

# Mijnbouw, infrastructuur en de rechten van inheemse en tribale volkeren in Zuid-Oost Suriname



**Rapport in opdracht van de Vereniging van Inheemse  
Dorpshoofden in Suriname (VIDS)**

**Door**

**Mr. Dr. E.R. Kambel**

**Eindrapport voor commentaar  
Amsterdam, 21 juli 2009**

## **De Vereniging van Inheemse Dorpshoofden in Suriname (VIDS)**

De Vereniging van Inheemse Dorpshoofden (VIDS) is opgericht in 1992 in antwoord op de noodzaak voor versterking van het traditioneel gezag der inheemsen gedurende de binnenlandse oorlog (1986-1992). De dorpshoofden van alle inheemse dorpen zijn lid van de VIDS. Dorpshoofden worden door hun gemeenschap gekozen of op traditionele wijze aangewezen. De VIDS is dus de hoogste vertegenwoordiging van de inheemse volken in Suriname gebaseerd op traditioneel gezag.

De VIDS houdt om de 3-4 jaar conferenties waarbij het toekomstbeleid wordt besproken en aangenomen een VIDS bestuur wordt gekozen. Het bestuur bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende regio's: Oost, West, Zuid en Centraal. De huidige voorzitter is dorpshoofd Ricardo Pané (Christiaankondre, Galibi).

Doelstellingen van de VIDS zijn:

- Versterking van het traditioneel gezag
- Erkenning van de rechten van inheemse volken, met nadruk op landrechten
- Belangenbehartiging en vertegenwoordiging van de leden (dorpsbesturen)
- Versterking van de identiteit en cultuur.

Het Bureau VIDS is opgericht als werkmarm van de vereniging, in de vorm van een stichting met rechtspersoonlijkheid. Het bureau staat onder leiding van de directeur mw. Drs. Loreen Jubitana. Het Bureau VIDS is gevestigd in Paramaribo aan de Verlengde Gemenelandsweg 18d, Complex Kennedy Stichting, tel. +597-520130, fax +597-520131, email [infovids@vids.sr](mailto:infovids@vids.sr).

*Dit rapport is geschreven in opdracht van Dr. Pitou van Dijck in het kader van het project "Strategische analyse en participatief actieplan voor Zuid Oost Suriname". Het rapport impliceert geen goedkeuring of anderszins ondersteuning van dit project door de VIDS.*

© 2009 Ellen-Rose Kambel/Vereniging van Inheemse Dorpshoofden in Suriname. Alle rechten voorbehouden. Het overnemen van delen van tekst uit dit rapport is toegestaan, mits met bronvermelding.

# Inhoudsopgave

pg

## Lijst van afkortingen

### Inleiding

*Inhoud en methodologie*

*Inheemsen en marrons in Zuid-Oost Suriname*

- Bewoners
- Bestuur
- Economie

*Goudwinning aan de Lawa en Tapanahony*

*Het Jaikreek/Tapanahony project*

*Infrastructuur en overige plannen in het kader van IIRSA*

*Doel van dit rapport*

## Hoofdstuk 1. De Surinaamse wetgeving

*De Grondwet*

*De L-Decreten*

*De Wet Bosbeheer*

- Gemeenschapsbos
- Uitspraak Inter-Amerikaans Hof over gemeenschapsbos

*Het Decreet Mijnbouw en de concept Mijnwet*

*Conclusie*

## Hoofdstuk 2. De internationaal erkende rechten van inheemsen en marrons in Suriname

*Toezicht op de naleving van internationale verdragen*

- De Verenigde Naties (VN)
- De Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS)
- Afdwingbaarheid

*Het recht op zelfbeschikking als kader voor de bescherming van de mensenrechten van inheemse en tribale volkeren*

- Het recht op zelfbestuur
- Recht op Free Prior Informed Consent (FPIC)
- Territoriale rechten

*Territoriale rechten*

- Natuurlijke hulpbronnen
- Beperkingen van de eigendomsrechten van inheemse en tribale volkeren

*Free Prior and Informed Consent*

- Wanneer is FPIC vereist?
- ESIA's
- Wat is FPIC precies?
- Monitoring en handhaving van het recht op FPIC

*Conclusie*

## Hoofdstuk 3. Naar een wettelijk kader voor de rechten van inheemsen en marrons in Suriname Het Vredesakkoord van Lelydorp

*Het Buskondre Protocol*

*Meerjarenplan 2006-2011*

*Conferentie 'Tribale Rechten' door Ministerie Regionale Ontwikkeling juni 2009*

*Initiatieven vanuit de VIDS*

- Kaderwet inzake de rechten van inheemsen en marrons in Suriname
- FPIC Protocollen

*Conclusies*

## Referenties

**Bijlage:** Overzicht van de relevante internationale instrumenten die van toepassing zijn in Suriname

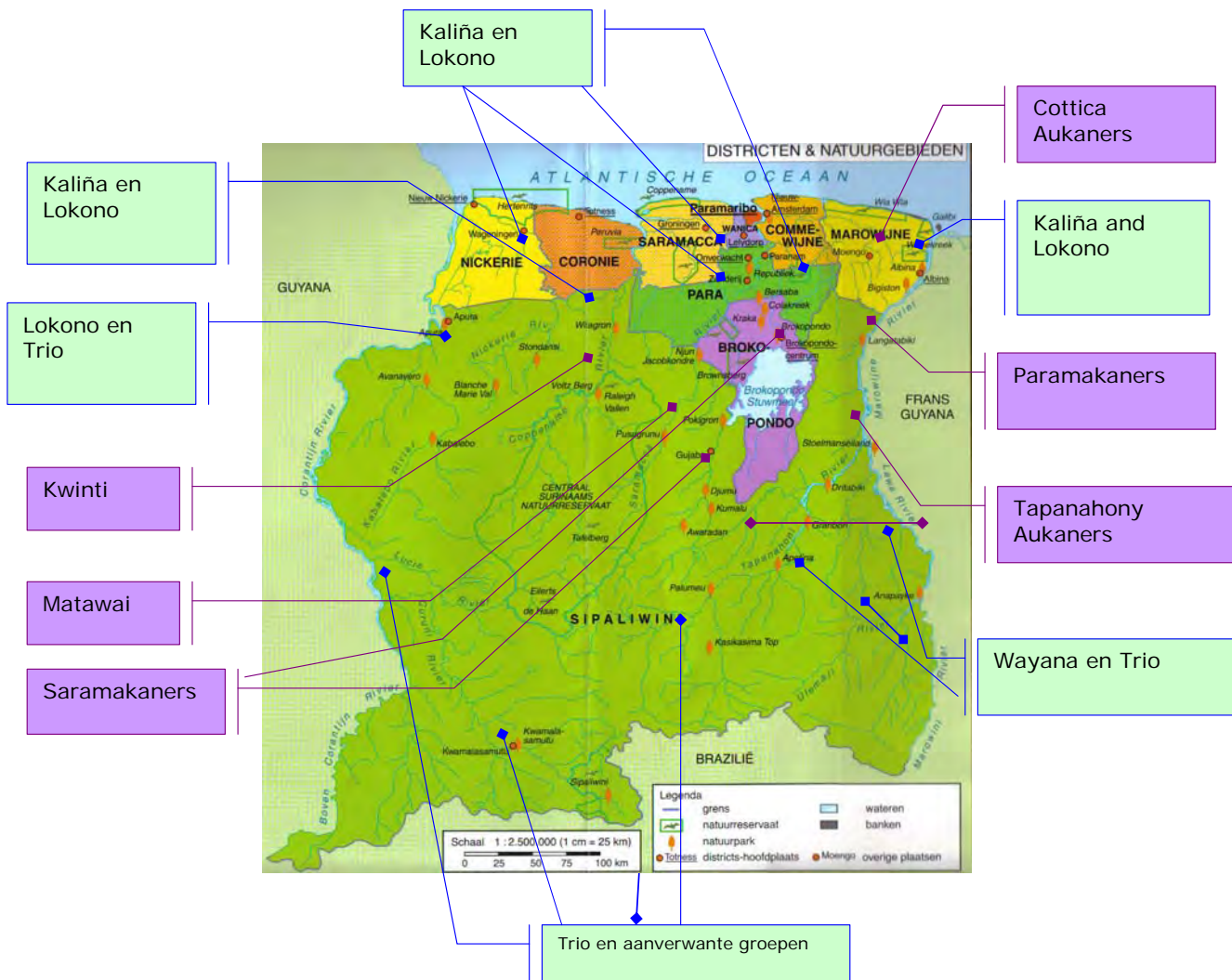
## Figuren en tabellen:

1. Kaart van inheemse en marrongebieden in Suriname
2. Inheemsen en marrons in Zuid Oost Suriname (dorpen en inwoners)

## Lijst van afkortingen

**Fig. 1 KAART VAN INHEEMSE EN MARRONGEBIEDEN IN SURINAME**

(Bron: Hebron Scholierenkaart)



## Inleiding

De toekomst van de bewoners en van het milieu in delen van zuidoost Suriname wordt al geruime tijd bedreigd door ongecontroleerde – veelal illegale – mijnbouwactiviteiten, die in de toekomst wellicht verder uitgebreid worden. Daarnaast gaat een toekomstige bedreiging uit van plannen die door de Surinaamse overheid in het kader van het Initiatief voor de Integratie van de Regionale Infrastructurele Integratie (IIRSA) zijn gepresenteerd. Hieronder valt de aanleg van wegen, vergroting van de capaciteit van het Brokopondo stuwmeer, en daarmee samenhangend de omlegging van de Jaikreek en Tapanahonrivier, en uitbreiding van energietransport-systemen.

Eén van de grootste obstakels voor de uitvoering van deze plannen is dat de rechten op grond van de inheemse en tribale volkeren die dit gebied reeds eeuwen bewonen en gebruiken, nog steeds niet wettelijk zijn erkend. Ook is niet vastgelegd dat de inheemsen en marrons recht hebben om adequaat geïnformeerd te worden over de plannen, dat zij hierin inspraak hebben en dat, als het gaat om grootschalige projecten, de regering hun toestemming (*free prior and informed consent* – FPIC) dient te verkrijgen alvorens de plannen goed te keuren. In maart 2009 sprak het VN Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie (hierna: CERD of 'VN anti-rassendiscriminatiecomité') nog haar bezorgdheid hierover uit:

Het feit erkennend dat de nationale economie van de Verdragspartij sterk afhankelijk is van de extractie-industrie van natuurlijke hulpbronnen, namelijk mijnbouw en houtkap, welke onder meer plaatsvindt op voorouderlijke gronden en traditionele nederzettingen van inheemse en tribale volkeren, blijft het Comité bezorgd over de bescherming van de rechten op grond, territoria en gemeenschappelijke hulpbronnen van de inheemse en tribale volkeren die in het binnenland van het land wonen. Evenzo is het Comité bezorgd over de afwezigheid van een specifiek juridisch kader om de verwezenlijking van de collectieve rechten van inheemse en tribale volkeren te garanderen (Art. 2 & 5).

*Het Comité dringt er bij de Verdragspartij op aan om juridische erkenning te verzekeren van de collectieve rechten van inheemse en tribale volkeren – lokaal bekend als Marrons en Bosnegers – om hun gronden, hulpbronnen en gemeenschappelijke territoria in eigendom te hebben, deze te ontwikkelen, hierover controle uit te oefenen en te gebruiken, conform hun gewoonterecht en traditionele landgebruikssystemen en om te participeren in de exploitatie, het beheer en het behoud van de bijbehorende natuurlijke hulpbronnen.<sup>1</sup>*

Dit rapport is geschreven in opdracht van de Vereniging van inheemse Dorpshoofden in Suriname (VIDS) in het kader van de eerste fase van het project 'Strategische analyse en participatief actieplan voor Zuid Oost Suriname' dat door Dr. Pitou van Dijck wordt uitgevoerd met financiering van Cordaid/ICCO. Fase 1, de voorbereidingsfase, dient om in samenspraak met de bevolking en haar vertegenwoordigers de actuele stand van zaken in het gebied in kaart te brengen voor wat betreft problemen en bedreigingen in de regio. Aan de VIDS is gevraagd een rapport op te stellen over de juridische aspecten die de kleinschalige mijnbouw en de mogelijke uitvoering van infrastructurele werken en de uitbreiding van de capaciteit van het Brokopondo stuwmeer in inheemse en tribale gebieden gelegen in het zuidoostelijk deel van Suriname met zich meebrengen. Het zuidoostelijk gebied van Suriname wordt in dit projectvoorstel gezien als

---

<sup>1</sup> CERD Landencommentaar Suriname, CERD/C/SUR/CO/12, 13 maart 2009, paragraaf 12.

het gebied dat in het noorden wordt begrensd door het Brokopondomeer, in het oosten door de Marowijnerivier op de grens met Frans Guyana, in het zuiden door het Tumuk Humak gebergte op de grens met Brazilië en in het westen door het beschermde territorium van het Suriname Nature Reserve (zie kaart).

Juridisch gezien betreft deze problematiek twee issues:

1. **Rechten op gronden, grondgebieden en natuurlijke hulpbronnen** (oftewel **territoriale rechten**) van inheemsen en marrons. In deze materie is ondanks diverse veroordelingen en berispingen van internationale tribunalen, met name het recente vonnis van het Inter-Amerikaans Hof voor de mensenrechten in de Saramaka-zaak, nog steeds geen klaarheid gebracht. De rechten zijn niet vastgelegd, de gebieden niet afgebakend en er zijn geen procedures voor de uitgifte of bescherming van collectieve titels. Ook beschikt Suriname nog steeds niet over adequate milieuwetgeving die in overeenstemming is met de internationale verdragen die Suriname heeft ondertekend. De inheemsen en marrons, maar ook de private sector die wil investeren in activiteiten in het gebied, worden hierdoor geconfronteerd met grote onzekerheid over wat wel en niet is toegelaten;
2. **Participatierechten**. Dit betreft de rechten van inheemsen en marrons om geconsulteerd te worden, om effectief te participeren en om hun voorafgaande weloverwogen toestemming (*free prior and informed consent*, oftewel FPIC) te verlenen voor alle activiteiten die hen raken. Ook deze rechten zijn, in strijd met de internationale verdragsverplichtingen van Suriname, welke onlangs nog eens door het Inter-Amerikaans Hof in de Saramaka-zaak werden bevestigd, nog steeds niet wettelijk erkend of gereguleerd.

### **Inhoud en methodologie**

Het rapport geeft in de inleiding hieronder een korte beschrijving van zuid oost Suriname en de problemen die er nu reeds zijn gesignaleerd alsmede enkele op stapel staande activiteiten. Hoofdstuk 1 geeft de contouren weer van de Surinaamse wetgeving ten aanzien van landrechten en rechten op natuurlijke hulpbronnen en laat zien dat deze wetgeving geen aanknopingspunten biedt voor adequate bescherming van de rechten van inheemsen en marrons in het betrokken gebied. Hoofdstuk 2 gaat in op de internationale verdragsverplichtingen van Suriname en bespreekt, aan de hand van verdragsteksten en jurisprudentie, wat deze verplichtingen zijn. De nadruk ligt hierbij op territoriale rechten en participatierechten. Hoofdstuk 3 is gewijd aan initiatieven afkomstig van de overheid en de inheemsen en marrons zelfs om tot een oplossing te komen van het landrechtenvraagstuk. Tenslotte bevat het rapport enkele conclusies en aanbevelingen.

Het rapport betreft een literatuurstudie, waarbij boeken, artikelen, wets- en verdragsteksten alsmede rechterlijke uitspraken zijn geraadpleegd. Een belangrijk deel van de informatie is afkomstig uit de studie verricht in 1999 en herzien in 2003 door Ellen-Rose Kambel en Fergus MacKay.

## Inheemsen en marrons in Zuid-Oost Suriname

### Bewoners

Er zijn in Suriname vier inheemse en zes marron volkeren die bij elkaar zo'n 230 dorpen bewonen. Volgens de laatst gehouden volkstelling bedraagt het totaal aantal inheemsen en marrons in Suriname respectievelijk 18.037 (oftewel 3,7% van de totale bevolking) en 72.553 (14,7%).

Het Zuid-Oosten van Suriname wordt sinds mensenheugenis bewoond door Trio en Wayana inheemsen die hun dorpen hebben gevestigd aan de Lawa en Tapanahony rivier. Voorts bevinden zich in het gebied vier marrongroepen die zijn gevestigd langs de verschillende grote rivieren in dit gebied: de Saramakaners, de Ndyuka (of Aukaners), [de Paramakaners] en de Aluku (of Boni). Zij zijn de afstammelingen van de Afrikaanse slaven die de plantages ontvluchtten en in de 18<sup>e</sup> en 19<sup>e</sup> eeuw verdragen sloten met de Nederlanders waarin onder andere bepaald werd dat ze mochten blijven waar ze waren.

**Comment [EK1]:** Dit hangt ervan af, of de bovenkant van het Brokopondomeer als noordelijke grens wordt genomen, of de onderkant!

Fig. 2 Inheemsen en Marrons in Zuid-Oost Suriname			
	Aantal dorpen	Locatie (rivier):	Aantal inwoners (schatting)
<b>Marrons</b>			
Saramakaners	± 75	Boven-Suriname (zonder Brokopondo)	23.494
Aukaners	± 50	Tapanahony	12.086
Paramakaners	11	Marowijne	2.169
Aluku (Boni)	1	Lawa	374
<b>Inheemsen</b>			
Trio	2 *)	Tapanahony	780
Wayana	5	Lawa	600
<b>Totaal aantal</b>	<b>± 144</b>		<b>39.503</b>

Het totaal aantal gemeenschappen kan worden geschat op 144 met een bewonerintal van rond de 40.000 personen (zie fig 2). Het exacte bevolkingsaantal van Zuid-Oost Suriname is echter moeilijk aan te geven. De census verzamelt geen gegevens per dorp, maar slechts per ressort en per district. Het gebied dat deze studie beslaat, omvat meerdere ressorten en slechts een deel van het district Sipaliwini. In de tabel is daarom voor wat betreft de inheemsen gebruik gemaakt van eigen gegevens van de VIDS. Het aantal Marrons is gebaseerd op de patiëntenregistratie van de Medische Zending uit 2005. Niet in de tabel opgenomen zijn het aantal Brazilianen die de afgelopen 15-20 jaar het gebied is ingetrokken om hun geluk te beproeven in de goudwinning. De schattingen lopen uiteen van 10-15.000 personen.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Wim Hoogbergen en Dirk Kruijt, Maroon Migration and Brazilian Garimpeiros: New forms of ethnic and political relations in postwar East Suriname. In: Ruben Gowricharn (ed.), *Caribbean Transnationalism. Migration, Pluralization and Social Cohesion*, Lexington Books, Lanham, 2006, pg. 181-202.

