Newmont, de deelname van de onderneming aan de procedures van het Panel en de publicatie van dit verslag bieden waardevolle inzichten voor de industrie in het algemeen en zijn een bewijs van de commitment van Newmont om de betrokken complexiteiten diepgaander in overweging te nemen. In de stevige uitwisselingen tijdens de opstelling van dit verslag, hebben de partijen hun begrip van de complexe sociale en mensenrechtendynamiek geassocieerd met het werken aan het verkrijgen van FPIC in jurisdicties waar de algemene voorwaarden niet met de rechten verenigbaar zijn, kunnen verrijken. Het Panel deed een aantal algemene aanbevelingen voor de industrie in het algemeen. Een volgende stap is het bespreken van deze aanbevelingen, samen met de bevindingen van dit verslag, op RESOLVE's FPIC Solutions Dialogue.

Het Panel heeft ook een aantal specifieke maatregelen aangegeven voor het verbeteren van de betrokkenheid van de gemeenschap en de naleving van de mensenrechten bij de Merianmijn. Enkele daarvan zijn maatregelen voor het herstellen van in het verleden gevolgde procedures en het inspelen op geïdentificeerde leemten. Bijvoorbeeld, het vraagstuk van de onvolledige sociaal-maatschappelijke baselinegegevens en effectenanalyses voor het identificeren van de mensenrechtenvraagstukken moet nodig worden aangepakt. De aanbeveling van het Panel is om deze studies te voltooien en de gegevens en bevindingen van de studies te delen met de marronstammen en op te nemen in strategieën, plannen en managementsystemen te Merian. Het Panel moedigt de locatie ook aan tot het gebruiken van deze studies als basis voor inzicht in de gevolgen van onteigening van traditionele gronden van sommige marrongroepen.

Een centraal punt dat het Panel getracht heeft over te brengen, is dat het vermogen van inheemse en tribale volken om te onderhandelen met een onderneming (of een staat) een functie is van een groter geheel van mensenrechten die FPIC ondersteunen. Toestemming

welke gebaseerd is op collectieve rechten over grond en hulpbronnen biedt een solide economisch kader voor onderhandeling met inheemse en tribale volken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen inhouden aandelen, royaltybetalingen, voor gemeenschapsontwikkeling bestemde fondsen of trusts die volledig eigendom zijn van en onder volle zeggenschap vallen van de gemeenschap en voor een bedrag in overeenstemming met de erkenning van de traditionele gronden als een economisch bezit, alsmede andere strategieën voor het in de loop van de tijd bewerkstelligen van de overdracht van vermogen.<sup>54</sup> Zonder de erkenning van traditionele gronden als economisch bezit, wordt de overdracht van vermogen overgelaten aan het inzicht van de ondernemingen zelf. Hoewel discretionaire initiatieven voor gemeenschapsontwikkeling belangrijk zijn (en indien goed doordacht kunnen bijdragen aan de capaciteitsversterking van inheemse en tribale volken voor het uitoefenen van hun mensenrechten), hebben ze toch de neiging om grondeigenaren te positioneren als passieve ontvangers met noden, in plaats van hen te positioneren als actieve partners bij de ontwikkeling van hulpbronnen met economisch bezit en rechten.

Ten slotte is er de vraag hoe een onderneming zich moet inzetten voor het verkrijgen van FPIC terwijl de optie de hulpbron te ontwikkelen reeds is gekozen. FPIC impliceert de voortzetting van een relatie van onderhandeling en toestemming na initiële goedkeuring. FPIC voor genomen beslissingen terwijl inheemse en tribale volken niet de gelegenheid hebben om toestemming te verlenen voor het ontwikkelen van de hulpbronnen in eerdere fasen en te onderhandelen over economische uitwisseling op basis van grondeigendom, is geen FPIC binnen een mensenrechtenkader. Het Panel moedigt aan tot het nemen van herstelmaatregelen in gevallen waarin met de mensenrechten verenigbare toestemming eerder niet werd verkregen en waar partijen het erover eens zijn dat herstel mogelijk is. Het Panel is van mening dat in sommige gevallen, het herstellen van praktijken uit het verleden de enige basis is waarop kan worden onderhandeld over FPIC voor toekomstige beslissingen.

