

Transnational Governmentality and Resource Extraction

*Indigenous Peoples, Multinational Corporations,
Multilateral Institutions and the State*

Suzana Sawyer and Edmund Terence Gomez



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of the Christensen Fund and the International Fund for Agricultural Development (IFAD). UNRISD also thanks the governments of Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8194

Contents

Acronyms	ii
Summary/Résumé/Resumen	iii
Summary	iii
Résumé	iii
Resumen	iv
Introduction	1
Transnational Governmentality	4
Indigenous Identity	6
International institutions and indigenous peoples	8
Language of “Rights”	15
State–IFI–MNC Nexus of Power	21
Corporate-Indigenous Relations	25
The rhetoric of CSR	27
Public Governance: Toward a Rights-Based Regulatory Framework	28
Appendix 1: International Conventions and IFI Policies on Indigenous Rights	33
Appendix 2: Cross-Section of Domestic Legislation Pertaining to Indigenous Rights	38
Appendix 3: Legal Institutions and Authorities for the Enforcement of Indigenous Rights	42
Bibliography	47
Declarations and conventions relating to indigenous peoples	51
Case studies	52
UNRISD Programme Papers on Identities, Conflict and Cohesion	53

Acronyms

ADB	Asian Development Bank
AU	African Union
CEO	Chief Executive Officer
CCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
CSR	corporate social responsibility
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ICC	International Chamber of Commerce
IDB	Inter-American Development Bank
IFI	international financial institution
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IOE	International Organization of Employers
IPRA	Indigenous Peoples' Rights Act
IRR	Implementing Rules and Regulations
IWGIA	International Working Group for Indigenous Affairs
MNC	multinational corporation
NGO	non-governmental organization
NRDC	Natural Resources Defense Council
OAS	Organization of American States
OECD	Organisation of Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
SAP	structural adjustment programme
SCD	Sustainable Community Development
UN	United Nations
WTO	World Trade Organization

Summary/Résumé/Resumen

Summary

International financial institutions (IFIs), including the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), have actively promoted and financed the liberalization of the hydrocarbon and mining sectors of national economies across the globe. They have also espoused the merits of public-private cooperation as a means to sensitize businesses to the problems that accompany such extraction projects. Common wisdom holds that public-private collaborations among governments, IFIs and multinational corporations (MNCs) will enhance social well-being by eradicating poverty, promoting sustainable forms of economic development, protecting the environment and advancing the rights of indigenous peoples.

A number of IFIs, as well as the United Nations, have voiced concern over the adverse impact of resource extraction activities on the livelihood and culture of indigenous communities. Numerous extractive-industry MNCs have also advocated the need to create inclusive consultative platforms that would provide indigenous groups with an avenue to participate in decisions that affect their way of life. These new institutions would afford indigenous peoples the power to veto, sanction or reformulate projects recommended by the government, international agencies or MNCs that they see as detrimental to their way of life. In response to these concerns, a number of international agencies and governments have introduced charters and legislation to protect and promote the rights of indigenous peoples.

Yet, the scale and scope of the problems confronting indigenous peoples as a result of mineral extraction projects endorsed and funded by governments, MNCs and IFIs is monumental, even baffling. This leads to a paradox: despite the burgeoning number of international charters, state constitutions and national laws across the world that assert and protect the rights of indigenous peoples, the majority find themselves increasingly subjected to discrimination, exploitation, dispossession and racism. This study explores this paradox by creating a dialogue among researchers examining large resource extraction projects in Australia, Bolivia, Canada, Chad and Cameroon, India, Nigeria, Peru and the Philippines.

The study argues that public-private partnerships studied here eventually led to institutional capture, undermining the neutrality of the state and its capacity to protect indigenous communities. It stresses the need for governments and international agencies to create inclusive consultative platforms so that indigenous groups could have a say in decisions that affect them.

Suzana Sawyer is Associate Professor of Anthropology at the University of California, Davis. At the time of writing, Edmund Terence Gomez was Research Coordinator for the programme on Identities, Conflict and Cohesion at the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

Résumé

Les institutions financières internationales (IFI), notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), ont encouragé activement les économies nationales à travers le monde à libéraliser leurs secteurs des hydrocarbures et des mines et ont financé cette libéralisation. Elles ont aussi pris fait et cause pour la coopération public-privé comme moyen de sensibiliser les entreprises aux problèmes liés aux projets d'extraction. Selon l'opinion courante, les collaborations public-privé entre les gouvernements, les IFI et les sociétés multinationales (SMN) améliorent les conditions de vie des populations en éliminant la pauvreté, en favorisant des formes durables de développement économique, en protégeant l'environnement et en faisant avancer les droits des populations autochtones.