## *Bestuur*

Alle inheemse en marrongemeenschappen staan onder leiding van een traditioneel bestuur. Terwijl de inheemse gemeenschappen traditioneel vrij autonoom functioneren, met elk een eigen dorpsbestuur bestaande uit een dorpshoofd (kapitein) en meerdere assistenten (*basya's*), wordt het traditioneel gezag bij de marrons gekenmerkt door een hiërarchische structuur. Thomas Polimé beschrijft het bestuursstelsel bij de Aukaners als volgt:

*De Ndyuka [Aukaners] vallen allemaal onder het gezag van de Gaanman, die het opperhoofd van de stam is. Deze wordt bijgestaan door de Ede Kabiten (de Hoofdkapitein), de Kabiten (de kapiteins) en hun assistenten die bekend staan als Basya's. Alle functionarissen worden voor het leven benoemd... De Ede Kabiten (de hoofdkapitein) vertegenwoordigt en adviseert de Gaanman, het hoogste gezag, bij het toezicht houden op het bestuur van een vastgesteld gebied. Normaliter wordt een dorpshoofd verheven tot het ambt van Ede Kabiten als gevolg van zijn bestuurlijke capaciteiten. De Kabiten (het dorpshoofd) oefent namens het opperhoofd het gezag uit over een dorp, of een deel daarvan indien er meer dan één Kabiten is. ... De Basya assisteert de hogere functionarissen (Kabiten, etc) bij het uitvoeren van alle rituele en bestuurlijke zaken.<sup>3</sup>*

Dit systeem is min of meer gelijk aan dat van de overige marrongroepen. Bij de zuidelijke inheemsen is door overheidsinventie het gezagssysteem overigens meer in lijn gebracht met dat van de Marrons. De Trio en Wayana kennen daarom sinds enige tijd een *granman*, een stamhoofd, hoofdkapiteins, kapiteins en *basya's*. De exacte bevoegdheden van deze functionarissen is onbekend.

Ook de opvolging is anders bij inheemsen en marrons. Bij de inheemsen wordt traditioneel middels consensus een nieuw dorpshoofd aangewezen. Bij de Marrons worden de leiders via de matrilineaire lijn en middels de interventie van overleden voorouders aangewezen. Qua taken en bevoegdheden zijn er echter wel belangrijke overeenkomsten. Traditioneel zijn de gezagsdragers belast met het handhaven van orde en rust in de gemeenschap. Dit behelst conflictoplossing en bemiddeling en handhaving van de (ongeschreven) regels. Daarnaast is een belangrijke rol weggelegd als vertegenwoordigers van de gemeenschappen naar buiten toe (overheid, bedrijven). Tegenwoordig wordt ook verwacht dat het traditioneel gezag zorg draagt of in elk geval de voorwaarden schept voor ontwikkeling van het dorp. Problemen rond onderwijs, elektriciteit, nieuwe projecten op het gebied van drinkwater, toerisme faciliteiten; alles moet eerst besproken worden met en de goedkeuring verkrijgen van de dorpschoufden en in bepaalde gevallen bij de Marrons ook van de hoofdkapiteins en granman.

Een vrij nieuwe ontwikkeling is dat het traditioneel gezag zich op moderne wijze is gaan organiseren. De inheemse dorpschoufden vormden in 1992 de Vereniging van Inheemse Dorpschoufden in Suriname (VIDS), dat over een professioneel secretariaat beschikt dat is ondergebracht in een stichting (Stichting Bureau VIDS). Daarnaast zijn ook de verschillende regio's zich gaan organiseren. Bijvoorbeeld in Beneden-Marowijne, waar zich 8 dorpen hebben gebundeld (de Commissie Inheemsen Landrechten Beneden-Marowijne, CLIM, zie hieronder) en

---

<sup>3</sup> Beëdigde verklaring van drs. Thomas Polimé, getuige-deskundige. In: Fergus Mackay (red), *Moiwana zoekt gerechtigheid. De strijd van een marrondorp tegen de staat Suriname*, KIT Publishers, Amsterdam, 2006, pg. 61.



in Para, waar 14 dorpen een regionale organisatie hebben gevormd, de Organisatie van Samenwerkende Inheemse Dorpen van Para (OSIP), beide uitdrukkelijk als onderdeel van de VIDS. Ook bij de marrons hebben de kapiteins zich georganiseerd op westerse wijze: de Vereniging van Saramakaanse Gezagsdragers (VSG Wan Hati) bestaat uit alle kapiteins en hoofdkapiteins en werkt nauw samen met de granman.

Omdat het traditioneel gezag geen rechtspersoonlijkheid geniet in Suriname, wordt met het oprichten van deze organisaties getracht toch deel te nemen aan het rechtsverkeer en worden projecten geïnitieerd, financiering gezocht en uitgevoerd. Deze projecten zijn vooral gericht op sociaal-economische ontwikkeling van het dorp, capaciteitsversterking (trainingen en workshops) en lobby-activiteiten rond de landrechtenproblematiek.

### *Economie*

Als gevolg van de goudwinning (zie verder hieronder) en de sociaal economische veranderingen die dit met zich heeft meegebracht, bestaan er grote verschillen in de leefwijze van de diverse gemeenschappen in het onderhavige gebied. Afhankelijk van hoe dichtbij de dorpen zich bevinden van de mijngebieden, overheerst een westerse op geld (of beter gezegd: goud) gebaseerde economie. Toch geldt voor de meeste gemeenschappen dat men in hoge mate afhankelijk is van wat het bos te bieden heeft: voeding wordt geproduceerd door roterende landbouw, aangevuld met opbrengsten uit de jacht en visserij. Daarnaast wordt hout gekapt en bosproducten verzameld ten behoeve van de woningbouw, transport (bouw van korjalen), geneeskunst en het vervaardigen van allerhande gebruiksvoorwerpen.<sup>4</sup>

Ook voor wat betreft de nutsvoorzieningen zijn er verschillen tussen de diverse leefgemeenschappen. In het algemeen kan gezegd worden dat elektriciteit ofwel compleet ontbreekt ofwel slechts enkele uren in de avond beschikbaar is (opgewekt via een dieselgenerator die vaak weken of maanden buiten werking is) en dat de meeste dorpen geen veilig drinkwater hebben maar afhankelijk zijn van kreken en rivieren.

Ook onderwijs en gezondheidszorg laat veel te wensen over. Er zijn om te beginnen geen scholen voor voortgezet onderwijs in het gebied, voor vervolgonderwijs zijn de bewoners dus aangewezen op Paramaribo en omgeving. De kosten voor verblijf in een internaat zijn voor de meeste ouders echter niet op te brengen en door aanpassingsproblemen keren de kinderen meestal binnen korte tijd weer terug naar het dorp. De lagere scholen waarvan de meerderheid onder het beheer vallen van religieuze organisaties, worden gekenmerkt door onbevoegde leerkrachten, hoge uitval en slechte onderwijsresultaten, die minimaal 30% liggen onder het landelijk gemiddelde. Van de kinderen in het binnenland haalt slechts 1% binnen 12 jaar een lagere schooldiploma.<sup>5</sup>

De gezondheidszorg in het binnenland is door de overheid geheel uitbesteed aan een NGO (Medische Zending). Hoewel de inspanningen van de Medische Zending om in zeer moeilijk bereikbare gebieden gezondheidszorg aan te bieden zeker niet ontkend worden en er de laatste jaren veel succes wordt geboekt met de aanpak van malaria, blijft het zorgwekkend dat er geen enkele inspectie van bovenaf plaatsvindt.

---

<sup>4</sup> Uit de getuigenverklaringen en getuigedeskundige verklaringen in de Saramaka-zaak blijkt duidelijk het belang dat de Saramakaners tot op heden hechten aan hun natuurlijke omgeving. Zie Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, Saramakaans volk vs. Suriname, vonnis van 28 november 2007.

<sup>5</sup> MINOV, Implementatieplan Onderwijs Binnenland, Paramaribo, 2008, pg. 21.

## Goudwinning aan de Lawa en Tapanahony

In het gebied aan de Lawa en Tapanahony wordt al meer dan honderd jaar goud gedolven. In de jaren '90 kwam een nieuwe *gold rush* op gang, voornamelijk door Marrons die in samenwerking met Braziliaanse *garimpeiros* (goudzoekers), nieuwe technieken toepasten om goud te winnen. Hoewel deze vorm van goudwinning 'kleinschalig' wordt genoemd, wordt geschat dat jaarlijks tussen de 10.000 en 20.000 personen zo'n 20 tot 30 ton goud produceren.<sup>6</sup> De informele goudindustrie zou, na de publieke sector, de twee na grootste werkgever zijn en de goudproductie zou zo'n 15 procent bedragen van het GDP in de periode 1997-2001.<sup>7</sup> Volgens het Suriname Planbureau zou de Staat tussen 1995 en 2001 minder dan 1 procent van de bruto productiewaarde van goud innen in de vorm van heffingen en belastingen. Geschat wordt dat de staat maandelijks tussen 1 en 2 miljoen US dollar aan heffingen, belastingen en royalties misloopt in de kleinschalige goudwinning.<sup>8</sup> Kenmerkend voor de kleinschalige goudwinning is dat het goud gescheiden wordt van de aarde door middel van kwik dat enorme milieu- en gezondheidsgevolgen met zich meebrengt (zie hieronder).

De Surinaamse regering geeft in haar Meerjarenplan 2006-2011 aan dat haar beleid gericht is op de bevordering van grootschalige goudexploitatie ten opzichte van kleinschalige activiteiten.<sup>9</sup> In het onderhavige gebied zouden een aantal grootschalige goudmijnen gepland worden. Het is onbekend wat de status is van deze plannen, maar aangenomen moet worden dat het om hetzelfde type goudmijnen zal gaan zoals de Gros Rosebelmijn in Brokopondo dat door IamGold wordt geëxploiteerd. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van cyanide en andere zware metalen om het goud te scheiden.

Hoewel de potentie er is dat goudwinning een positieve bijdrage kan leveren aan de economische ontwikkeling van Suriname, lijken de negatieve effecten op dit moment ver uit te stijgen boven de positieve gevolgen. In een recente studie naar mijnbouw en inheemse volken,<sup>10</sup> uitgevoerd in het kader van een samenwerkingsverband tussen de VIDS en het North South Institute in Canada, worden een aantal sociaal-economische effecten van mijnbouw op een rijtje gezet, zoals:

- *Geen erkenning van landrechten en traditioneel gezag*

Doordat de inheemsen en marrons niet over titels beschikken, bevinden zij zich in een zeer zwakke onderhandelingspositie ten opzichte van bedrijven en de overheid, terwijl het gaat om beslissingen die toekomstbepalend zijn voor hun dorpen. Het traditioneel gezag wordt niet wettelijk erkend en dus ook niet betrokken bij de planning en de uitgifte van concessies voor mijnbouw. Hun gezag wordt dus ondermijnd door een gebrek aan informatie, maar ook door de divisies binnen de gemeenschap die het gevolg zijn van de grote veranderingen die mijnbouw met zich meebrengt. Zonder effectief gezag kunnen de gemeenschappen echter niet omgaan met de uitdagingen waar zij voor gesteld worden.

- *Bedreiging van livelihood en veranderingen in culturele identiteit en leefwijze*

---

<sup>6</sup> Zie Molenaar, Bente, *Is there Gold in All That Glitters? Indigenous Peoples and Mining in Suriname*, North South Institute/VIDS, 2007, pg. 13, verwijzend naar schattingen van WWF, het NIMOS en het IMF.

<sup>7</sup> Idem, verwijzend naar IMF Country report No 5/42, p. 39.

<sup>8</sup> Idem, verwijzend naar Christopher Healy en Marieke Heemskerk, *Situation Analysis of the Small-Scale Goldmining in Suriname*, World Wildlife Fund, Paramaribo, January 2005, p. 7

<sup>9</sup> Regering van Suriname, *Meerjarenontwikkelingsplan 2006-2011*, pg 130.

<sup>10</sup> Molenaar, Bente, *Is there Gold in All That Glitters? Indigenous Peoples and Mining in Suriname*, North South Institute/VIDS, 2007, pg. 19-23.

Elk aspect van mijnbouw brengt veranderingen teweeg, die grote sociaaleconomische en culturele effecten hebben voor de gemeenschappen. Zo trekken de activiteiten meer mensen van buiten aan. De meeste arbeiders zijn mannen, terwijl vrouwen vooral werkzaam zijn in de dienstverlening. Het gaat hierbij om koken, schoonmaken, handel, maar ook sexwerk. Dit heeft weer grote gevolgen voor de volksgezondheid: de sexwerkers zelf, maar ook de arbeiders en hun vrouwen thuis hebben een verhoogd risico op HIV/Aids en andere seksueel overdraagbare aandoeningen. Daarnaast zijn er over de kwaliteit van de werkgelegenheid veel vragen te stellen, o.a. de arbeidsomstandigheden maar ook de vraag in hoeverre het werk in de goudvelden zich combineert met de traditionele leefstijl van verzamelen, jagen, vissen enzovoorts. Ook is de vraag wat er gebeurt met de werkgelegenheid na sluiting van de mijn.

Door de Regering wordt erkend dat de toestroom van buitenstanders grote problemen met zich meebrengt:

Met betrekking tot de goudwinningactiviteiten is een toenemende aanwezigheid van andere actoren, dan de [sic], merkbaar in de goudvelden, en in en nabij dorpen. Aangezien het sociale gedrag in de goudvelden niet samengaat met de openbare orde in de leefgemeenschappen, worden de gezagstructuren in de leefgemeenschappen ernstig verstoord. Teneinde deze effecten op de dorpen te minimaliseren zullen leger- en politie-eenheden op strategische posten worden gestationeerd.<sup>11</sup>

- *Verlies van biodiversiteit en kwikvervuiling*

De ontbossing en bodemverwijdering die gepaard gaat met elke vorm van mijnbouw leidt tot verlies van biodiversiteit. Dit heeft weer invloed op de levenswijze van de inheemsen en marrons in het gebied die afhankelijk zijn van de biodiversiteit en er hun culturele identiteit aan ontleen.

Het gebruik van kwik en de daaruit voortvloeiende effecten op de volksgezondheid krijgt de laatste tijd meer aandacht. Al sinds 2001 wordt echter gerapporteerd dat kwikniveau's honderden keren hoger liggen dan de World Health Organization (WHO) toelaatbaar acht.<sup>12</sup> Uit een rapport van het WWF en de Universiteit van Suriname blijkt dat het niet alleen de goudzoekers zelf zijn, maar de inheemsen en marronsamenlevingen in Zuid Oost Suriname waar de meeste goudwinning plaatsvindt:

*the recent spike in gold prices has caused an increase in small and medium scale goldmining [sic] activities where mercury amalgamation is the preferred source of recovery. ... This source is considered by many experts as one of the highest contributors to the anthropogenic levels to the environment (approximately 800-1000 metric tons per year). Persons from the interior communities and their families are exposed to the toxic forms of mercury.*<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Regering van Suriname, Meerjarenontwikkelingsplan 2006-2011, pg. 130.

<sup>12</sup> Kambel, E.R., *Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*, Inter-American Development Bank Economic and Sector Study Series RE3-06-005, Washington DC, 2006, p. 24.

<sup>13</sup> VIDS/VSG/FPP, A Report on the Situation of Indigenous and Tribal Peoples in Suriname and Comments on Suriname's 11<sup>th</sup> and 12<sup>th</sup> Periodic Reports (CERD/C/SUR/12), submitted to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 74<sup>th</sup> Session, 9 februari 2009, verwijzend naar P. Ouboter et al., *Final Technical Report. Mercury Pollution in the Greenbelt*, World Wildlife Fund, Guianas Regional Programme, January 2007, pg. 5.

Zoals bekend is kwik extreem giftig. Zelfs kleine hoeveelheden kunnen ernstige schade toebrengen. Tot de symptomen van kwikvergiftiging behoren neurologische aandoeningen zoals beven, moeite met lopen en spreken en intellectuele gebreken.

### **Het Jaikreek/Tapanahony project**

In het Meerjarenplan van de overheid (2006-2011) wordt de mogelijkheid genoemd om de Jaikreek en de Tapanahonyrivier om te leiden zodat zij in het Blommestein stuwmeer terechtkomen. Hierdoor wordt de capaciteit van de Afobakadam verhoogd en komt er meer elektriciteit vrij. Daarnaast beziet de regering de mogelijkheid om additionele stuwdammen in de Tapanahonyrivier te plaatsen die ook extra energie kunnen opwekken.

Over de effecten van deze projecten op de woongemeenschappen vermeldt het Meerjarenplan:

Wat de studies tot nu toe niet vermelden betreft het effect van het Jai-Tapanahony project op de woongemeenschappen die afhankelijk zijn van het water van de Jaikreek en de Tapanahony rivier. De belangen van die woongemeenschappen zullen doorslaggevend zijn in de beoordeling van de regering over de haalbaarheid van dit project (MOP pg. 103).

Een aantal effecten zijn echter wel bekend: een hogere waterstand van het stuwmeer zal tot overstroming leiden van diverse Saramakaanse dorpen die rond het meer gelegen zijn. Ook wordt in preliminaire ESIA's gesproken over het onder water lopen en de gedwongen verhuizing van de Wayana/Trio dorpen Palumeu en Tepu. Tenslotte wordt verwacht dat de Tapanahonyrivier op bepaalde plaatsen permanent een zeer lage waterstand zal hebben waardoor het transport over de rivier niet meer mogelijk zal zijn en uiteraard zal dit ook effecten hebben op de visvangst.