---

<sup>54</sup> Voor een discussie over echt partnerschap en verdeling van de voordelen met inheemse en tribale volken in de context van het ontginnen van hulpbronnen, zie hoofdstuk IV, paras. 75-77 van: UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, "Compilation of the conclusions and recommendations of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, on extractive industries affecting indigenous peoples and other issues related to business and human rights," A/HRC/FBHR/2012/CRP.1, 29 November 2012.

## Bijlage 1

### Het internationale mensenrechtenkader

Het ontwikkelen en ontginnen van natuurlijke hulpbronnen kan invloed uitoefenen op een breed scala van mensenrechten van inheemse en tribale volken. De materiële rechten waar het meestal om gaat wanneer mijnbouw- en winningsindustrieën actief zijn op of nabij inheemse of tribale grondgebieden, zijn onder andere hun grondenrechten, rechten op hulpbronnen, rechten op cultuur en rechten op gezondheid.<sup>55</sup>

#### Plichten van de staat

De bovengenoemde rechten zijn verankerd in bindende internationale en regionale mensenrechtenverdragen, alsmede uitdrukkelijk verwoord in de Verklaring van de Verenigde Naties over de rechten van inheemse volken. Deze rechten zijn dan wel geformuleerd in de Verklaring, maar ze zijn afkomstig uit het bestaande internationale recht. Inheemse rechten over de grond en hulpbronnen zijn geworteld in het recht op eigendom, dat bekrachtigd wordt in het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens, waarbij Suriname partij is. Daarnaast maken ze integrerend deel uit van het recht op cultuur, het zelfbeschikkingsrecht en het recht op een adequate levensstandaard, beschermd door het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, verdragen die ook door Suriname zijn geratificeerd. Eveneens relevant bij het bekrachtigen van de thans wereldwijde standaard van inheemse grondenrechten en rechten op hulpbronnen is een verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie en wel ILO-conventie 169 inzake Inheemse en Tribale Volken.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, "Compilation of the conclusions and recommendations of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, on extractive industries affecting indigenous peoples and other issues related to business and human rights," A/HRC/FBHR/2012/CRP.1, 29 November 2012.

<sup>56</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, adopted December 16, 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entered into force January 3, 1976, arts 1, 11, and 15. Zie ook: CESCR General Comment 21; International Covenant on Civil and Political Rights, adopted Dec. 16, 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entered into force March 23, 1976, arts. 1(1), 27; UN Human Rights Committee, General Comment No. 23: Article 27 (The rights of minorities), April 8, 1992, para. 7; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXIII (Indigenous Peoples), August 18, 1997; International Labour Organization Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples.

De Verklaring over de rechten van inheemse volken stelt dat zij het recht hebben “van eigendom, gebruik, ontwikkeling en bestuur met betrekking tot de gronden, gebieden en hulpbronnen die zij bezitten uit hoofde van traditioneel eigendom of andere traditionele occupatie of gebruik,” en om hun eigen ontwikkelingsprioriteiten en -strategieën te bepalen.<sup>57</sup> Ter verwezenlijking van inheemse rechten over de gronden en hulpbronnen, moeten staten deze gronden, gebieden en hulpbronnen wettelijk erkennen en beschermen, met eerbiediging van de gebruiken, tradities en systemen van traditioneel grondgebruik van de betrokken inheemse en/of tribale volken.<sup>58</sup>

Als onderdeel van hun verplichting tot bescherming van de rechten van inheemse en tribale volken, hebben staten de plicht inheemse en tribale volken te raadplegen en met hen samen te werken via hun eigen vertegenwoordigingsinstituten, met het doel hun vrije en weloverwogen toestemming te verkrijgen voordat goedkeuring wordt verleend voor een project dat van invloed zal zijn op hun gronden of gebieden en overige hulpbronnen.<sup>59</sup> Deze plicht moet opgevat worden als een mechanisme voor bescherming tegen maatregelen die de internationaal erkende mensenrechten van inheemse en tribale volken kunnen aantasten.<sup>60</sup> Effectenbeoordeling inzake mensenrechten welke een volledige analyse inhouden van de rechten van inheemse en tribale volken, vormen een andere waarborg, met begeleidende maatregelen voor het mitigeren van nadelige effecten op de rechten of om deze volken overeenkomstig internationale standaarden te vergoeden voor die effecten.