Nombre d'IFI, ainsi que les Nations Unies, se sont inquiétées des effets néfastes des activités d'extraction sur les moyens d'existence et la culture des communautés autochtones. De

nombreuses SMN de cette branche d'industrie ont aussi plaidé pour la création d'instances consultatives sans exclusive permettant aux populations autochtones de participer aux décisions qui affectent leur mode de vie. Ces nouvelles institutions donneraient aux populations autochtones le pouvoir de faire opposition aux projets dans lesquels elles voient une menace pour leur mode de vie, de les sanctionner ou de les reformuler, même s'ils sont recommandés par le gouvernement, des institutions internationales ou des SMN. En réponse à ces préoccupations, nombre d'institutions internationales et de gouvernements ont adopté une charte et des lois pour protéger et promouvoir les droits des populations autochtones.

Pourtant, les projets d'extraction minière approuvés et financés par des gouvernements, des SMN et des IFI ont pour les populations autochtones des conséquences lourdes et même d'une ampleur déconcertante. Il s'ensuit un paradoxe: la majorité des communautés autochtones sont de plus en plus dépossédées, en butte aux discriminations, à l'exploitation et au racisme, bien qu'à travers le monde le nombre de chartes internationales, de constitutions d'Etat et de lois nationales qui affirment et protègent leurs droits ne cesse d'augmenter. Cette étude approfondit ce paradoxe en créant un dialogue entre chercheurs ayant étudié de grands projets d'extraction de ressources en Australie, en Bolivie, au Canada, au Cameroun et au Tchad, en Inde, au Nigéria, au Pérou et aux Philippines.

Les auteurs de l'étude estiment que les partenariats public-privé étudiés ici ont finalement abouti à une confiscation des institutions et nuisent à la neutralité de l'Etat et à sa capacité de protéger les populations autochtones. Ils soulignent la nécessité pour les gouvernements et les institutions internationales de créer des instances consultatives sans exclusive qui donnent aux populations autochtones un droit de regard sur les décisions qui les concernent.

Suzana Sawyer est maître de conférences en anthropologie à l'Université de Californie, Davis. Au moment de la rédaction, Edmund Terence Gomez était coordonnateur de recherches à l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) pour le programme Identités, conflits et cohésion.

Resumen

Las instituciones financieras internacionales (IFI), incluidos el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han promovido activamente y financiado la liberalización de los sectores minero y de hidrocarburos de las economías nacionales en todo el mundo. También han reconocido el valor de la cooperación público-privada como medio para sensibilizar a las empresas ante los problemas que acompañan los proyectos de extracción. La creencia popular sostiene que las colaboraciones público-privadas entre gobiernos, IFI y empresas multinacionales (EM) mejorarán el bienestar social mediante la erradicación de la pobreza, la promoción de formas sostenibles de desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el fomento de los derechos de los pueblos indígenas.

Varias IFI, así como las Naciones Unidas, han expresado su preocupación ante los efectos adversos de las actividades de extracción minera sobre la subsistencia y la cultura de las comunidades indígenas. Numerosas EM del sector de la extracción también han defendido la necesidad de crear plataformas de consulta que brinden a los grupos indígenas la posibilidad de participar en las decisiones que afectan su forma de vida. Estas nuevas instituciones conferirían a los pueblos indígenas el poder para vetar, aprobar o reformular los proyectos recomendados por el gobierno, los organismos internacionales o las EM que en su opinión son perjudiciales para su forma de vida. En respuesta a estas inquietudes, diversos organismos internacionales y gobiernos han puesto en práctica cartas y leyes que buscan proteger y promover los derechos de los pueblos indígenas.

No obstante, la dimensión y magnitud de los problemas que encaran los pueblos indígenas como consecuencia de los proyectos de extracción minera avalados y financiados por gobiernos, EM e IFI son monumentales, y hasta desconcertantes. Esto conduce a una situación paradójica: a

pesar del creciente número de cartas internacionales, constituciones de Estado y leyes nacionales en todo el mundo que afirman y protegen los derechos de los pueblos indígenas, la mayoría de estos se ven sometidos a la discriminación, la explotación, la privación y el racismo. Este estudio explora esta paradoja mediante la creación de un diálogo entre investigadores para examinar grandes proyectos de extracción de recursos en Australia, Bolivia, Canadá, el Chad y Camerún, la India, Nigeria, el Perú y las Filipinas.

Se sostiene que las alianzas público-privadas examinadas en este documento terminaron por generar la captura institucional, al socavar la neutralidad del Estado y su capacidad para proteger a las comunidades indígenas. En este trabajo se recalca la necesidad de que los gobiernos y los organismos internacionales creen plataformas de consulta incluyentes de manera que los grupos indígenas puedan participar en las decisiones que les afectan.

Suzana Sawyer es profesora asociada de antropología en la Universidad de California en Davis. Cuando escribió este documento, Edmund Terence Gomez era coordinador de investigación del Programa sobre Identidades, conflicto y cohesión que lleva a cabo el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21145