### **Infrastructuur en overige plannen in het kader van IIRSA**

Blijkens het Meerjarenplan 2006-2011 zullen voor de uitvoering van het Jai/Tapanahonyproject wegen aangelegd moeten worden.<sup>14</sup> Deze wegen zijn voorzien binnen het Saramakaans grondgebied tussen de dorpen Pokigron en Semoisi. Met de aanleg van stuwdammen in de Tapanahonyrivier zullen voorts transmissielijnen komen die naar verwachting het gebied langs de Tapanahony zullen voorzien van elektriciteit. Mogelijk wordt de elektriciteit ook aangewend voor de geplande goudmijnen in het Lawagebied.

De Surinaamse regering heeft een aantal van deze plannen ondergebracht in het IIRSA initiatief. Dit Initiatief voor Regionale Infrastructuur Integratie in Zuid-Amerika dateert van 2000 en beoogt bij te dragen aan de integratie en economische ontwikkeling van de regio. IIRSA richt zich daarbij vooral op versterken van de infrastructuur.

De plannen die afhankelijk zijn van grote financiële investeringen, maar ook natuurlijk van de politieke besluitvorming (zo had de door Marrons gedomineerde A-Combinatie eerder aangegeven niet achter de plannen voor het Jaikreek project te staan), wijzigen echter voortdurend en het is voor de VIDS op dit moment moeilijk na te gaan wat precies de status is.

---

<sup>14</sup> Regering van Suriname, *Meerjarenontwikkelingsplan 2006-2011*, pg. 104.

*Doel van dit rapport*

Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie over bovengenoemde plannen in Zuid Oost Suriname, waarbij wordt aangegeven wat het juridisch kader is waarbinnen geopereerd zou moeten worden.

## Hoofdstuk 1: De Surinaamse wetgeving

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de voor dit onderwerp meest relevante Surinaamse wettelijke bepalingen en wordt nagegaan welke mogelijke verplichtingen uit de Surinaamse wetgeving vloeien voor de bescherming van inheemsen en marrons uit Zuid-Oost Suriname in het kader van de geplande infrastructurele werken en grootschalige mijnbouwactiviteiten. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat deze activiteiten grote gevolgen voor hen zullen hebben en mogelijk kunnen leiden tot verhuizing van hele gemeenschappen, ontwrichting van sociale structuren, vernietiging althans ernstige aantasting van het milieu (bos, rivieren, krekens) en de daarmee gepaard gaande effecten. Er wordt daarom vooral gekeken naar wettelijke regelingen over territoriale rechten (recht op grond, grondgebieden en territoria, inclusief de spirituele band die inheemsen en marrons hebben met het grondgebied), compensatieregelingen en participatierechten (welke inspraak hebben inheemsen en marrons bij de totstandkoming, uitvoering en monitoring van de plannen en in hoeverre bestaat de mogelijkheid om de plannen te wijzigen en zelfs tegen te houden?). Ook wordt er vanuit gegaan dat de inheemsen en marrons collectief eigenaar zijn van het gebied dat zij traditioneel hebben bewoond en gebruikt, conform de internationale normen en het recente vonnis dat het Inter-Amerikaans Hof uitsprak in de Saramaka-zaak vs Suriname. De wetten die in dit hoofdstuk worden besproken zijn de Grondwet, de L-Decreten (regeling van rechten op grond), de Wet Bosbeheer en het Decreet Mijnbouw.

### De Grondwet

De hoogste wet in Suriname is de Grondwet. De huidige Grondwet kwam tijdens de militaire periode tot stand en is middels een referendum goedgekeurd en aangenomen in 1987. In 1992 zijn er enkele wijzigingen aangebracht.<sup>15</sup>

De Grondwet bevat geen enkele referentie aan inheemse of tribale volkeren. Met name valt op de afwezigheid van het traditioneel gezag bij de regeling van de staatsinrichting. Het traditioneel gezag van zowel de inheemsen als de marrons wordt immers al eeuwenlang in de praktijk erkend door de overheid en vanaf de jaren 1950 ontvangen de dignitarissen ook een vergoeding voor hun werkzaamheden en worden zij officieel geïnstalleerd door de overheid. Voor de wet bestaan zij echter niet (ook niet in lagere wetgeving).

In de Grondwet is het gelijkheidsbeginsel neergelegd dat discriminatie op grond van ras, etnische afkomst of enig andere status verbiedt (artikel 8). Zoals we zullen zien zijn er talloze voorbeelden van discriminatie van inheemsen en marrons, zowel voor de wet als in de praktijk. Belangrijk is dat het voor het discriminatieverbod niet uitmaakt of de discriminatie opzettelijk plaatsvindt. Ook het handelen (of juist het nalaten) dat niet discriminerend bedoeld is, maar wel een discriminerend effect heeft, is verboden.

Voorts van belang zijn de artikelen 34 (recht op eigendom) en 41 (recht op natuurlijke hulpbronnen). Artikel 34 bepaalt dat 'iedereen het recht heeft op ongestoord genot van zijn

---

<sup>15</sup> Een belangrijk obstakel bij de bespreking van de bepalingen van de Grondwet is dat de Grondwet geen Memorie van Toelichting bevat. De methode die door Kambel & MacKay en ook door Munneke is gehanteerd om toch de bepalingen te analyseren, is door deze te vergelijken met de voorgaande Grondwet van 1975 en met bepalingen van internationale mensenrechtenverdragen die soms letterlijk zijn overgenomen door de makers van de huidige Grondwet.

eigendom behoudens de beperkingen die uit het recht voortvloeien'. Het artikel verschaft geen recht op eigendom, maar slechts een recht om bestaande eigendomsrechten uit te oefenen. Onteigening door de staat wordt in het tweede lid geregeld en bepaalt dat dit voorafgegaan moet worden door schadeloosstelling en dat dit slechts toegestaan is in het algemeen belang en volgens wettelijk daartoe gestelde regels. De Onteigeningswet van 1904 voorziet hierin en bepaalt dat onteigening is toegestaan voor openbare werken of in geval van nood. Bovendien dient voor onteigening een wet te worden aangenomen die is goedgekeurd door het parlement.

In de praktijk wordt deze bepaling overschreden doordat de ontneming of beperking van de traditionele eigendomsrechten van de inheemsen en marrons niet wordt voorgelegd aan het Parlement en deze vinden zeker ook niet plaats uitsluitend ten behoeve van openbare werken (zo worden op grote schaal concessie uitgegeven aan privé personen of bedrijven, hetgeen niet beschouwd kan worden als een 'openbaar werk'). Zoals hieronder verder wordt besproken is de beperking of ontneming van de traditionele collectieve eigendomsrechten van inheemse en tribale volkeren in Suriname door het Inter-Amerikaans Hof strijdig geacht met het in het Amerikaans Verdrag beschermde recht op eigendom.

Artikel 41 luidt:

*'Natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen zijn eigendom van de natie en dienen te worden ingezet in de economische, sociale en culturele ontwikkeling. De natie heeft het onvervreemdbaar recht om volledig bezit te nemen van de natuurlijke hulpbronnen, ten einde deze aan te wenden ten behoeve van de economische, sociale en culturele ontwikkeling van Suriname.'*

Deze bepaling wordt regelmatig aangehaald als 'bewijs' dat de hulpbronnen waar de inheemsen en marrons reeds eeuwenlang gebruik van maken, toebehoren aan de staat en dat de staat vrij is deze aan te wenden zoals het de beleidsmakers goeddunkt. De Grondwet is echter ook ondergeschikt aan de internationale mensenrechtenverdragen die door Suriname zijn geratificeerd (zie hoofdstuk 2). Uitspraken van het VN Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie, hebben duidelijk gemaakt dat het argument niet opgaat en dat artikel 41 niet mag worden aangewend om de rechten van de inheemsen en marrons te schenden:

*"The Committee wishes to point out that development objectives are no justification for encroachments on human rights, and that along with the right to exploit natural resources there are specific, concomitant obligations towards the local population; it recommends adoption by the State party of a legislative framework that clearly sets forth the broad principles governing the exploitation of the land, including the obligation to abide by strict environmental standards..."<sup>16</sup>*

Noch artikel 34, noch artikel 41 kunnen overigens worden getoetst bij de nationale rechter. Bij de wijziging van de Grondwet in 1992 werd het beroep bij de rechter beperkt tot grondrechten die zijn opgenomen in Hoofdstuk V van de Grondwet. Artikel 34 en 41 vallen hier niet onder. Schendingen van artikel 34 zouden dan ook slechts bij het Constitutioneel Hof worden

---

<sup>16</sup> CERD Landencommentaar Suriname, CERD/C/64/CO/9.2004, 12 maart 2004, paragraaf 15.

aangekaart. Het Constitutioneel Hof is echter nooit ingesteld, een omissie waar het CERD Suriname meerdere malen over heeft aangesproken.

### **De L-Decreten**

De L-Decreten zijn een aantal decreten die tijdens de militaire periode zijn ingesteld en die de uitgifte van grond door de overheid regelen. Hierbij wordt het zogenaamde 'domeinbeginsel' gehanteerd. Dit beginsel biedt geen ruimte voor de collectieve eigendomsrechten van inheemsen en marrons welke zijn gebaseerd op hun eigen gewoonterecht en hun eeuwenlange occupatie en gebruik. Het domeinbeginsel gaat er namelijk van uit dat alle grond Staatsgrond is ('domeingrond') tenzij kan worden bewezen dat men een eigendomsrecht heeft dat ooit is afgegeven door de Staat. Inheemsen en marrons beschikken niet over eigendomstitels die zijn afgegeven door de Staat en zij zouden dus net als alle andere Surinamers een verzoek moeten indienen bij de overheid.

Sinds 1982 is grondhuur de enige titel op grond die wordt uitgegeven.<sup>17</sup> Grondhuur is een individuele titel (het staat op naam van één persoon) en is slechts geldig voor de duur van de uitgifte (maximaal 40 jaar), waarna verlenging noodzakelijk is. Jaarlijks dient een bedrag aan grondhuur te worden afgedragen aan de staat en de Minister van Ruimtelijke Ordening, Grond en Bosbeleid is bevoegd de titel in te trekken indien niet wordt voldaan aan de verplichting om binnen een bepaalde termijn (1 of 2 jaar) het perceel te bebouwen of te beplanten.

Met uitzondering van twee gemeenschappen,<sup>18</sup> hebben alle inheemse dorpen in Suriname de titel van grondhuur verworpen omdat zij van mening zijn dat het niet past bij hun traditie van collectief bezit en gebruik van grond, en omdat zij zich principieel tegen het uitgangspunt keren dat zij de Staat zouden moeten betalen voor grond die zij van oudsher bezitten.

Het Decreet Beginselen Grondbeleid (Decreet L-1) bevat wel een beschermingsbepaling voor inheemse en tribale gronden. Deze bepaling is al vanaf de 17<sup>e</sup> eeuw opgenomen in de Surinaamse wetgeving en is ook te vinden in o.a. de Wet Bosbeheer (zie hieronder) en de Natuurbeschermingswet. De bepaling wordt soms aangehaald als onderbouwing voor het standpunt dat de grondenrechten van inheemsen en marrons wél worden beschermd in Suriname. De clausule luidt:

- 1. Bij het beschikken over domeingrond worden de rechten van in stamverband levende Bosnegers en Indianen op hun dorpen, nederzettingen en kostgronden geëerbiedigd, voorzover het algemeen belang zich daartegen niet verzet.*

---

<sup>17</sup> In 2003 is de juridische mogelijkheid geschapen om ook volledige eigendom te verkrijgen of om grondhuur om te zetten in volledige eigendom (Wet van 28 januari 2003, houdende nadere wijziging van het Decreet beginselen Grondbeleid, SB 1982, no. 10, zoals gewijzigd bij SB 1983 no. 103). Hier is echter, voorzover bekend, nog geen uitvoeringsbesluit over aangenomen, zodat er nog geen procedure bestaat over hoe dit aangevraagd kan worden. Volle eigendom wordt in het Surinaams Burgerlijk Wetboek geregeld en wordt 'BW eigendom' genoemd. Er zijn enkele percelen in Paramaribo die zijn uitgegeven als BW-eigendom, maar de overgrote meerderheid van de percelen die voor 1982 zijn uitgegeven door de overheid betreffen allodiale eigendom en erfelijk bezit (de oudste titel in Suriname en wordt vaak verward met BW-eigendom), erfpacht (tot 1982 de meest gangbare titel in Paramaribo en omstreken, geldig voor 75 jaar) en grondhuur. Zie verder: E.R. Kambel en F. Mackay, *De rechten van inheemse volken en marrons in Suriname*, 2003, pg. 63-67.

<sup>18</sup> Beide dorpen (Bernharddorp en Gran Kreek) zijn gelegen vlakbij urbane gebieden en de bewoners zien een individuele titel als de enige mogelijkheid om zich te beschermen tegen de uitgifte van grond aan niet-inheemsen.



2. *Onder algemeen belang wordt mede begrepen de uitvoering van enig project binnen het kader van een goedgekeurd ontwikkelingsplan.*

Volgens de nota van toelichting is het een 'eis van rechtvaardigheid' dat bij de uitgifte van domeingrond 'zoveel mogelijk' rekening wordt gehouden met de 'feitelijke rechten' van de binnenlandbewoners en wel gedurende een 'wellicht lange – overgangperiode, waarin de boslandbevolking geleidelijk aan in het totale sociaal-economisch leven wordt ingepast'.

Deze bepaling is niet alleen discriminerend - inheemsen en marrons zouden de enige bevolkingsgroepen in Suriname zijn wier eigendomsrechten slechts 'zoveel mogelijk' worden beschermd tijdens een overgangperiode naar volledige assimilatie - maar weerspiegelt ook achterhaalde denkbeelden die in de huidige tijd niet gehandhaafd kunnen worden. Suriname heeft in 2007 haar ondersteuning uitgesproken voor de VN Declaratie inzake de rechten van inheemse volken en hierdoor onder meer het recht erkend 'van alle volkeren om anders te zijn, zichzelf als anders te beschouwen en als zodanig gerespecteerd te worden' (preambule, paragraaf 2, zie verder hoofdstuk 2).

### **De Wet Bosbeheer**

De Wet Bosbeheer werd in 1992 aangenomen door de Nationale Assemblée en scheidt het juridisch kader voor het bosbeleid van de regering. Conform de Grondwet en de L-Decreten gaat ook in de Wet Bosbeheer de wetgever er van uit dat de Staat eigenaar is van alle bossen in Suriname. Het bevat een uitgebreide regeling voor de aanvraag en exploitatie van houtkapconcessies.

Er zijn twee bepalingen te vinden die zien op de rechten van inheemsen en marrons. Ten eerste is er de beschermingsclausule die hierboven reeds bij de bespreking van de L-Decreten aan de orde is gekomen. Artikel 41 lid 1 sub a bepaalt dat: 'de gewoonterechten van de in stamverband levende en wonende boslandbewoners in hun dorpen en nederzettingen en op hun kostgronden, blijven zoveel als mogelijk geëerbiedigd'. Deze bepaling heeft kennelijk als doel de gemeenschappen een beroepsmogelijkheid te geven wanneer een concessie voor houtkap is uitgegeven welke overlapt met de gebieden die door hen worden gebruikt. De wet geeft echter niet aan wat deze gewoonterechten precies zijn. Er is slechts geregeld dat bij niet-eerbiediging van deze gewoonterechten, schriftelijk beroep mogelijk is bij de President van de Republiek Suriname (artikel 41 lid 1 sub a). Na ontvangst van de klacht, in te dienen door het traditioneel gezag, benoemt de President een commissie die hem van advies zal dienen (art. 41 lid 1 sub b).

De wet verschaft evenwel geen termijnen (binnen hoeveel tijd het advies moet worden geleverd), of criteria aan de hand waarvan de bepaling moet worden getoetst aan de klacht, noch zijn er sancties opgenomen in geval van overtreding. In de praktijk is gebleken dat de bepaling een dode letter is. Hoewel inheemsen en marrons verscheidene malen een klacht hebben ingediend op basis van deze bepaling, heeft dit tot nu toe nog nooit geleid tot de instelling van een adviescommissie door de President. Voor zover bekend is er zelfs nog nooit een schriftelijk antwoord ontvangen.

### *Gemeenschapsbos*

Door de huidige minister van ROGB wordt het instellen van gemeenschapsbos beschouwd als een adequate oplossing voor de grondenrechtenproblematiek.<sup>19</sup> De term 'gemeenschapsbos' werd voor het eerst geïntroduceerd in de Wet Bosbeheer en is in feite een nieuw woord voor een

---

<sup>19</sup> *De Ware Tijd* 17 maart 2009, 'Regering doet grondenrechten af met gemeenschapsbos'.

regeling die sinds 1947 in de Surinaamse wetgeving bestaat, namelijk de houtkapvergunning (HKV).

Op grond van het Houtbesluit van 1947 (GB 1947, no. 42) konden personen, meestal het dorps hoofd, een houtkapvergunning (HKV) aanvragen die werd uitgegeven ten behoeve van zijn familie 'of personen welke kunnen worden geacht tot zijn stam te behoren' (art. 9 lid 3 Houtbesluit). De HKV's werden uitgegeven voor een periode van vijf jaar met automatische verlenging tenzij de gouverneur (later de minister van natuurlijke hulpbronnen) besloot dat uitgifte in strijd met het algemeen belang was. De houder van de HKV was binnen het aangewezen gebied slechts bevoegd tot het kappen van hout voor eigen gebruik en voor de inzameling van bosbijproducten. Van de regeling werd veel gebruik gemaakt; in 1984 waren er 113 HKV's uitgegeven.