### **Kaders voor maatschappelijk verantwoord ondernemen**

De verplichting de mensenrechten te eerbiedigen, te beschermen en na te leven berust weliswaar bij overheden, maar ondernemingen hebben een parallelle verantwoordelijkheid tot eerbiediging van de mensenrechten, met inbegrip van de rechten van inheemse en tribale volken. In het kader *Protect, Respect and Remedy* (2008), wordt door Professor John Ruggie, voormalig speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN inzake ondernemingen en mensenrechten, de basis voor de internationale mensenrechtenverplichtingen en -verantwoordelijkheden van ondernemingen verder uitgewerkt. Dit kader is geconsolideerd in een reeks leidende beginselen over ondernemen en mensenrechten bekrachtigd door de Raad voor de mensenrechten van de Verenigde Naties in 2011. Het kader en de beginselen beschrijven:

- (i) de plicht van de staat de mensenrechten te beschermen
- (ii) de onafhankelijke verantwoordelijkheid van ondernemingen de mensenrechten te eerbiedigen

---

<sup>57</sup> UNDRIP, art. 26, 32(1).

<sup>58</sup> UNDRIP, art. 26.

<sup>59</sup> UNDRIP, art. 32(2); ILO Convention 169.

<sup>60</sup> *Saramaka v. Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, 28 November 2007, paras. 129-137; A/HRC/18/35, para. 82.

- (iii) de noodzaak om slachtoffers van ondernemingsgerelateerde mensenrechtenschending verhaalrecht te geven.<sup>61</sup>

Newmont heeft de Leidende Beginselen formeel erkend in het kader voor haar ondernemingsbeleid in 2014, ofschoon de onderneming zich sedert 2003 ertoe verbonden heeft de mensenrechten te eerbiedigen. Als onderdeel van hun verantwoordelijkheid de mensenrechten te eerbiedigen, welke bestaat onafhankelijk van de verplichtingen van de staat, moeten ondernemingen due-diligenceonderzoek uitvoeren om te garanderen dat hun activiteiten de internationaal erkende rechten van de inheemse en tribale volken niet schenden of bijdragen aan de schending van die rechten, in het bijzonder in contexten waarin de reikwijdte en toepassing van nationale wetten die rechten reeds onvoldoende waarborgen.<sup>62</sup> Kenmerkend is dat het verrichten van zodanig due-diligenceonderzoek door ondernemingen die hulpbronnen wensen te ontwikkelen of te ontginnen op grondgebied van inheemse of tribale volken, gefaciliteerd wordt door de ondernemingen zelf door in overleg te treden met inheemse en tribale volken in samenhang met processen van FPIC.

Internationale financiële instellingen en industriegroepen erkennen ook de verantwoordelijkheid van ondernemingen om de rechten van de inheemse en tribale volken te eerbiedigen. Met name, in 2012, versterkte de Internationale Financieringsmaatschappij (International Finance Corporation, "IFC") haar vereisten in relatie tot de betrokkenheid van inheemse en tribale volken. IFC-cliënten moeten de aard en de mate van de verwachte economische, sociale, culturele en milieueffecten van hun projecten op inheemse en tribale volken aangeven, nadelige effecten vermijden en waar deze onvermijdelijk zijn, ze minimaliseren, herstellen en/of compensatie daarvoor geven.<sup>63</sup> Erkennend dat inheemse en tribale volken vooral kwetsbaar kunnen zijn voor verlies, onteigening of exploitatie van hun gronden en toegang tot natuurlijke en culturele middelen, verplicht de IFC haar cliënten tot

---

<sup>61</sup> Zie UN Guiding Principles on Business and Human Rights. Zie ook: UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, "Extractive Industries and Indigenous Peoples," A/HRC/24/41, July 1, 2013, <http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2013-hrc-annual-report-en.pdf>, p. 21; UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, "Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development," A/HRC/12/34, July 15, 2009, <http://unsr.jamesanaya.org/PDFs/Annual2009.pdf>.