Het gemeenschapsbos moet volgens de Wet Bosbeheer de oude HKV's vervangen die allemaal zijn ingetrokken. Hoewel het Ministerie van ROGB inmiddels verscheidene gemeenschapsbossen heeft uitgegeven, ontbreekt een uitvoeringsbesluit zodat onbekend is wat precies de juridische status is (wat zijn de voorwaarden, hoe lang is het geldig, welke rechten verschaft een gemeenschapsbos, enzovoorts). De wet bepaalt slechts dat de minister van ROGB, na overleg met de minister van Regionale Ontwikkeling, een terrein aanwijst als gemeenschapsbos. Dit gebeurt dus zonder inspraak, laat staan instemming van de betrokken gemeenschappen. Uit de tekst van een beschikking voor gemeenschapsbos die op 2 september 2008 is overhandigd aan het dorps hoofd van Alfonsdorp (inheems dorp in Marowijne) blijkt iets meer:

- het terrein wordt aangewezen 'tot wederopzegging'. Het niet verlengen wegens strijd met het algemeen belang zoals bij de HKV's is dus niet meer van toepassing, de Minister kan op elk moment het gemeenschapsbos intrekken;
- het gemeenschapsbos wordt uitgegeven ten behoeve van de in Alfonsdorp wonende en tevens in stamverband levende bewoners;
- het traditioneel gezag, c.q. de kapitein van Alfonsdorp, is aansprakelijk voor de activiteiten die op het terrein verricht worden;
- voor overeenkomsten voor het gebruik en beheer van het gemeenschapsbos die worden gesloten tussen de kapitein en derden, is voorafgaande schriftelijke toestemming van de Minister van Regionale Ontwikkeling vereist en deze dienen gesloten te worden in aanwezigheid van de Districts-Commissaris;
- voordat wordt begonnen met houtkap of inzameling van bosbijproducten, is de schriftelijke toestemming vereist van het ministerie van ROGB;
- op hout, houtproducten en/of bosbijproducten die ofwel buiten het gemeenschapsbos worden vervoerd of voor commercieel gebruik worden aangewend, zijn de 'terzake dienende bepalingen van de Wet Bosbeheer' van toepassing (niet is aangegeven welke bepalingen dit zijn), en 'andere door de Minister te stellen regels en voorschriften t.b.v. efficiënt en duurzaam bosbeheer';
- degene die 'hout, houtproducten en/of bosbijproducten verwerft van een boslandbewoner' welke buiten het gemeenschapsbos worden vervoerd, is verplicht tot het betalen van retributie.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Beschikking no. 2138-08/Min RGB, afgegeven op 2 september 2008 door de minister van Ruimtelijke Ordening, Grond- en Bosbeheer (afschrift in te zien bij de VIDS).

### *Uitspraak Inter-Amerikaans Hof over gemeenschapsbos*

De poging van de Surinaamse Staat om de uitgifte van gemeenschapsbos te beschouwen als erkenning van de eigendomsrechten van de inheemsen en marrons, werd door het Inter-Amerikaans Hof van de hand gewezen. Het Hof merkte op dat 'dergelijke gemeenschapsbossen niet worden uitgegeven als een recht, maar uitsluitend op basis van de discretie van de Minister die belast is met bosbeheer en onderhevig aan elke voorwaarde die de Minister mag opleggen'. Ook maakte het Hof duidelijk dat de gemeenschapsbossen 'in feite bosbouwconcessies zijn, die kunnen worden ingetrokken en die beperkte gebruiksrechten verschaffen, en dat zij daarom geen afdoende erkenning vormen van de eigendomsrechten van de Saramaka'. Bovendien, concludeerde het Hof, 'mag aan de rechtszekerheid van genoemde titel worden getwijfeld, aangezien de uitvoerende wetten die vereist zijn voor de uitgifte van gemeenschapsbossen nog niet zijn aangenomen.' (Saramaka-vonnis, paragrafen 112-113)

Begin 2009 heeft de VIDS tijdens een spoedconferentie te Wit Santi, unaniem besloten gemeenschapsbos te verwerpen als een vorm van erkenning van hun grondenrechten. Dit besluit is bevestigd door de Organisatie van Samenwerkende Inheemse Organisaties in Para (OSIP).<sup>21</sup>

### **Het Decreet Mijnbouw en de Concept Mijnwet**

Het Decreet Mijnbouw uit 1986 regelt de meeste mijnbouwactiviteiten in Suriname en heeft onder meer als doel het mijnbouwbeleid van de overheid te faciliteren en particuliere investeerders te stimuleren en garanties te verlenen (Nota van Toelichting, pg. 53). Al enkele jaren is er een nieuwe wettekst gereed die het Decreet Mijnbouw moet vervangen. Deze Concept-Mijnwet van is goedgekeurd door de Raad van Ministers en de Staatsraad heeft advies uitgebracht, maar het concept is tot nu toe niet behandeld door de Nationale Assemblee. Mogelijk speelt hierbij een rol een negatief rapport van het CERD, waarin de regering opriep de tekst van de Mijnwet in lijn te brengen met het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (zie hieronder).

Het Decreet Mijnbouw introduceerde voor het eerst het juridisch beginsel dat alle delfstoffen binnen het grondgebied van de staat Suriname eigendom zijn van de Staat (art. 2 lid 2). Dit beginsel werd een jaar later opgenomen in de Grondwet (art. 41, zie hierboven). Uitgangspunt is dus dat iedereen die mijnbouwactiviteiten wil ontplooiën, over een vergunning dient te beschikken afkomstig van de overheid.

Het Decreet bevat een compensatieregeling van 'rechthebbenden' en 'derden' die een belang hebben bij grond waarop een mijnbouwrecht is uitgegeven. Inheemsen en marrons kunnen echter geen beroep doen op de compensatieregeling. Het Decreet definieert rechthebbenden namelijk als diegenen "die het eigendomsrecht of een ander zakelijk genotsrecht op particuliere grond hebben' (art. 46 sub b). Dit zijn houders van een zakelijke of persoonlijke titel op grond, zoals erfpachters en grondhuurders. Derden zijn 'diegenen, wier, uit een persoonlijk genotsrecht op particuliere grond voortvloeiende belangen door het opsporen of ontginnen van delfstoffen kunnen worden geschaad.' (art. 46 sub c). Particuliere grond wordt omschrijven als grond die is uitgegeven onder een persoonlijke of zakelijke titel. Zoals het Hof in de Saramaka-zaak opmerkte: 'om als rechthebbende of derde te kwalificeren volgens de artikelen 47-48 van het Decreet Mijnbouw, dienen de betrokken personen dus een bepaalde vorm van een geregistreerd

---

<sup>21</sup> Zie *De Ware Tijd*, 10 februari 2009, 'Inheemsen hekelen verdeel- en heerspolitiek RGB. Wijzen instellen gemeenschapsbos af'.

recht of titel te hebben dat is uitgegeven door de Staat.’ (paragraaf 111). Concluderend kwam het Hof tot het oordeel, conform de verklaring van de getuige-deskundige namens de Staat, mr. dr. Hoever-Venoaks, dat ‘het Decreet Mijnbouw [...] geen rechtsbescherming verschaft aan inwoners van het binnenland die in tribale gemeenschappen leven’ (paragraaf 183).

Hoewel de Concept Mijnwet een verbetering is ten opzichte van het Decreet Mijnbouw, omdat er een procedure is opgenomen waarbij inheemsen en marrons met de concessiehouder kunnen onderhandelen over een compensatie als gevolg van schade toegebracht door mijnbouwactiviteiten, blijven binnenlandbewoners verplicht om mijnbouwactiviteiten op hun gebieden te accepteren. Bovendien, anders dan niet-inheemsen en marrons (de ‘derden’ en ‘rechthebbenden’ die over een titel beschikken), is het voor inheemsen en marrons niet mogelijk naar een onafhankelijke rechter te stappen indien zij niet tot een overeenkomst kunnen komen met de concessiehouder. In dat geval, zo bepaalt de Concept Mijnwet, mogen zij zich tot de Staat wenden die een bindend besluit zal nemen. Volgens de nota van toelichting is deze discriminerende maatregel van toepassing omdat traditionele rechten zich niet zouden lenen voor een normale procedure omdat het geen individuele rechten betreft. Het VN Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) heeft Suriname hierover meerdere malen op de vingers getikt.<sup>22</sup>

### **Conclusie**

Het hierboven geschetste kader toont aan dat de huidige Surinaamse wetgeving weinig aanknopingspunten biedt voor de bescherming van de territoriale- en participatierechten van inheemsen en marrons. De enige bepalingen waar de rechten op grond van de inheemsen en marrons worden aangehaald (de uitsluitingsclausules of beschermingsbepalingen), zijn zo beperkt (slechts eerbiediging ‘voor zover mogelijk’ en alleen op dorpen en kostgronden, geen jacht- en visgebieden) en zo vaag geformuleerd (eerbiediging van niet nader gedefinieerde ‘feitelijke’ of ‘gewoonterechten’) dat ze in de praktijk weinig waarde hebben. Pogingen van inheemsen en marrons om zich op deze bepalingen te beroepen, zoals in het geval van de Wet Bosbeheer, hebben geen enkel resultaat gehad.

Het Inter-Amerikaans Hof en de Inter-Amerikaanse Commissie kwamen na uitgebreide procesvoering en bestudering van schriftelijk- en getuigenbewijs tot dezelfde conclusie, namelijk dat de Surinaamse wetgeving geen effectieve garanties biedt voor de bescherming van de rechten van inheemse en tribale volkeren. Ook bevat de Surinaamse wet geen effectieve rechtsmiddelen voor inheemsen en marrons om in rechte op te komen of wettelijke bescherming te zoeken van hun rechten.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Zie CERD Landencommentaar *Suriname*, CERD/C/64/CO/9/Rev.2, 12 maart 2004, paragraaf 14 en *Besluit 3 (62)*, *Suriname*, CERD/C/62/Dec/3, 3 juni 2003; *Besluit 1(67)*, *Suriname*, CERD/C/DEC/SUR/2, 18 augustus 2005; en *Besluit 1(69)*, *Suriname*, CERD/C/DEC/SUR/3, 18 augustus 2006.

<sup>23</sup> *Zie* Inter-Amerikaans Hof, *Saramaka People v Suriname*, paragrafen 106-14 en paragrafen 179-182, waarin ook een algemene onrechtmatige daadsvordering op basis van het Burgerlijk Wetboek wordt afgekeurd als effectief rechtsmiddel.

## **Hoofdstuk 2. De internationaal erkende rechten van inheemsen en marrons in Suriname**

Suriname heeft een groot aantal internationale mensenrechtenverdragen geratificeerd, waaronder verdragen die tot stand zijn gekomen binnen het kader van de Verenigde Naties (VN), evenals verdragen die op regionaal niveau zijn ontwikkeld, dat wil zeggen: binnen het Inter-Amerikaans mensenrechtensysteem van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS).<sup>24</sup>

De door Suriname geratificeerde verdragen zijn juridisch bindend en staan hiërarchisch boven de Surinaamse wetgeving. Bij strijdigheid met de Surinaamse wetgeving, waaronder ook de Grondwet, gelden dus de bepalingen van het verdrag.<sup>25</sup> Dit is van belang voor de inheemsen en marrons omdat veel van de internationaal gegarandeerde mensenrechten van inheemse en tribale volkeren niet worden erkend noch beschermd door de Surinaamse wetgeving. Een beroep op internationale verdragsbepalingen bij internationale tribunalen is voor inheemsen en marrons in Suriname dan ook de enige mogelijkheid om bescherming van hun rechten af te dwingen.

De meeste verdragen waar Suriname partij van is, geven niet uitdrukkelijk aan wat de rechten van inheemse en tribale volkeren zijn. Het woord 'inheems' komt er meestal niet eens in voor. De tekst van een verdrag is echter niet statisch, maar wordt voortdurend opnieuw geïnterpreteerd door speciaal hiertoe aangewezen organen. De afgelopen dertig jaar hebben de toezichthoudende organen, zowel bij de VN als bij de OAS, in toenemende mate erkend dat de rechten van inheemse en tribale volkeren ook onder de bescherming van de verdragen vallen en zij hebben steeds duidelijker aangegeven wat de verplichtingen van de lidstaten zijn ten opzichte van de inheemse en tribale volkeren die zich binnen hun grondgebied bevinden.

### ***Toezicht op de naleving van internationale verdragen***

#### *Verenigde Naties*

Binnen de Verenigde Naties geschiedt het toezicht op de naleving van de verdragen door comités, bestaande uit onafhankelijke deskundigen. Een voorbeeld is het Comité inzake de uitbanning van Rassendiscriminatie (Engelse afkorting: CERD), dat toezicht houdt op het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie. De comités beoordelen onder meer periodieke rapportages over de uitvoering van het betreffende verdrag die afkomstig zijn van de verdragspartijen. Daarbij worden ook de zogenaamde 'schaduw' rapportages meegenomen die door NGO's, universiteiten, VN lichamen en andere organisaties worden ingediend. De resultaten worden, na een mondelinge bespreking met de verdragspartij, gepubliceerd in de vorm van landencommentaren. Deze commentaren bevatten niet-bindende aanbevelingen gericht aan de verdragspartij.

---

<sup>24</sup> Zie de bijlage voor een overzicht van de verdragen en declaraties die van toepassing zijn in Suriname.

<sup>25</sup> De verdragen, althans de ieder verbindende bepalingen, hebben binnen de Surinaamse rechtsorde bovendien rechtstreekse werking. Dat wil zeggen dat slachtoffers van mensenrechtenschendingen zich rechtstreeks kunnen beroepen op de verdragen en niet hoeven te wachten tot de bepalingen van het verdrag zijn opgenomen in de nationale wetgeving. Zie Artikel 103 en 105 van de Surinaamse Grondwet van 1987 die bepalen dat geratificeerde verdragen 'welke naar de inhoud een ieder kunnen binden [...] verbindende kracht [hebben] nadat zij zijn bekend gemaakt.' En voorts, dat bij onverenigbaarheid met nationale wettelijke voorschriften, de ieder verbindende bepalingen uit internationale overeenkomsten van toepassing zijn. Zie hierover: E.R. Kambel en F. Mackay, *De rechten van inheemsen en marrons in Suriname*, KITLV Press, Leiden, 2003, pg. 137.

Enkele comités kennen ook follow-up procedures, waarbij wordt nagegaan in hoeverre de verdragspartij de aanbevelingen opvolgt, en noodprocedures, in geval van dringende kwesties. Tenslotte is het in bepaalde gevallen (als het land deze mogelijkheid uitdrukkelijk heeft goedgekeurd) ook mogelijk voor burgers om een individuele klacht in te dienen bij een comité. De behandeling van deze klachten resulteert eveneens in niet-bindende aanbevelingen.

Inheemsen en marrons in Suriname hebben tot nu toe vooral gebruik gemaakt van de mogelijkheden om schaduwrapportages in te dienen en, in het geval van het anti-rassendiscriminatieverdrag, van de noodprocedure. Dit heeft geresulteerd in een aantal besluiten en landencommentaren waarin de VN Comité's zich kritisch hebben uitgelaten over het Surinaamse overheidsbeleid en Suriname meerdere malen hebben opgeroepen de rechten van inheemsen en marrons te respecteren. Bij de bespreking van de territoriale en participatierechten van inheemsen en marrons hieronder, zullen een aantal van deze rapporten en aanbevelingen worden aangehaald.

#### *De Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS)*

Het toezichtmechanisme van het Inter-Amerikaans mensenrechtensysteem is op belangrijke punten sterker ontwikkeld dan dat van de VN. Individuele klachten (petities), die in eerste instantie bij de Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie worden ingediend, kunnen namelijk leiden tot een juridisch bindend vonnis van het Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens (hierna: het Hof). Dit vonnis is bovendien executabel binnen de nationale rechtsorde. Een ander belangrijk middel dat zowel de Commissie als het Hof kan gebruiken als er een klacht in behandeling is genomen over een inheems gebied, is de betreffende staat oproepen alle activiteiten te staken in het gebied totdat de klacht behandeld is en er uitspraak is gedaan. Dit middel was erg effectief in de Saramaka-zaak (zie hieronder).

#### *Afdwingbaarheid*

Natuurlijk is het zo dat noch de VN, noch de OAS over een leger- of politiemacht beschikken die staten kunnen dwingen de aanbevelingen of vonnissen uit te voeren. Toch moet de invloed die uitgaat van een internationale veroordeling of berisping niet onderschat worden. Herhaalde negatieve rapportages over schendingen van mensenrechten kunnen van invloed zijn op de internationale en bilaterale relaties van een verdragsstaat. Binnen de OAS wordt een veroordeling door het Hof zeer ernstig opgevat en dit kan resulteren in politieke en/of economische sancties.

Van bijzonder belang voor projecten uitgevoerd in het kader van IIRSA, is het in 2006 aangenomen beleid inzake inheemse volken van de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB), één van de potentiële financierders van IIRSA-projecten. Hierin is opgenomen dat activiteiten die indruisen tegen jurisprudentie van het Hof niet worden gefinancierd (hier wordt later teruggekomen).<sup>26</sup> De autoriteit van het Hof blijkt tenslotte ook uit het feit dat tot nu toe geen enkele staat geweigerd heeft de vonnissen van het Hof uit te voeren – ook al kan dit soms lang op zich laten wachten.

---

<sup>26</sup> Inter-American Development Bank, *Operationeel Beleid inzake Inheemse Volken*, 22 februari 2006. Art. 1.2: **Inheemse rechten**, *omvatten de rechten van inheemse volkeren en personen, hetzij voortkomend uit de inheemse wetgeving aangenomen door de Staten, in andere relevante nationale wetten, in toepasbare internationale normen die in elk land van kracht zijn, of in de inheemse rechtssystemen van elk volk, hierna gezamenlijk te noemen "de van toepassing zijnde rechtsnormen"*. Zoals in de voetnoot wordt aangegeven, valt de jurisprudentie van het Inter-Amerikaans Hof 'of vergelijkbare organen wier jurisdictie is geaccepteerd door de staat' onder de "toepasbare internationale rechtsnormen". (voetnoot 4).

Gelet op het bovenstaande is het niet verrassend dat de inheemsen en marrons gebruik maken van de mogelijkheden die het Inter-Amerikaans mensenrechtensysteem biedt om bescherming te zoeken van hun rechten. En niet zonder succes. Suriname is reeds enkele malen veroordeeld door Hof vanwege schending van de rechten van marrons.<sup>27</sup> Enkele van deze uitspraken, de Moiwana-zaak (2005) en met name de Saramaka-zaak (2007) zijn van direct belang voor geplande activiteiten in Zuid-Oost Suriname.

### **Het recht op zelfbeschikking als kader voor de bescherming van de mensenrechten van inheemse en tribale volkeren**

Al langer dan 30 jaar strijden inheemse volken voor erkenning van hun recht op zelfbeschikking dat alle volkeren toebehoort en dat onder meer is opgenomen in het gemeenschappelijk artikel 1 van het VN Verdrag inzake Burger en Politieke rechten en het VN Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten. Het zelfbeschikkingsrecht is zo belangrijk voor inheemse volkeren omdat het gezien wordt als het groter kader waarbinnen al hun mensenrechten vallen en beschermd worden. Het gemeenschappelijk artikel 1 van genoemde verdragen luidt:

Lid 1 Alle volken bezitten het zelfbeschikkingsrecht. Uit hoofde van dit recht bepalen zij in alle vrijheid hun politieke status en streven zij vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na.

Lid 2. Alle volken kunnen ter verwezenlijking van hun doeleinden vrijelijk beschikken over hun natuurlijke rijkdommen en hulpbronnen, evenwel onverminderd verplichtingen voortvloeiend uit internationale economische samenwerking, gegrondvest op het beginsel van wederzijds voordeel, en uit het internationale recht. In geen geval mogen een volk zijn bestaansmiddelen worden ontnomen.

Zowel het VN Mensenrechtencomité als het VN Comité inzake economische, sociale en culturele rechten hebben bevestigd dat het recht op zelfbeschikking zich ook uitstrekt tot inheemse volken.<sup>28</sup> In september 2007 werd door bijna alle VN lidlanden, inclusief Suriname, het recht op zelfbeschikking van inheemse volken geaccepteerd bij de goedkeuring van de VN Verklaring voor de rechten van inheemse volken:

#### *Artikel 3*

Inheemse volken hebben het recht op zelfbeschikking. Uit hoofde van dit recht mogen zij vrijelijk hun politieke status bepalen en in vrijheid hun economische, sociale en culturele ontwikkeling nastreven.

---

<sup>27</sup> Suriname is tot nu toe vier keer veroordeeld door het Inter-Amerikaans Hof. Hiervan betrof het drie keer marrons: de Aloeboetoe-zaak (over de moord op zeven Saramakaners door het Nationaal Leger gedurende de binnenlandse oorlog), de Moiwana-zaak (moord op 39 Aukaners van het dorpje Moiwana) en de Saramaka-zaak (schending van de rechten op grond van het Saramakaans volk). De inheemsen van Beneden-Marowijne hebben in 2007 een zaak ingediend bij de Inter-Amerikaanse Commissie welke in hetzelfde jaar ontvankelijk is verklaard.

<sup>28</sup> Zie het Saramaka vonnis (paragraaf 93), waarin het Hof deze uitspraak aanhaalt: UNCESCR, *Consideration of Reports submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations on Russian Federation (Thirty-first session)*, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.94, 12 december 2003, § 11, waarin het Comité haar zorg uitspreekt over de "kwetsbare situatie van inheemse gemeenschappen binnen de Verdragstaat, dat gevolgen heeft voor hun recht op zelfbeschikking zoals bepaald in artikel 1 van het Verdrag."

Het recht op zelfbeschikking van inheemse en tribale volkeren houdt geen recht op afscheiding van de nationale staat in. Inheemse en tribale volkeren mogen zich dus niet met een beroep op dit recht op zelfbeschikking onafhankelijk verklaren. Daarom wordt dit recht ook wel een recht op 'interne' zelfbeschikking genoemd.

Twee andere rechten, die nauw met het zelfbeschikkingsrecht zijn verbonden en eruit voortvloeien, zijn het recht op autonomie (of zelfbestuur) en het recht op voorafgaande, vrijelijk tot stand gekomen en weloverwogen instemming (Engelse afkorting: Free Prior Informed Consent - FPIC). Terwijl het recht op autonomie vooral te maken heeft met de manier waarop inheemsen zichzelf besturen, wordt met het recht op FPIC erkend dat er geen besluiten door derden genomen mogen worden die van invloed zijn op inheemse of tribale volkeren zonder hun toestemming.

#### *Recht op zelfbestuur*

Het recht op autonomie of zelfbestuur is neergelegd in de artikelen 4 en 18 van de VN Verklaring:

##### *Artikel 4*

Inheemse volkeren, in de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking, hebben het recht op autonomie of zelfbestuur in aangelegenheden die betrekking hebben op hun interne en lokale zaken, evenals op wijzen en middelen om deze autonome functies te financieren.

##### *Artikel 18*

Inheemse volkeren hebben het recht te participeren in besluitvorming over aangelegenheden die van invloed kunnen zijn op hun rechten, middels vertegenwoordigers door henzelf verkozen in overeenstemming met hun eigen procedures, evenals het recht om hun eigen inheemse instituten voor besluitvorming in stand te houden en te ontwikkelen.

#### *Recht op FPIC*

Artikel 19 bevat de volgende bepaling ten aanzien van FPIC:

##### *Artikel 19*

Staten zullen de inheemse volkeren raadplegen en met hen te goeder trouw samenwerken via hun eigen vertegenwoordigende instituten met het oog op het verkrijgen van hun voorafgaande vrijelijk tot stand gekomen en weloverwogen instemming, alvorens wettelijke of bestuurlijke maatregelen aan te nemen of te implementeren, die op hen van invloed kunnen zijn.

Het Comité dat toeziet op de uitvoering van het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (CERD), riep al in 1997 de verdragsstaten, waaronder Suriname, op om te 'verzekeren dat leden van inheemse volken gelijke rechten hebben voor wat betreft effectieve participatie in het openbaar leven, en dat geen besluiten worden genomen die direct betrekking hebben op hun rechten en belangen, zonder hun weloverwogen toestemming (informed consent).'<sup>29</sup> Ook het Inter-Amerikaans Hof is in de Saramaka-zaak uitgebreid ingegaan op het recht op FPIC van inheemse en tribale volkeren. Dit wordt hieronder besproken.

---

<sup>29</sup> CERD Algemene aanbeveling no. 23 inzake inheemse volken aangenomen op 18 augustus 1997, CERD/C/51/Misc.13/Rev.4, art. 4 (d). Zie ook de oordelen van het Inter-Amerikaans Hof in de *Moiwana-*



### *Territoriale rechten*

Tenslotte zouden ook de rechten op grond, grondgebieden en hulpbronnen beschouwd kunnen worden als een afgeleide van het recht op zelfbeschikking van inheemse en tribale volkeren. In de Saramaka-zaak stelde het Inter-Amerikaans Hof:

95. Bovenstaande analyse ondersteunt een interpretatie van artikel 21 van het Amerikaans Verdrag [recht op eigendom] welke neerkomt op een recht van leden van inheemse en tribale gemeenschappen om vrijelijk hun eigen sociale, culturele en economische ontwikkeling te bepalen en hiervan te genieten, waaronder begrepen het recht op het genot van hun bijzondere spirituele relatie met het grondgebied dat zij traditioneel hebben gebruikt en bewoond. Hierom verschaft het recht op eigendom in deze zaak, zoals dit beschermd wordt door artikel 21 van het Amerikaans Verdrag, en zoals geïnterpreteerd in het licht van de rechten die erkend worden door gemeenschappelijk artikel 1 [recht op zelfbeschikking] en artikel 27 [recht op cultuur van minderheden] van het BUPO-Verdrag, en welke niet mogen worden beperkt door de interpretatie van het Amerikaans Verdrag, aan leden van het Saramaka volk, het recht op het genot van eigendom in overeenstemming met hun collectieve traditie.

Het Hof geeft dus aan dat het collectieve eigendomsrecht van de Saramakaners beschouwd moet worden als onderdeel van hun recht op zelfbeschikking van het BuPo verdrag en dat deze eigendomsrechten daardoor ook beschermd worden door het Amerikaans Verdrag. Het Amerikaans Verdrag bepaalt namelijk dat het Amerikaans Verdrag geen rechten mag beperken die door andere mensenrechtenverdragen waar het betreffende land partij bij is, worden beschermd.

We zullen nu een nadere blik werpen op de inhoud van de genoemde rechten.

### **Territoriale rechten**

Met territoriale rechten worden alle rechten bedoeld die betrekking hebben op het totale milieu dat wordt bewoond en gebruikt door inheemse en tribale volkeren. Terwijl de termen 'landrechten' of 'grondenrechten' slechts zien op de materiele relatie die een groep heeft met een bepaald perceel land, is de term 'territoriale rechten' breder. Hieronder valt ook de spirituele relatie die inheemse en tribale volkeren hebben met hun voorouderlijk grondgebied, waaronder begrepen rivieren, kreken, savannah's, de lucht en alle hulpbronnen die binnen die grondgebied voorkomen.

Het wordt inmiddels binnen het internationaal recht algemeen aanvaard dat inheemse volken het recht hebben op 'wettelijke erkenning van hun gevarieerde en specifieke vormen en wijzen van hun bestuur, eigendom, gebruik en genot op en van grondgebieden en bezit'; en 'op de erkenning van hun bezits- en eigendomsrechten ten aanzien van gronden, territoria en hulpbronnen die zij historisch hebben geoccupeerd'.<sup>30</sup>

Binnen het Inter-Amerikaans mensenrechtensysteem wordt voorts geaccepteerd dat traditionele inheemse grondeigendom gelijk staat aan een titel van volle eigendom welke door de staat is

---

zaak (*Community of Moiwana v Suriname*. Judgment of June 15 , 2005. Series C No. 124) en de *Yatama* zaak (*Yatama v. Nicaragua*, Judgment 23 June 2005. Series C No. 127).

<sup>30</sup> Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie, *Report N° 75/02, Case N° 11.140, Mary and Carrie Dann (United States)*, Dec. 27, 2002. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 46.

uitgegeven.<sup>31</sup> Op grond van hun traditionele eigendom van de grond, hebben inheemse volkeren een recht om bij de staat erkenning te eisen van hun specifieke eigendom. Dit houdt in de verplichting van staten om wetgeving te ontwerpen die deze inheemse grondeigendom erkent, om de gebieden waar het om gaat af te bakenen en om de inheemse volkeren een titel uit te reiken als bewijs van hun eigendom. Deze maatregelen moeten bovendien genomen worden met de volle participatie en instemming van de betrokken inheemse groepen.<sup>32</sup>

Het Inter-Amerikaans Hof heeft in de Saramaka-zaak nog eens duidelijk aangegeven wat de verplichtingen zijn van de Surinaamse Staat ten aanzien van de territoriale rechten van de Saramakaners.<sup>33</sup> Het Hof droeg de Staat op om:

- Het grondgebied van de Saramakaners te demarqueren, fysiek af te bakenen en een collectieve titel uit te reiken conform hun gewoonterecht;
- Alle wetten in te trekken of te wijzigen die de bescherming van de territoriale rechten van de Saramakaners belemmeren;
- Wetten en andere maatregelen aan te nemen die het recht van het Saramakaans volk op een collectieve titel van het grondgebied dat zij traditioneel hebben gebruikt en bewoond, te erkennen, te beschermen, te garanderen en te effectueren. Tot dit grondgebied behoren de gronden en natuurlijke hulpbronnen die noodzakelijk zijn voor hun sociale, culturele en economische voortbestaan. En tot de rechten die erkend en beschermd moeten worden, behoren ook hun rechten om dit grondgebied te beheren, intern te verdelen (distribueren) en hierover effectief bestuur uit te oefenen, conform hun gewoonterechten en traditionele collectieve landgebruikssystemen;
- Wetten en andere maatregelen aan te nemen die adequate en effectieve rechtsbescherming verschaffen tegen handelingen die hun recht op het gebruik en genot van hun grondgebied schenden;
- Het Saramakaans volk als een volk te erkennen met collectieve rechtspersoonlijkheid waardoor zij in staat zijn hun recht op collectieve eigendom volledig uit te oefenen en hiervan te genieten, en om collectief toegang te hebben tot de rechtspraak.

#### *Natuurlijke hulpbronnen*

Hoewel de Staat Suriname in de procedures bij het Inter-Amerikaans Hof en bij rapportages aan VN Comité's op het standpunt blijft staan dat de landrechten van inheemse en tribale volkeren zich niet uitstrekken tot de natuurlijke hulpbronnen die zich boven of onder de grond bevinden, is dit standpunt internationaal onhoudbaar.<sup>34</sup> Ook het standpunt dat zelfs al zouden de inheemsen en marrons recht hebben op natuurlijke hulpbronnen, dat deze beperkt zou zijn tot

---

<sup>31</sup> Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006. Series C No. 146.

<sup>32</sup> Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Moiwana-zaak*, op cit.

<sup>33</sup> Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Saramaka-zaak*, paragraaf 194-96.

<sup>34</sup> *Zie bijvoorbeeld CERD, Landencommentaar: Guyana, 04/04/2006, CERD/C/GUY/CO/14, paragraaf 16* (waarin Guyana werd aanbevolen om "de rechten van alle inheemse gemeenschappen om de gronden die zij traditioneel occuperen, waaronder water en *ondergrondse hulpbronnen*, in eigendom te hebben, deze te ontwikkelen en te besturen, te erkennen en te beschermen..."). *Cursief van mij*. Zie ook art. 26 lid 1 van de VN Verklaring inzake de rechten van inheemse volken: 'Inheemse volken hebben recht op de gronden, grondgebieden en hulpbronnen die zij traditioneel in eigendom hebben gehad of anderszins hebben gebruikt of verkregen.'

de hulpbronnen die traditioneel gebruikt worden voor hun levensonderhoud en voor culturele en religieuze activiteiten,<sup>35</sup> strookt niet met internationaalrechtelijke opvattingen.<sup>36</sup>

In de Saramaka-zaak heeft het Hof duidelijk gemaakt dat:

In overeenstemming met de jurisprudentie van dit Hof in de *Yakye Axa* en *Sawhoyamaya* zaken, hebben leden van tribale en inheemse gemeenschappen het recht om de natuurlijke hulpbronnen die zij traditioneel hebben gebruikt binnen hun grondgebied, in eigendom te hebben, vanwege dezelfde redenen dat zij een recht hebben om de grond die zij eeuwenlang traditioneel gebruikt en geoccupeerd hebben, in eigendom te hebben. Zonder hun grond en natuurlijke hulpbronnen, is het fysieke en culturele voortbestaan van deze volkeren in het geding (paragraaf 121).

En

(...) Uit deze analyse volgt dat de natuurlijke hulpbronnen die zich bevinden op en binnen de grondgebieden van inheemse en tribale volkeren en welke worden beschermd door artikel 21, die natuurlijke hulpbronnen zijn die traditioneel worden gebruikt en noodzakelijk zijn voor het daadwerkelijke voortbestaan, de ontwikkeling en de voortzetting van de manier van leven van deze volkeren (paragraaf 122).

Naar analogie hebben inheemse en tribale volkeren in Zuid-Oost Suriname dus recht op de eigendom op het grondgebied dat zij traditioneel hebben bewoond en gebruikt, waaronder begrepen de natuurlijke hulpbronnen die noodzakelijk zijn voor hun voortbestaan.

#### *Beperkingen van de eigendomsrechten van inheemse en tribale volkeren*

Volgens het Inter-Amerikaans Hof is het de Staat toegestaan om beperkingen op te leggen aan de uitoefening van de territoriale eigendomsrechten van de Saramakaners. Deze beperkingen mogen echter slechts onder bepaalde, strikte voorwaarden plaatsvinden:

(...) op grond van artikel 21 van het Verdrag, mag de Staat het recht van de Saramaka op het gebruik en genot van hun traditioneel in eigendom gehouden gronden en natuurlijke hulpbronnen slechts beperken indien een dergelijke beperking voldoet aan bovengenoemde vereisten en, tevens, wanneer het hun voortbestaan als een tribaal volk niet in gevaar brengt (paragraaf 128).

Het Hof noemt de volgende vereisten:

---

<sup>35</sup> *Rapport van de Republiek Suriname*, 19 juli 2007. UN Doc. CERD/C/SUR/12, p. 30. (ingediend bij het CERD in het kader van de periodieke landenrapportage).

<sup>36</sup> Zie CERD, *o.a. Besluit 2* (54) inzake Australië 18 maart 1999, §7. UN Doc A/54/18, § 21(2) (waarin verschillende bepalingen van een wet worden genoemd die discrimineren ten opzichte van inheemse titelhouders, waaronder 'beperkingen met betrekking tot het recht van inheemse titelhouders om over niet-inheemse vormen van landgebruik te onderhandelen'). Zie ook Art. 20 lid 1 van de VN Verklaring inzake de rechten van inheemse volken: "Inheemse volkeren hebben recht op de instandhouding en ontwikkeling van hun politieke, economische en sociale systemen of instellingen, en om verzekerd te zijn van het genot van hun eigen middelen van bestaan en ontwikkeling, en om vrijelijk al hun traditionele *en andere economische activiteiten* uit te oefenen." (cursief EK).

Ten eerste dient de Staat de effectieve participatie van de leden van het Saramaka volk te garanderen, in overeenstemming met hun gewoonten en tradities ten aanzien van enig ontwikkelings-, investerings-, exploratie- of winningsplan (verder te noemen "ontwikkelings- of investeringsplan")<sup>37</sup> binnen Saramaka grondgebied. Ten tweede dient de Staat te garanderen dat de Saramaka redelijk voordeel genieten van elk dergelijk plan binnen hun grondgebied. Ten derde, dient de Staat te verzekeren dat er geen concessies worden uitgegeven binnen Saramaka grondgebied, behalve en totdat onafhankelijke en technisch capabele entiteiten, onder supervisie van de Staat, voorafgaand een sociale- en milieueffectenrapportage verrichten. (paragraaf 129).