<sup>62</sup> UN Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, "Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples," A/HRC/21/47, July 6, 2012, para. 83. Het commentaar bij beginsel 11 van de Leidende Beginselen verduidelijkt tevens dat de verantwoordelijkheid van ondernemingen om de mensenrechten te eerbiedigen "onafhankelijk van het vermogen en/of de bereidheid van Staten hun eigen mensenrechtenverplichtingen na te komen, bestaat en geen afbreuk doet aan die verplichtingen. En zij overstijgt de naleving van nationale wetten en regelingen ter bescherming van de mensenrechten..."

<sup>63</sup> IFC, Performance Standard 7, [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbfd1a5d13d27/PS\\_English\\_2012\\_Full\\_Document.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/115482804a0255db96fbfd1a5d13d27/PS_English_2012_Full_Document.pdf?MOD=AJPERES). De prestatiestandaard voor 2006 van de IFC inzake inheemse volken stelde "vrij, voorafgaand, geïnformeerd overleg" verplicht.

het verkrijgen van FPIC van de betrokken inheemse en tribale volken indien de cliënt voornemens is om:

- (i) een project op te zetten of natuurlijke hulpbronnen commercieel te ontwikkelen op gronden die inheemse en tribale volken traditioneel in bezit of gebruik hebben en waar nadelige effecten verwachtbaar zijn
- (ii) een inheemse gemeenschap te verplaatsen, of
- (iii) een project te starten dat onvermijdelijke, significante effecten zal hebben op belangrijk cultureel erfgoed van inheemse en tribale volken.

Newmont erkent de milieugerelateerde en sociale prestatiecriteria van IFC als een cruciaal referentiepunt binnen haar beleid inzake duurzaamheid en betrokkenheid van belanghebbenden. Het beleid omvat tevens een uitdrukkelijke verbintenis tot het opbouwen van constructieve relaties met inheemse en tribale volken en het erkennen van hun sociaal, economisch en cultureel erfgoed.

De International Council on Mining and Metals ("ICMM"), het internationale overkoepelende orgaan van de mijnbouwsector, waarvan Newmont medeoprichter is, heeft erkend dat "mijnbouwondernemingen en metaalbedrijven een verantwoordelijkheid hebben tot eerbiediging van de mensenrechten van de gemeenschappen waarop zij invloed uitoefenen en de mensen die zij in dienst hebben."<sup>64</sup> Als onderdeel van zijn standpuntenverklaring in 2013 met betrekking tot inheemsen en mijnbouw, heeft de ICMM de maatregelen geschetst waartoe haar leden zich hebben verbonden teneinde eerbied voor de rechten van de inheemse en tribale volken te garanderen. Dit omvat tevens een verbintenis tot "werken aan het verkrijgen van de toestemming van inheemse gemeenschappen voor nieuwe projecten (en veranderingen aan bestaande projecten) welke worden uitgevoerd op gronden die inheemse volken traditioneel in eigendom of volgens hun gewoonten in gebruik hebben en waarschijnlijk significante, nadelige invloeden zullen uitoefenen op de inheemse volken, ook in geval van mogelijke verplaatsing en/of waar significante, nadelige effecten op belangrijk cultureel erfgoed kunnen optreden."<sup>65</sup> ICMM-leden zijn niet gehouden dit met terugwerkende kracht toe te passen op projecten in een gevorderd stadium van planning of uitvoering, zoals het geval is met het Merianproject.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> Zie: <http://www.icmm.com/en-gb/society-and-the-economy/mining-and-communities/human-rights>

<sup>65</sup> ICMM, Indigenous Peoples and Mining Position Statement, May 2013, <http://www.icmm.com/en-gb/members/member-commitments/position-statements/indigenous-peoples-and-mining-position-statement>. De standpuntenverklaring uit 2013 van de ICMM komt in de plaats van een eerdere standpuntenverklaring uit 2008.