Bij de uitgifte van mijnbouw- of houtkapconcessies, of bij enig ander ontwikkelings – of investeringsplan, zoals bijvoorbeeld plannen in het kader van IIRSA, moet Suriname dus garanderen dat:

de Saramakaners effectief participeren in het plan (consultatie bij elk plan en in geval van grootschalige plannen is FPIC vereist, zie hieronder);

- 1) de Saramakaners redelijk voordeel genieten (*benefit sharing*); en
- 2) er voorafgaand aan de plannen een onafhankelijke sociale- en milieueffectenrapportage (*Environmental and Social Impact Assessment – ESIA*) wordt verricht.

### **Free Prior and Informed Consent**

Zoals hierboven aangegeven is FPIC te beschouwen als een onderdeel van het zelfbeschikkingsrecht van inheemse en tribale volkeren. Er is de afgelopen jaren veel discussie geweest over wat FPIC precies is en vooral hoe het geoperationaliseerd moet worden.<sup>38</sup> Allereerst de vraag wanneer FPIC vereist is.

*Wanneer is FPIC vereist?*

*a) consultatie bij alle ontwikkelings- of investeringsplannen binnen het grondgebied*

Blijkens de (bindende) uitspraak van het Inter-Amerikaans Hof in de Saramaka-zaak is de Staat, om de participatie van de Saramakaners te waarborgen, verplicht te consulteren met de Saramakaners bij "**alle ontwikkelings- of investeringsplannen binnen hun grondgebied**". Het Hof geeft hierbij duidelijk aan op wat voor manier deze consultaties moeten plaatsvinden, namelijk op actieve wijze en conform hun gewoonten en tradities. Dit houdt volgens het Hof in: dat de Staat zowel informatie accepteert en verspreidt; dat er voortdurende communicatie is tussen partijen; de consultaties moeten in goed vertrouwen plaatsvinden; door middel van cultureel passende procedures; de consultaties moeten gericht zijn op het bereiken van een overeenkomst;

---

<sup>37</sup> Met 'ontwikkelings- of investeringsplan' bedoelt het Hof elke voorgestelde activiteit die van invloed zijn op de integriteit van de grond en de natuurlijke hulpbronnen die zich binnen het grondgebied van het Saamaka volk bevinden, met name enig voorstel om houtkap of mijnbouwconcessies uit te geven.

<sup>38</sup> Marcus Colchester en Maurizio Ferrari, *Making FPIC Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples*, FPIC Working paper, June 2007, Moreton-in-Marsh.  
[http://www.forestpeoples.org/documents/law\\_hr/fpic\\_synthesis\\_jun07\\_eng.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/fpic_synthesis_jun07_eng.pdf)

consultatie moet plaatsvinden conform de eigen tradities van de Saramakaners; de consultaties moeten plaatsvinden tijdens een vroeg stadium van een ontwikkelings of investeringsplan; tijdige melding geeft tijd voor interne discussie en voor feedback aan de Staat.

Verder heeft het Hof bepaald dat de Staat zich ervan moet verzekeren dat de Saramakaners zich bewust zijn van de mogelijke risico's, waaronder milieu- en gezondheidsrisico's 'opdat het voorgestelde ontwikkelings- of investeringsplan welbewust en vrijwillig wordt geaccepteerd'. Tenslotte: consultatie moet de traditionele wijze van besluitvorming in acht nemen.<sup>39</sup>

*b) Toestemming bij grootschalige ontwikkelings- of investeringsprojecten die een grote invloed zouden hebben binnen het grondgebied*

Als het gaat om '**grootschalige ontwikkelings- of investeringsprojecten die een grote invloed zouden hebben binnen Saramaka grondgebied**' is de Staat niet alleen verplicht de Saramakaners hierbij te betrekken en te consulteren, maar ook hun toestemming te verkrijgen:

133. Daarnaast is het Hof van mening dat met betrekking tot grootschalige ontwikkelings- of investeringsprojecten die een grote invloed zouden hebben binnen Saramaka grondgebied, de Staat een plicht heeft, niet alleen om met de Saramaka te consulteren, maar ook om hun vrijwillige, voorafgaande en geïnformeerde toestemming te verkrijgen, conform hun gewoonten en tradities. Het Hof merkt op dat het verschil tussen 'consultatie' en 'toestemming' in deze context verdere analyse vergt.

134. In dit verband heeft de VN Speciale Rapporteur inzake de mensenrechtensituatie en de fundamentele vrijheden van inheemse volken evenzo opgemerkt dat:

[o]veral waar [grootschalige projecten] plaatsvinden in gebieden die worden geoccupeerd door inheemse volken is het aannemelijk dat hun gemeenschappen diepgaande sociale en economische veranderingen zullen ondergaan die vaak niet goed begrepen worden, nog minder voorzien, door de autoriteiten die zijn belast met hun bevordering. [...] De belangrijkste mensenrechtengevolgen van deze projecten voor inheemse volken hebben te maken met verlies van traditionele grondgebieden en land, uitzetting, migratie en uiteindelijk verhuizing, uitputting van hulpbronnen die noodzakelijk zijn voor hun fysieke en culturele voortbestaan, vernietiging en vervuiling van het traditioneel milieu, sociale disintegratie, lange termijn negatieve gevolgen voor gezondheid en voeding, evenals in sommige gevallen, intimidatie en geweld.

Als gevolg heeft de VN Speciale Rapporteur bepaald dat "[v]rijwillige, voorafgaande en geïnformeerde toestemming essentieel is voor de [bescherming van] mensenrechten van inheemse volken bij grote ontwikkelingsprojecten".

---

<sup>39</sup> Zie Inter-Amerikaans Hof, vonnis van 28 november 2007 inzake het Saramaka volk versus Suriname, paragrafen 133 t/m 137.

Op basis van deze definitie is FPIC dus vereist voor alle geplande grootschalige infrastructurele werken (dammen, wegen) die al dan niet onder de paraplu van IIRSA zijn gepland of worden uitgevoerd, alsmede de geplande grootschalige mijnbouwactiviteiten in Zuid-Oost Suriname. Voor deze activiteiten geldt dat voorafgaand aan de plannen, de vrijelijk tot stand gekomen weloverwogen toestemming is vereist van de Saramakaners conform hun eigen gewoonten en tradities.

Voor de Saramakaners aan de Boven-Suriname geldt daarnaast nog het gebod van het Hof dat totdat het vonnis is uitgevoerd geen handelingen mogen plaatsvinden die het grondgebied waar de Saramakaners recht op hebben, wordt aangetast, tenzij de Staat de voorafgaande, vrijwillig tot stand gekomen en weloverwogen instemming van het Saramakaans volk heeft verkregen (paragraaf 194 lid a).

*c) FPIC voor alle niet-geregulariseerde gebieden*

Het vereiste van een 'grootschalig' project waarvoor FPIC is vereist, geldt niet als het gaat om gebieden die nog niet zijn gedemarkeerd, afgebakend of waarvoor nog geen titel is afgegeven. Voor deze gebieden geldt dat in *alle* gevallen FPIC vereist is.<sup>40</sup>

*ESIA's*

Zoals we hierboven hebben gezien, heeft het Hof geoordeeld dat de Staat de eigendomsrechten van de Saramakaners mag beperken, bijvoorbeeld door de uitgifte van concessies binnen het Saramakaans grondgebied. Echter, dit kan slechts wanneer voldaan is aan een aantal voorwaarden. Eén van die voorwaarden is het uitvoeren van een sociaal- en milieueffect-rapportage (ESIA) door onafhankelijke instanties.

In Suriname bestaat er geen wetgeving die ESIA's verplicht stelt bij activiteiten die een grote invloed kunnen hebben op mens en milieu.<sup>41</sup> Multinationals zoals Suralco en Billiton voeren ESIA's uit als onderdeel van hun interne richtlijnen, maar de instantie die de ESIA's moet monitoren (NIMOS) beschikt niet over de vereiste kennis, expertise of middelen om dit adequaat te doen.<sup>42</sup> Het belang van ESIA's kan niet onderschat worden: zonder kennis van de mogelijke gevolgen van een project zijn inheemse en tribale volkeren uiteraard niet in staat een adequate afweging te maken van de voor- en nadelen.

Het Inter-Amerikaans Hof is uitgebreid ingegaan in op de vereisten waaraan een ESIA moet voldoen. Van belang is dat het Hof bepaalde dat ESIA's ook de cumulatieve effecten van bestaande en voorgestelde projecten dienen na te gaan, waardoor een betere overweging gemaakt kan worden of 'de individuele of cumulatieve effecten van bestaande of toekomstige activiteiten het voortbestaan van inheemse of tribale volkeren in gevaar kan brengen'.<sup>43</sup> Ook bepaalde het Hof dat ESIA's moeten voldoen aan de relevante internationale normen en 'best

---

<sup>40</sup> Fergus MacKay, *Introduction to the Saramaka Judgment*, forthcoming 2009.

<sup>41</sup> Hoewel er met financiering van de IDB en de EU milieuwetgeving is ontwikkeld, zijn deze documenten nog steeds in conceptvorm. Zie hierover: Bente Molenaar, *Is there Gold in All That Glitters? Indigenous Peoples and Mining in Suriname*, North South Institute/VIDS, 2007, pg. 7-8.

<sup>42</sup> VIDS, *West-Suriname. Wat betekent een geïntegreerde aluminiumindustrie voor de inheemse gemeenschappen?* Paramaribo, 2007 pg. 24.

<sup>43</sup> Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Saramaka Volk vs. Suriname. Interpretatie van het vonnis inzake preliminaire excepties, merites, schadevergoeding en kosten, 12 augustus 2008*, paragraaf 41.

*practices*' en dat zij de tradities en cultuur van het Saramakaans volk moeten eerbiedigen. In de bijbehorende voetnoot verwijst het Hof naar de *Akwe:kon Guidelines* als 'een van de meest uitgebreide en meest gebruikte normen voor ESIA's in de context van inheemse en tribale volkeren.' De *Akwe:kon Guidelines*<sup>44</sup> zijn ontwikkeld door de lidlanden van het Biodiversiteitsverdrag (waar Suriname ook partij bij is) en bevat richtlijnen voor het uitvoeren van culturele, sociale en milieueffect rapportages in geval van ontwikkelingsactiviteiten die effect kunnen hebben op heilige plaatsen van inheemsen en lokale gemeenschappen en op de gronden en water die zij traditioneel bewonen en gebruiken.

*Wat is FPIC precies?*

Tijdens een internationale workshop over FPIC en inheemse volken georganiseerd door het VN Permanent Forum inzake inheemse aangelegenheden, is er een bruikbaar handvat geproduceerd met elementen waaraan FPIC zou moeten voldoen (zie onderstaand kader).

***Elementen van een Gemeenschappelijke Interpretatie van FPIC, aangenomen door de International Workshop on Methodologies regarding Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples, United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, New York, 17-19 januari 2005.***

§47. Elementen van een gemeenschappelijke interpretatie van FPIC:

*i. Wat*

- **Vrij** (*Free*) - dient in te houden: geen dwang, intimidatie of manipulatie;
- **Vooraf** (*Prior*) - dient in te houden dat de goedkeuring ruim voor enige autorisatie of aanvang van activiteiten verkregen is, waarbij rekening is gehouden met de vereisten van overleg- en consensusprocessen van Inheemsen;
- **Geïnformeerd/weloverwogen** (*Informed*) – dient in te houden dat informatie wordt verstrekt welke (tenminste) de volgende aspecten omvat:
  - a. De aard, de omvang, het tempo, de omkeerbaarheid en de werkingsfeer van welk voorgesteld project of voorgestelde activiteit dan ook;
  - b. De reden(en) of het doel van het project en/of de activiteit;
  - c. De duur van het bovengenoemde;
  - d. De locatie van de gebieden die zullen worden beïnvloed;
  - e. Een voorlopige beoordeling van de economische, sociale, culturele en milieueffecten die waarschijnlijk het gevolg zullen zijn, waaronder de potentiële risico's en een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen in een context waarbij het voorzorgsprincipe wordt gerespecteerd;
  - f. Het personeel dat hoogstwaarschijnlijk zal worden betrokken bij de uitvoering van de voorgestelde projecten (waaronder Inheemsen, personeel uit de particuliere sector en uit onderzoekinstellingen, overheidsambtenaren en anderen)
  - g. Procedures die eventueel met het project gepaard gaan.
- **Toestemming** (*Consent*)

<sup>44</sup> Zie <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>.

§48. Overleg en participatie zijn cruciale componenten van een goedkeuringsproces. Consultaties dienen in goed vertrouwen te geschieden. De partijen dienen een dialoog op gang te brengen waardoor zij de juiste oplossingen kunnen vinden in een sfeer van oprecht wederzijds respect en volledige en gelijkwaardige participatie. Overleg vergt tijd en een effectief systeem voor communicatie onder de belanghebbenden. Inheemsens dienen in staat te zijn te participeren middels hun eigen vrijelijk gekozen vertegenwoordigers en traditionele of andere instellingen. Het opnemen van een gender-perspectief en de participatie van Inheemse vrouwen is essentieel, evenals, waar van toepassing, de participatie van kinderen en jongeren. Dit proces kan de optie van weigering van toestemming inhouden.

§49. Goedkeuring aan welke overeenkomst dan ook dient te worden geïnterpreteerd zoals de Inheemsens die redelijkerwijs hebben begrepen.

#### *ii. Wanneer*

FPIC dient ruim voor de aanvang of de autorisatie van activiteiten te zijn verkregen, waarbij rekening wordt gehouden met het eigen besluitvormingsproces van de Inheemsens, in beoordelingsfasen, planning, implementatie, monitoring, evaluatie en afronding van een project.

#### *iii. Wie*

De Inheemsens dienen aan te geven welke representatieve instellingen gerechtigd zijn om hun goedkeuring uit te spreken namens de desbetreffende volkeren of gemeenschappen. In FPIC-processen, dienen Inheemsens, de VN-instanties en de overheden te zorgen voor een gender-evenwicht en de opvattingen van kinderen en jongeren als relevant te beschouwen.

#### *iv. Hoe*

Informatie dient accuraat te zijn en in zodanige vorm dat zij toegankelijk en begrijpelijk is, en in een taal die de Inheemsens volledig begrijpen. De vorm waarin de informatie wordt gedistribueerd, dient rekening te houden met de mondelinge tradities van Inheemsens en hun talen.

#### *v. Procedures/Mechanismen*

- Er dienen mechanismen en procedures te worden vastgesteld om het FPIC zoals hierboven omschreven, te verifiëren, waaronder mechanismen van supervisie en verhaal, zoals het opzetten van nationale mechanismen.
- Als kernprincipe van het FPIC, dient te gelden dat alle partijen in een FPIC-proces gelijke kansen moeten hebben om welke voorgestelde overeenkomst, ontwikkeling of welk voorgesteld project dan ook te bespreken. "Gelijke kansen" betekent gemiddelde gelijke toegang tot financiële, menselijke en materiele hulpbronnen, zodat gemeenschappen waar van toepassing optimaal en daadwerkelijk kunnen participeren in Inheemse talen of middels enig ander overeengekomen middel of enige overeenkomst of project dat van invloed zal of zou kunnen zijn, hetzij positief hetzij negatief op hun ontwikkeling als onderscheiden volkeren of van invloed op hun rechten op hun territoria en/of natuurlijke hulpbronnen.
- FPIC kan worden versterkt door het vaststellen van procedures om deze processen op de proef te stellen en op onafhankelijke wijze te beoordelen.
- Vaststelling dat de elementen van het FPIC niet zijn gerespecteerd, kan leiden tot intrekking van de gegeven goedkeuring.

### *Monitoring en handhaving van het recht op FPIC*



Zoals in de gemeenschappelijke interpretatie hierboven is aangegeven (onder v. *'Procedures/Mechanisms'*), is het van belang dat getoetst kan worden of er voor een bepaald plan daadwerkelijk de *free prior and informed consent* is verkregen van een inheemse of tribale gemeenschap. Hiervoor is het noodzakelijk FPIC-procedures vast te leggen in de wet en om een bepaalde vorm van monitoring en/of een beroepsmogelijkheid/klachtenprocedure wettelijk te regelen. De ultieme sanctie voor het niet-naleven van de elementen van FPIC zou intrekking van de goedkeuring moeten zijn.

In Suriname is er, zoals gezegd, niets geregeld in de wet. Suriname is wel opgedragen door het Inter-Amerikaans Hof om een procedure voor FPIC en handhaving daarvan wettelijk vast te leggen. De Staat is verplicht om:

[...] wettelijke, administratieve en andere maatregelen [aan te nemen] die het recht verzekeren van het Saramakaans volk om effectief geconsulteerd te worden, conform hun tradities en gebruiken, of indien noodzakelijk, hun recht om hun voorafgaande, vrijwillige en geïnformeerde toestemming te geven, dan wel te onthouden, met betrekking tot ontwikkelings- of investeringsprojecten die hun grondgebied zouden kunnen aantasten, en om redelijkerwijs te delen in de voordelen van dergelijke projecten met de leden van het Saamaka volk, mochten deze uiteindelijk uitgevoerd worden (paragraaf 194 lid d)

## Conclusie

In hoofdstuk 1 is gezien dat de Surinaamse wet geen adequate bescherming biedt van de mensenrechten van inheemsen en marrons in Suriname. Dit is bevestigd door verschillende internationale instanties, waaronder het Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens.

Suriname is nu twee maal veroordeeld door het Hof om de territoriale rechten van de marrons wettelijk te garanderen en te beschermen. Ook is Suriname opgedragen het recht op consultatie en in bepaalde gevallen: FPIC, bij ontwikkelings- of investeringsplannen, waaronder mijnbouw en houtkapconcessies, van de Saramakaners te garanderen. Het schenden van deze rechten heeft geleid tot een veroordeling in de proceskosten en het opleggen van vergoeding voor materiële en immateriële schade toegebracht aan het Saramakaans volk, van meer dan 600.000 USD.

Suriname heeft aangegeven het vonnis van het Hof in de Saramaka-zaak integraal uit te voeren.<sup>45</sup> Hoewel de vonnissen van het Hof strikt genomen slechts van toepassing zijn op de Saramakaners, past de uitspraak in de eerdere rechtspraak van het Hof en is de situatie van de Saramakaners voor wat betreft territoriale rechten en participatierechten niet wezenlijk anders dan dat van de inheemsen en andere marrongroepen in Suriname. Het is dan ook niet aannemelijk dat het Hof in een volgende zaak aangespannen door een inheemse- of andere marrongroep in Suriname, anders zou beslissen dan in de Saramaka-zaak. Om de hoge proceskosten (en schade-uitkeringen) te voorkomen en de organen van het Inter-Amerikaans mensenrechtensysteem niet onnodig te belasten, zou de Staat Suriname er dus goed aan doen wetgeving te ontwerpen en andere maatregelen nemen conform het Saramaka-vonnissen welke de rechten erkennen en beschermen van alle inheemse en tribale volkeren in Suriname.

In het volgende hoofdstuk zullen we kijken welke initiatieven er zijn genomen door de overheid en door de inheemsen en marrons om wettelijke erkenning van hun rechten te realiseren.

---

<sup>45</sup> 'Staat voert vonnis Inter-Amerikaans mensenrechtenhof uit. Gesprekken grondenrechtenvraagstuk gaan voort' *De Ware Tijd*, 09 januari 2008.

### **Hoofdstuk 3. Naar een wettelijk kader voor de rechten van inheemsen en marrons in Suriname**

Er zijn de afgelopen 15 jaar verscheidene stappen genomen om te komen tot een duurzame oplossing van het 'grondenrechtenvraagstuk'. Hieronder wordt een beknopt overzicht gegeven van de initiatieven vanuit de overheid en vanuit de inheemsen en marrons zelf.

#### **Initiatieven vanuit de overheid**

##### *Vredesakkoord van Lelydorp*

Na de binnenlandse oorlog (1986-1992) werd het Vredesakkoord van Lelydorp ondertekend door alle gewapende partijen. Hierin was een bepaling opgenomen die voorzag in het instellen van 'economische zones' rond alle inheemse en marrongemeenschappen. Dit is nooit uitgevoerd en het traditioneel gezag van de inheemsen en marrons hebben het concept van de 'economische zones' verworpen.

##### *Het Buskondre Protocol*

Tijdens de zittingsperiode van President Wijdenbosch heeft deze getracht om in één weekend het grondenrechtenvraagstuk op te lossen. Het resultaat was een Basis Oriëntatie Overeenkomst, die de basis vormde voor een Presidentieel Besluit. In dit Besluit is bepaald dat de Surinaamse regering vanaf 1 april 2000 "de collectieve rechten van inheemsen en marrons van hun respectieve woongebieden, zoals zij die eeuwenlang hebben beschouwd en nog steeds beschouwd, erkent en dat die gebieden naderhand (...) door de Regering op kaarten met coördinaten aangegeven zullen worden en aan de respectieve traditionele leiders ter beschikking zullen worden gesteld."<sup>46</sup>

Behalve dat de inhoud van de overeenkomst nooit aan de inheemse en marrongemeenschappen is voorgelegd (waardoor bijvoorbeeld de Saramakaanse kapiteins zich niet aan de inhoud gebonden achtten, hoewel hun granman de overeenkomst had ondertekend), is met name de juridische status van dit besluit twijfelachtig. Door Surinaamse juristen werd bijvoorbeeld getwijfeld wordt aan de bevoegdheid van de President om besluiten uit te vaardigen die zien op grondenrechten. In elk geval is het zo dat het Presidentieel besluit – als lagere wet - ondergeschikt is aan de Grondwet en aan alle formele wetten, dat zijn wetten die tot stand zijn gekomen door de regering en de Nationale Assemblee gezamenlijk. Bij enige strijdigheid is het Besluit dus niet van toepassing. Tijdens de regeerperiode van President Venetiaan-II en III is overigens nooit meer gerefereerd aan dit Presidentieel Besluit.

##### *Meerjarenplan 2006-2011*

In het Meerjarenplan 2006-2011 van de huidige regering Venetiaan wordt de grondenrechtenkwestie meerdere malen genoemd. Zo is opgenomen onder het hoofdstuk 'rechtsbescherming' dat "Uitvoering zal worden gegeven aan de wettelijke vaststelling van de rechtspositie van het traditioneel gezag, de grondenrechten voor de in stamverband wonende bevolkingsgroepen (de Marrons en de Inheemsen) en de evaluatie van de ILO-Conventie no. 169 inzake de rechten van inheemse en tribale volkeren".<sup>47</sup> In de activiteitmatrix voor het

---

<sup>46</sup> Presidentieel Besluit, No. PB 28/2000, Erkenning van de collectieve rechten op hun woongebieden van Inheemsen en Marrons, 24 juli 2000.

<sup>47</sup> Regering van Suriname, *Meerjarenplan 2006-2011*, pg. 21.

'Grondbeleid" is voorzien in de 'afbakening van tribaal domein'<sup>48</sup> en wordt de instelling van een commissie 'ter versterking dialoog aangaande grondenrechten' in het vooruitzicht gesteld. Tenslotte stelt de regering:

"Voor een duurzame oplossing van het grondenrechtenvraagstuk zal bij het formuleren van het grondbeleid in het binnenland, rekening worden gehouden met de rechten van de in stamverband wonende gemeenschappen, welke rechten geïntegreerd zullen worden in het Surinaamse rechtssysteem."<sup>49</sup>

### **Conferentie 'Tribale Rechten' door Ministerie Regionale Ontwikkeling juni 2009**

Op 29 en 30 juni 2009 organiseerde het Ministerie van Regionale Ontwikkeling een conferentie over 'Tribale Rechten' met het doel een structurele bijdrage te leveren aan het grondenrechtenvraagstuk. Tijdens deze conferentie werden voor het eerst de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd (zie onderstaand kader) van de Presidentiële Grondenrechtencommissie onder voorzitterschap van mevr. Mr. dr. Van Dijk-Silos. Dit is de laatste van de drie commissies die sinds 1992 door de overheid zijn geïnstalleerd om het grondenrechtenprobleem aan te pakken.<sup>50</sup> De Commissie-Van Dijk-Silos werd ingesteld in maart 2006 en produceerde in 2008 een rapport met aanbevelingen. Het rapport is evenwel nooit openbaar gemaakt of ter beschikking gesteld aan de vertegenwoordigers van de inheemsen en marrons.

**Conclusies en aanbevelingen Presidentiële Grondenrechtencommissie, gepresenteerd door mr. dr. J. van Dijk-Silos tijdens conferentie "Tribale rechten", gehouden op 29 en 30 juni 2009 te Paramaribo.**

#### **Conclusies**

- Het blijkt duidelijk dat Suriname scherp omliggende en duidelijke verplichtingen heeft op grond van internationale mensenrechten om Inheemse en Marronrechten te erkennen en te respecteren.
- De nationale wetgeving erkent de historische rechten op de grond van de Marrons en Inheemsen tot op zekere hoogte.
- Opeenvolgende regeringen hebben geprobeerd de grondenrechtenproblematiek op te lossen, echter is men nooit gekomen tot implementatie van de diverse akkoorden en besluiten ter zake.
- Zowel de Inheemsen als de Marrons vragen dringend om wettelijke erkenning van hun rechten; het gaat om een recht dat al eeuwen bestaat. Door het niet erkennen van de rechten, wordt er veel onrecht gedaan aan een deel van Suriname. Het gaat om de erkenning en codificatie daarvan.
- Er is geen uitvoeringswetgeving voor implementatie van de Grondwet of internationale verdragen.
- In het algemeen kan gesteld worden dat grote delen van de Inheemse en Marron-groepen een collectieve titel wensen, terwijl er hier en daar dorpen zijn die een individuele titel wensen.

<sup>48</sup> Idem, pg. 119.

<sup>49</sup> Idem, pg. 130.

<sup>50</sup> De Commissie Inventarisatie Grondrechten en Concessies van de in stamverband wonende en levende Surinamers, o.l.v. Ewald Redan ('Redan-Commissie') werd op 16 oktober 1992 geïnstalleerd maar heeft voor zover bekend nooit een rapport gepubliceerd. De Commissie Rechten op Domeinland inheemsen en marrons onder voorzitterschap van mr. Chas Mijns werd op 11 november 1996 geïnstalleerd en produceerde een samenvatting van één pagina met voorlopige conclusies (zie Kambel en MacKay 2003, pg. 106-7).

- De grondenrechtenproblematiek regardeert niet alleen de Inheemsen en de Marrons, maar is een nationaal vraagstuk.
- Het is gebleken dat consultatie en toestemming van de Inheemsen en Marrons een voorwaarde is, alvorens concessies aan derden verleend kunnen worden -> op de regering wordt het beroep gedaan te werken op basis van prior consent.
- Uit de jurisprudentie kan geconcludeerd worden dat de staat zo snel als mogelijk moet overgaan tot wettelijke erkenning van de rechten op de grond van de Inheemsen en Marrons.

#### **Aanbevelingen:**

- De betrokken partijen zullen zich moeten uitspreken of zij al dan niet afstand doen van de rechten voortvloeiende uit het Vredesakkoord en het Buskondre protocol.
- Aangezien het grondenrechtenvraagstuk een vraagstuk is dat de gehele natie regardeert, is het van belang dat de oplossing van dit vraagstuk samen met de Inheemse en Marrongroepen en andere stakeholders gezocht moet worden.
- Het in kaart brengen van de gebieden die de Inheemse en Marronstammen traditioneel bewonen en bewerken dient op korte termijn te geschieden.
- Het organiseren van een nationaal dialoog om tot een oplossing te geraken van het grondenrechten vraagstuk, zodat gezamenlijk alle facetten van dit vraagstuk besproken en opgelost worden -> een dialoog is een methode om tot een oplossing te komen. Ga de confrontatie aan met de tegenstaanders.
- Er wordt voorgesteld een nieuwe titel op de grond te introduceren, namelijk: het collectieve eigendomsrecht. Dit is een speciaal nieuw recht dat in overeenstemming is met de aard c.q. het karakter van de traditionele rechten van de stam. Dit recht zal geografisch beperkt zijn tot de woon- en leefgebieden van de traditionele gemeenschappen. Het uitgangspunt dat gehanteerd dient te worden is, dat het recht voldoet aan de beleving en de gewoonten van de traditionele gemeenschappen. Dit recht komt de stam toe als collectief.

#### **Initiatieven vanuit de VIDS**

Door de Vereniging van Inheemse Dorpshoofden in Suriname (VIDS) zijn verschillende initiatieven ontplooid om allereerst een gemeenschappelijk standpunt te bepalen ten aanzien van territoriale rechten. Na workshops in vrijwel alle inheemse gemeenschappen van Suriname, waarbij de vraag is voorgelegd of men de voorkeur gaf aan individuele zakelijke titels (zoals grondhuur, die verkocht kunnen worden, maar waarvan de eigendom bij de Staat blijft) of voor collectieve traditionele eigendomstitels (die niet vervreemd kunnen worden en dus ook niet in aanmerking komen voor individuele bankleningen), gaven alle gemeenschappen met uitzondering van twee, aan te kiezen voor het laatste.

Op basis hiervan heeft een groep trainers die hadden deelgenomen aan een driejarige training-voor-trainers een kaderwet ontwikkeld inzake de rechten van inheemse volken in Suriname.

#### *Kaderwet inzake de rechten van inheemsen en marrons in Suriname*

Een concept van deze kaderwet is in december 2006 besproken en goedgekeurd op een Gran Krutu te Drietabbetje met de hoogste vertegenwoordigers van de inheemsen en marrons. Hierbij werd ook afgesproken dat de inheemsen en marrons voortaan gezamenlijk zouden optrekken in de strijd voor hun landrechten en er is een eigen Grondenrechtencommissie der Inheemsen en Marrons in Paramaribo ingesteld die de kaderwet verder zou bespreken met de achterban en tevens de onderhandelingen zou voeren met de overheid. Door een gebrek aan middelen is dit

streven tot nu toe niet verwezenlijkt. De VIDS en het traditioneel gezag van de Marrons beschouwt de Kaderwet, die sterk leunt op de (toen nog) concept VN Verklaring inzake de rechten van inheemse volken, nog steeds als basis van waaruit verder gewerkt moet worden.

#### *FPIC Protocollen*

In West-Suriname heeft de VIDS enige ervaring opgedaan met het in de praktijk brengen van FPIC. Het Bakhuisproject in West-Suriname dat o.m. inhield het mijnen van de bauxietreserves onder het Bakhuisgebergte, de aanleg/renovatie van een transportlijn naar Apura en het upgraden van de haven te Apura, voldeed zonder twijfel aan het criterium van een 'grootschalig ontwikkelings- of investeringsplan dat een grote invloed zal hebben op het gebied'. Dat is ook het geval bij de plannen waar de overheid vooral een voorstander van is: een geïntegreerde aluminiumindustrie, waarbij energie wordt opgewekt middels een waterkrachtcentrale en meerdere stuwweren. Volgens de rechtspraak van het Hof is de FPIC van de inheemse gemeenschappen vereist, zeker ook omdat het hier een niet-gereguleerd gebied betreft.

De VIDS heeft samen met het North South Institute (NSI) uit Canada, gewerkt aan de ontwikkeling van een FPIC protocol, waarin de betrokken inheemse gemeenschappen hebben vastgelegd op welke manier zij geconsulteerd willen worden. De gemeenschappen hoopten dat dit protocol zou worden goedgekeurd door BHP/Billiton en Alcoa, de mijnbouwmultinationals die de bauxietreserves van het Bakhuisgebergte wilden ontginnen en die in eerste instantie aangaven met de gemeenschappen aan tafel te willen gaan. Het is uiteindelijk niet zover gekomen, de bedrijven hebben het protocol nooit ondertekend en hebben zich vorig jaar – mede door de mondiaal verslechterende economische situatie - teruggetrokken uit het hele project.

De opgedane ervaring in West-Suriname is in het district Para gebruikt, waarbij 12 inheemse gemeenschappen, verenigd in de Organisatie van Samenwerkende Inheemse Organisaties (OSIP), op basis van het in West ontwikkelde protocol, werken aan het opstellen van een eigen FPIC-protocol. In dit protocol is de procedure vastgelegd voor te volgen stappen bij elk plan dat derden in het gebied willen ontwikkelen. In de bijlage is de concept versie van het OSIP Protocol opgenomen.

Natuurlijk is het zo dat zonder een wettelijk kader waarbinnen de inheemsen en marrons daadwerkelijk in staat zijn hun rechten te effectueren en te beschermen, hetgeen nu nog niet het geval is, de FPIC protocollen meer bijdragen aan het interne bewustwordingsproces, dan dat zij daadwerkelijk effectieve participatie verzekeren. Op overtreding van de te volgen stappen zijn immers geen wettelijk bepaalde sancties van toepassing.

## Conclusies

Zoals inmiddels vele malen is benadrukt door VN en OAS mensenrechtenorganen, is de Surinaamse wetgeving en praktijk t.a.v. de rechten van inheemse en tribale volkeren, in strijd met de door Suriname vrijwillig aangegane verdragsverplichtingen. Pogingen van de inheemsen en marrons om deze kwestie buitengerechtelijk op te lossen, bleken vruchteloos. Uiteindelijk is Suriname in twee bindende uitspraken van het Inter-Amerikaans Hof naast het betalen van aanzienlijke bedragen aan schadevergoeding, veroordeeld om wetgeving te creëren waarin de rechten op grond van de inheemsen en marrons worden gegarandeerd en beschermd.

Het is positief dat onlangs door het ministerie van Regionale Ontwikkeling het initiatief is genomen om een aantal conferenties te organiseren en zodoende een breder draagvlak binnen de samenleving te creëren voor de grondenrechtenkwestie. Praten alleen is echter niet voldoende, er moeten op korte termijn concrete maatregelen genomen worden. Elke dag wordt er immers grotere schade toegebracht aan de inheemse en marrongebieden, door illegale goudzoekers, maar ook door houtkapbedrijven en mijnbouwbedrijven die met toestemming van de staat, maar zonder instemming van de betrokken inheemsen en marrons in de gebieden werkzaam zijn. Vooral in Zuid Oost Suriname is de schade groot en deze zal alleen maar toenemen als de plannen, zoals het uitbreiden van het Brokopondomeer, het installeren van stuwdammen in de Tapanahonyrivier of het aanleggen van wegen dwars door inheems en marrongrondgebied, daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

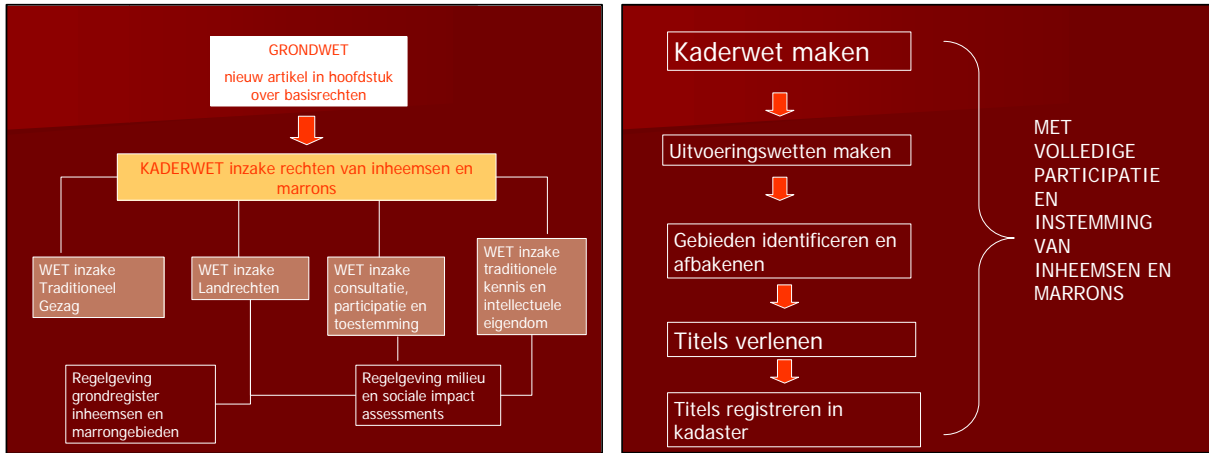
De uitspraak van het Inter-Amerikaans Hof in de Saramaka-zaak is geen creatie van nieuw recht, het Hof heeft bij elke stap nauw aansluiting gezocht bij eerdere jurisprudentie van het Hof zelf en van de Inter-Amerikaanse Commissie, maar ook is de uitspraak gebaseerd op van andere internationale normen. Het Hof heeft dus slechts – in een bindende uitspraak – bevestigd wat reeds gold en wat bovendien voor een groot deel is neergelegd in de VN Verklaring voor de rechten van inheemse volken van 2007, waar ook Suriname zich aan heeft gecommitteerd. Nieuw is dat het Hof zo uitgebreid is ingegaan op de operationalisering van de wettelijke voorschriften. Het is dan ook niet nodig nieuwe plannen en maatregelen te formuleren. Als het vonnis in de Saramaka-zaak integraal wordt uitgevoerd ten behoeve van alle inheemsen en marrons in Suriname, zijn we al een heel eind in de goede richting.