<sup>66</sup> Zie: <http://www.icmm.com/publications/pdfs/5433.pdf>. De verwachting was dat de ICMM-leden de verbintenissen vervat in de standpuntenverklaring vanaf mei 2015 zouden naleven. De verbintenissen zijn niet van toepassing op projecten die het proces tot het verkrijgen van goedkeuringen en vergunningen al hadden aangevangen ten tijde van de goedkeuring van de standpuntenverklaring.

## Vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens

Het Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens (“het Inter-Amerikaans Hof”) heeft specifiek de collectieve rechten van de inheemse en tribale volken van Suriname, met inbegrip van de collectieve rechten over gronden en natuurlijke hulpbronnen, bekrachtigd op basis van de waarborgen voor de mensenrechten vervat in het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens. De drie vonnissen die deze rechten bekrachtigen, zijn: *Moiwanadorp v. Suriname*<sup>67</sup> van 2005; *Saamaka v. Suriname*<sup>68</sup> van 2007; en de *Kaliña en Lokono v. Suriname*<sup>69</sup> van 2014.

In de zaak *Moiwana v. Suriname*, was het Inter-Amerikaans Hof van oordeel dat Suriname artikel 21 van het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens dat het eigendomsrecht beschermt, had geschonden en gelastte Suriname wetgevende, bestuursrechtelijke en andere maatregelen te nemen om de eigendomsrechten van *Moiwana* over traditionele gronden waaruit zij waren gezet, te garanderen alsook te voorzien in het gebruik en genot van deze gebieden en “een effectief mechanisme te creëren voor de vaststelling, afbakening en toewijzing in eigendom van de genoemde traditionele gebieden.”<sup>70</sup>

Voortbouwend op zijn eerdere rechtspraak, in de zaak *Saamaka v. Suriname* erkende het Inter-Amerikaans Hof de rechten van de *Saamaka*-gemeenschappen over de gronden en hulpbronnen uit hoofde van het traditionele gebruik daarvan, wederom in overeenstemming met de bescherming van het eigendomsrecht in artikel 21 van het Amerikaans Verdrag voor de rechten van de mens.<sup>71</sup> Het Hof gelastte Suriname om, middels zinvol overleg, het traditioneel grondgebied van de *Saamaka* “vast te stellen, af te bakenen en collectieve eigendomstitel te verlenen” daarover, in overeenstemming met hun gewoonterecht; en om wetgevende, bestuursrechtelijke en andere maatregelen te nemen als nodig voor de wettelijke erkenning van dit collectieve eigendomsrecht.<sup>72</sup> In het bijzonder gelastte het Hof Suriname verder om “wetgevende, bestuursrechtelijke en andere maatregelen te nemen als nodig om het recht van de *Saamaka* te erkennen en te garanderen, [...] wanneer nodig, hun vrijelijk tot stand gekomen, weloverwogen en voorafgaande toestemming te geven of te onthouden met betrekking tot ontwikkelings- of

---

<sup>67</sup> *Moiwana Village v. Suriname*, Judgment of 15 June 2005, Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) No. 124 (2005).

<sup>68</sup> *Saramaka People v. Suriname*, Vonnis van 28 juni 2007, Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) No. 172 (2007).

<sup>69</sup> *Kaliña and Lokono Peoples v. Suriname*, Judgment of 15 November 2015, Inter-Am Ct. H.R., (Ser. C) No. 309 (2015).

<sup>70</sup> *Moiwana*, para. 209.

<sup>71</sup> Zie, bijv., *Case of Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, 79 Inter-Am. C.H.R. Ser. C (2001);

*Case of the Indigenous Community Yakye Axa v. Paraguay*, 125 Ser. C (2005); *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, 146 Inter-Am. Ct. H.R. Ser. C (2006).