### *Suriname's verdragsverplichtingen:*

Resumerend heeft Suriname de volgende verplichtingen die voortvloeien uit het international recht:

- De rechten van inheemse en tribale volkeren om hun gronden, grondgebieden en natuurlijke hulpbronnen die zij traditioneel occuperen en gebruiken, in eigendom te hebben, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen, dienen wettelijk erkend te worden.
- Tot deze territoriale rechten behoort het recht op afbakening, fysieke demarcatie en uitgifte van een titel als bewijs van eigendom.
- Een wettelijk kader in te stellen dat de effectieve participatie van inheemsen en marrons garandeert bij alle ontwikkelings- of investeringsplannen die zijn gepland in hun gebied. Hieronder valt het reguleren van de procedure voor consultatie en – in geval van grootschalige projecten - voor FPIC.

Dit alles dient plaats te vinden met volledige participatie en FPIC van de inheemsen en marrons, conform hun gewoonten en tradities en met inachtneming van hun traditionele



besluitvormingsstructuren.

Schematisch zou het proces naar de juridische erkenning van de territoriale en participatierechten van inheemsen en marrons er zo uit kunnen zien:

*Wat betekent dit voor de activiteiten in Zuid-Oost Suriname:*

Voor de ontwikkelings- en investeringsplannen die gepland zijn of plaatsvinden binnen inheemse en marrongebieden in Zuid-Oost Suriname betekent dit concreet dat zolang het bovenstaande niet is gebeurd, Suriname in overtreding is van o.m. het Amerikaans Verdrag, het VN Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, het VN Verdrag inzake burger en politieke rechten en het VN Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de financiering. De Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) is één van de partners van het IIRSA-plan, en heeft duidelijk in haar beleid aangegeven dat het geen projecten financiert die in strijd zijn met de jurisprudentie van het Inter-Amerikaans Hof.

*A. Geen regularisatie: FPIC verplicht voor alle activiteiten*

Voorts geldt dat zolang de inheemse en marrongebieden nog niet zijn geregulariseerd (afgebakend, titel uitgegeven), voor *alle* ontwikkelings- en investeringsactiviteiten in het gebied, de FPIC van de betrokken volkeren vereist is. Op dit moment is geen van de inheemse en marrongebieden afgebakend, er bestaat geen wetgeving en er zijn geen titels uitgereikt. Ze zijn dus niet geregulariseerd zodat voor elke activiteit die de overheid of een derde wil uitvoeren binnen inheems of marrongrond de toestemming nodig heeft van de betrokken volkeren.

*B. Na regularisatie: beperkingen op eigendomsrechten slechts mogelijk onder voorwaarden*

Voor geregulariseerde gebieden is het mogelijk voor de staat om de erkende eigendomsrechten van de inheemse en tribale volkeren te beperken. Hier zijn wel strikte voorwaarden aan verbonden, namelijk:

De activiteiten mogen het voortbestaan als inheems of tribaal volk niet in gevaar brengen

- De betrokken volkeren dienen een redelijk aandeel in de voordelen te hebben (*benefit sharing*)
- Er dienen onafhankelijke ESIA's plaats te vinden (voorafgaand aan de activiteiten en niet tijdens of na afloop)

- In geval van grootschalige ontwikkelings- of investeringsplannen is de FPIC van betrokken volkeren verplicht
- Bij alle ontwikkelingsplannen is consultatie van de betrokken volkeren verplicht om hun effectieve participatie te garanderen.

C. *Consultatie*: het Hof heeft gedetailleerd aangegeven hoe de consultatie dient plaats te vinden, namelijk:

- de Staat moet zowel informatie accepteren en verspreiden;
- er moet voortdurende communicatie zijn tussen partijen;
- de consultaties moeten in goed vertrouwen plaatsvinden;
- door middel van cultureel passende procedures;
- de consultaties moeten gericht zijn op het bereiken van een overeenkomst;
- consultatie moet plaatsvinden conform de eigen tradities van het betrokken volk;
- de consultaties moeten plaatsvinden tijdens een vroeg stadium van een ontwikkelings of investeringsplan; tijdige melding geeft tijd voor interne discussie en voor feedback aan de Staat.
- de Staat moet zich ervan verzekeren dat de betrokken volkeren zich bewust zijn van de mogelijke risico's, waaronder milieu- en gezondheidsrisico's 'opdat het voorgestelde ontwikkelings- of investeringsplan welbewust en vrijwillig wordt geaccepteerd'.
- Consultaties moeten de traditionele besluitvormingsprocessen in acht nemen.

D. Voor *ESIA's* geldt bovendien:

Dat zij door onafhankelijke, competente entiteiten geschieden

- Dat zij ook de cumulatieve effecten van bestaande en voorgestelde projecten dienen na te gaan;
- Dat zij moeten voldoen aan de relevante internationale normen en '*best practices*';

dat zij de tradities en cultuur van het betrokken volk moeten eerbiedigen.

- de *Akwe:kon Guidelines* gelden als een belangrijke handleiding voor de uitvoering van ESIA's.

### ***Aanbevelingen***

Tijdens de voorbereidingsfase van het Bakhuisproject hebben de inheemse gemeenschappen van West-Suriname met ondersteuning van Bureau VIDS en het North South Institute een aantal aanbevelingen geformuleerd die de uitspraken van het Hof, maar ook van het CERD nog verder concretiseren (zie kader). Deze aanbevelingen zouden onverkort toegepast moeten worden bij de uitvoering van alle projecten in Zuid Oost Suriname, inclusief het project waar deze studie deel van uit maakt.

*Gronden in beweging. Inheemse volkeren en mijnbouw in Suriname. Rapport voor de IDB door Viviane Weitzner, NSI, 2008*

### **Aanbevelingen die voor heel Suriname gelden**

#### **Inheemse en marronrechten**

De Surinaamse regering zou inheemse en marronrechten volledig moeten erkennen. Internationale financiële instellingen, ontwikkelingsbanken en andere donoren zouden het volgende moeten overwegen:



a) zij zouden Suriname moeten helpen om de aanbevelingen van het VN Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD) uit te voeren. Het Comité heeft deze aanbevelingen vanaf 2004 gedaan en sindsdien Suriname dringend opgeroepen deze op te volgen. Vooral de aanbeveling dat *er een kaderwet over de rechten van inheemse en tribale volkeren moet worden aangenomen en dat Suriname gebruik maakt van de deskundige hulp die beschikbaar is bij de Verenigde Naties* (Besluit 1 (67), 18 augustus 2005, paragraaf 5).

Het aannemen van zo'n wet is ook verplicht gesteld door het Inter-Amerikaans Hof in de Moiwana-zaak en de Saramaka-zaak. Deze wet en alle andere uitvoeringsmaatregelen moeten worden opgesteld met volledig overleg met inheemse en tribale volkeren en dit overleg moet er op gericht zijn overeenstemming te bereiken.

b) zij zouden Suriname moeten helpen om milieu- en mijnbouwwetgeving te maken die de mensenrechten van inheemsen en marrons volledig eerbiedigen (inclusief ESIA-richtlijnen). Om dit te doen moet het volgende gebeuren:

i. er moet een regeling worden ingesteld zodat inheemsen en marrons:

- hun eigen mensen kunnen voordragen om deel te nemen aan de beraadslagingen over de milieu- en mijnbouwwetgeving
- voldoende eigen middelen en zelf gekozen adviseurs hebben om serieus te kunnen participeren

ii. voor iedereen die meedoet aan het proces om wetgeving te maken:

- moeten er trainingen worden gegeven over inheemse en marronrechten
- moeten er trainingen komen over internationale wetgeving en goede praktijkvoorbeelden over mensenrechten en milieubescherming (bijvoorbeeld ESIA, Akwe:kon richtlijnen, overeenkomsten om te delen in de voordelen [IBA's], enzovoorts)
- moet er een plek zijn waar alle informatie en trainingsmateriaal gemakkelijk beschikbaar is voor alle deelnemers aan het wetgevingsproces

c) Zij zouden Suriname moeten helpen om voldoende middelen beschikbaar te stellen zodat het verantwoordelijke departement of afdeling:

- i. controle uitoefent op de uitvoering en handhaving van de nieuwe milieu- en mijnbouwwetgeving;
- ii. een plaats beheert waar alle informatie wordt opgeslagen (kaarten, documenten) over de locaties van de dorpen en de traditionele grondgebieden van inheemse volken en marrons in Suriname;
- iii. overeenkomsten voorbereidt met inheemse en tribale volkeren over samenwerking bij het controleren van mijnbouw- en andere activiteiten en om samen te werken bij de sluiting en rehabilitatie van mijnen.
- iv. ervoor zorgt dat informatie over concessies, ESIA's en alle andere kwesties die te maken hebben met mijnbouw, openbaar zijn en gratis toegankelijk.

d) Zij zouden Suriname moeten helpen om een effectief orgaan (een comité of departement) op te zetten waarin inheemsen en marrons samenwerken met de overheid en dat ervoor zorgt dat inheemse en marronkwesties worden opgenomen in het overheidsbeleid en in overheidsprogramma's en dat inheemse en marrongemeenschappen effectief kunnen meedoen aan planning en besluitvorming.

Dit orgaan zou moeten bestaan uit vertegenwoordigers van inheemse volken, marrons en van de regering. Inheemse- en marrondeelnemers zouden voorgedragen moeten worden door hun eigen organisaties en zouden voldoende financiële middelen en deskundige ondersteuning moeten krijgen om hun effectieve participatie mogelijk te maken.

e) Deze organisaties zouden Suriname ook moeten helpen bij het ontwikkelen en uitvoeren van landbeheersplannen en bij het opzetten van effectieve organen (b.v. raden of commissies) op districtsniveau die zich bezighouden met de planning bij de ontwikkeling van natuurlijke hulpbronnen en met initiatieven op het gebied van natuurbescherming.

Hierbij moet gelet worden op de eigen waarden, de zorgen en de rechten van inheemse en tribale volkeren. Afhankelijk van wat passend is per district, zouden deze organen moeten bestaan uit vertegenwoordigers van inheemse volken, marrons en de regering, waarbij inheemse en marronvertegenwoordigers voorgedragen moeten worden door hun eigen organisaties.

Er zou ook ruimte moeten zijn voor dit soort organen binnen een district (bijv. per stam of per regio) of voor organen die meerdere districten beslaan en zich bezighouden met het beheer van bepaalde gebieden, bijvoorbeeld stroomgebieden of waterscheidingen. Natuurlijk zouden deze organen niet in de plaats moeten komen van de eigen landbeheersplannen van inheemsen en marrons, maar deze organen zouden het mogelijk moeten maken voor inheemsen en marrons om hun wensen en grieven naar buiten te brengen en op te nemen in de planning van de overheid.

## REFERENTIES

- CERD Landencommentaar Suriname, CERD/C/64/CO/9.2004, 12 maart 2004.
- CERD Landencommentaar *Suriname*, CERD/C/64/CO/9/Rev.2, 12 maart 2004
- CERD Landencommentaar Suriname, CERD/C/SUR/CO/12, 13 maart 2009.
- CERD, Algemene aanbeveling no. 23 inzake inheemse volken aangenomen op 18 augustus 1997, CERD/C/51/Misc.13/Rev.4, art. 4 (d).
- CERD, *Besluit 1(67), Suriname*, CERD/C/DEC/SUR/2, 18 augustus 2005
- CERD, *Besluit 1(69), Suriname*, CERD/C/DEC/SUR/3, 18 augustus 2006.
- CERD, *Besluit 2 (54)* inzake Australië 18 maart 1999, §7. UN Doc A/54/18, § 21(2).
- CERD, *Besluit 3 (62), Suriname*, CERD/C/62/Dec/3, 3 juni 2003
- CERD, *Landencommentaar: Guyana, 04/04/2006*, CERD/C/GUY/CO/14.
- Colchester, Marcus en Maurizio Ferrari, *Making FPIC Work: Challenges and Prospects for Indigenous Peoples*, FPIC Working paper, 2007, Moreton-in-Marsh.  
[http://www.forestpeoples.org/documents/law\\_hr/fpic\\_synthesis\\_jun07\\_eng.pdf](http://www.forestpeoples.org/documents/law_hr/fpic_synthesis_jun07_eng.pdf)
- De Ware Tijd* 17 maart 2009, 'Regering doet grondenrechten af met gemeenschapsbos'.
- De Ware Tijd*, 09 januari 2008, 'Staat voert vonnis Inter-Amerikaans mensenrechtenhof uit. Gesprekken grondenrechtenvraagstuk gaan voort'.
- De Ware Tijd*, 10 februari 2009, 'Inheemsen hekelen verdeel- en heerspolitiek RGB. Wijzen instellen gemeenschapsbos af'.
- Hoogbergen, Wim en Dirk Kruijt, Maroon Migration and Brazilian Garimpeiros: New forms of ethnic and political relations in postwar East Suriname. In: Ruben Gowricharn (ed.), *Caribbean Transnationalism. Migration, Pluralization and Social Cohesion*, Lexington Books, Lanham, 2006.
- Inter-American Development Bank, *Operationeel Beleid inzake Inheemse Volken*, 22 februari 2006.
- Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Community of Moiwana v Suriname*. Judgment of June 15, 2005. Series C No. 124.
- Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Saramaka People v Suriname*, Judgment of 28 November 2007.
- Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Saramaka Volk vs. Suriname. Interpretatie van het vonnis inzake preliminaire excepties, merites, schadevergoeding en kosten, vonnis van 12 augustus 2008*.
- Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006. Series C No. 146.
- Inter-Amerikaans Hof voor de rechten van de mens, *Yatama v. Nicaragua*, Judgment 23 June 2005. Series C No. 127.
- Inter-Amerikaanse Mensenrechtencommissie, *Report N° 75/02, Case N° 11.140, Mary and Carrie Dann (United States)*, Dec. 27, 2002. OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 46.
- Kambel, E.R. en F. Mackay, *De rechten van inheemse volken en marrons in Suriname*, KITLV Press, Leiden, 2003.
- Kambel, E.R., *Indigenous Peoples and Maroons in Suriname*, Inter-American Development Bank Economic and Sector Study Series RE3-06-005, Washington DC, 2006.
- MacKay, Fergus, *Saramakaners en hun strijd om de grond*, KIT, Amsterdam, forthcoming 2009.
- MINOV, Implementatieplan Onderwijs Binnenland, Paramaribo, 2008
- Molenaar, Bente, *Is there Gold in All That Glitters? Indigenous Peoples and Mining in Suriname*, North South Institute/VIDS, 2007.

- Ouboter, P. et al., *Final Technical Report. Mercury Pollution in the Greenbelt*, World Wildlife Fund, Guianas Regional Programme, Januari 2007.
- Regering van Suriname, *Rapport van de Republiek Suriname*, 19 juli 2007. UN Doc. CERD/C/SUR/12.
- UNCESCR, *Consideration of Reports submitted by States Parties under Articles 16 and 17 of the Covenant, Concluding Observations on Russian Federation (Thirty-first session)*, U.N. Doc. E/C.12/1/Add.94, 12 december 2003.
- VIDS, *West-Suriname. Wat betekent een geïntegreerde aluminiumindustrie voor de inheemse gemeenschappen?* Paramaribo, 2007.
- Weitzner, Viviane, *Gronden in beweging. Inheemse volkeren en mijnbouw in Suriname*. Rapport voor de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, NSI, 2008.

## BIJLAGE

Overzicht van de relevante internationale instrumenten die van toepassing zijn in Suriname			
Verdrag/Declaratie	Status en datum in werkingtreding	Toezichhoudend orgaan	Recente uitspraken ivm Suriname
<b>VN mensenrechtensysteem</b>			
Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten	Geratificeerd verdrag;	Mensenrechtencomité	Landencommentaar 4 mei 2004
Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten	Geratificeerd;	Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten	Landencommentaar 7 juni 1995
Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie	Geratificeerd;	Comité inzake de uitbanning van rassendiscriminatie (CERD)	Landencommentaar 13 maart 2009 Follow-up procedure Besluit 3 (66), 27 april 2005; Besluit 3 (66), 9 maart 2005 Landencommentaar 28 april 2004 Besluit 3 (62), 3 juni 2003.
Verdrag inzake de Rechten van het Kind	Geratificeerd	Comité voor de Rechten van het Kind	Landencommentaar, 18 juni 2007
Verdrag inzake de uitbanning van discriminatie jegens vrouwen	Geratificeerd	Comité inzake de uitbanning van discriminatie jegens vrouwen	Landencommentaar, 2 februari 2007
VN Declaratie inzake de rechten van inheemse volken	Niet-bindende verklaring door Suriname ondersteund op 7 september 2007	Niet van toepassing	nvt
<b>Inter-Amerikaans mensenrechtensysteem</b>			
Amerikaans Verdrag inzake de rechten van de mens	Geratificeerd	Inter-Amerikaanse Commissie inzake de rechten van de mens  Inter-Amerikaans Hof inzake de rechten van de mens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kalinya en Lokono van Beneden-Marowijne-zaak (ontvankelijk verklaard door Commissie in 2007)</li> <li>• Saramaka-zaak (vonnis Hof 2007)</li> <li>• Moiwana-zaak (vonnis Hof 2005)</li> </ul>
Amerikaanse Verklaring inzake de rechten en plichten van de mens	Nvt (niet bindend)	Idem	nvt