<sup>72</sup> *Saramaka*, para. 214(5)(7).

investeringsprojecten die van invloed kunnen zijn op hun grondgebied,”<sup>73</sup> en om de Saamaka wettelijk te erkennen als een collectieve rechtspersoonlijkheid.<sup>74</sup>

In de zaak Kaliña en Lokono v. Suriname, de meest recente van de zaken, constateerde het Inter-Amerikaans Hof wederom institutionele belemmeringen ten opzichte van, alsmede niet-naleving van de collectieve eigendomsrechten van de inheemse volken. Het Hof, in reactie op de voortdurende nalatigheid van Suriname om de rechtspersoonlijkheid van de inheemse volken te erkennen, gelastte Suriname om, onder andere: de collectieve rechtspersoonlijkheid van de Kaliña en Lokono wettelijk te erkennen; maatregelen te nemen ter bescherming van het gebied waarin beide volken het recht van gemeenschapseigendom uitoefenen; vast te stellen hoe territoriale rechten van de Kaliña en Lokono zullen worden beschermd in gevallen waarin de grond ten aanzien waarvan de aanspraak geldt, eigendom is van de Staat of een derde; en stappen ondernemen tot het vaststellen en afbakenen van, alsmede het aan beide volken toekennen van collectieve eigendomsrechten op hun gronden en gebieden van traditionele occupatie en gebruik.<sup>75</sup>

De vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof in deze gevallen, leggen de internationale wettelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot inheemse en tribale volken bij de Regering van Suriname op grond van het Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens.<sup>76</sup> Suriname heeft nog geen uitvoering gegeven aan de wezenlijke elementen van de vonnissen van het Hof, waaronder begrepen die delen die de afbakening en de eigendomstoewijzing van de gronden van de tribale gemeenschappen eisen en de ontwikkeling van een wet of procedure voor de tenuitvoerlegging van dat proces. Door het niet-naleven van de eisen van het Hof in deze zaken, blijft de Regering van Suriname de inheemse en tribale volken in Suriname het genot van hun individuele en collectieve rechten ontzeggen, wat in strijd is met het internationaal recht. De vonnissen van het Inter-Amerikaans Hof behandelen de wettelijke verantwoordelijkheid van de staat Suriname en stellen niet direct de wettelijke verantwoordelijkheid van de betrokken privéactoren vast. In de zaak Kaliña en Lokono gaf het Hof, bij het beoordelen van de wettelijke verantwoordelijkheid van Suriname in relatie tot het relevante ondernemingsgedrag, de vermaning dat particuliere ondernemingen een verantwoordelijkheid hebben tot eerbiediging van de mensenrechten, de rechten van inheemse en tribale volken daaronder

---

<sup>73</sup> *Id.*, para. 214(8).

<sup>74</sup> *Id.*, para. 214(6).

<sup>75</sup> Kaliña and Lokono, para. 329(5)(6)(7).

<sup>76</sup> Hoewel de gevallen betrekking hebben op specifieke tribale gemeenschappen, zijn de beginselen welke de inheemse rechten op land en hulpbronnen bekrachtigen, algemeen van toepassing op alle inheemse en tribale volken van Suriname.



begrepen.<sup>77</sup> Bovendien, de vonnissen geven op grond van internationale mensenrechtenverdragen een gezaghebbende beoordeling van de inhoud van de rechten van de marrons over de grond en hulpbronnen. Derhalve, bedrijven die eveneens handelen op een wijze welke niet verenigbaar is met de erkenning door het Inter-Amerikaans Hof van de rechten van de marrons over de grond en hulpbronnen begaan of zelf een schending of dragen bij tot schending van die rechten, in strijd met de leidende beginselen over ondernemingen en mensenrechten van de VN.

---

<sup>77</sup> In *Kaliña en Lokono*, refereerde het Hof aan de beleidslijnen voor bedrijven en mensenrechten van de VN en merkte op dat de “speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties ter zake van het vraagstuk van mensenrechten en transnationale ondernemingen had aangegeven dat bedrijven de mensenrechten van ... inheemse en tribale volken moeten eerbiedigen en bijzonder oplettend moeten zijn wanneer die rechten worden geschonden.” Para. 225.