



Влияние прав природы

Оценка реализации решения
Los Cedros в Эквадоре

Отчет
Проект Нью-Йоркского университета
«Больше, чем человеческая жизнь»
(MOTH)
Программа исследований и действий
в области прав Земли
(TERRA)

Юридическая школа
Нью-Йоркского университета

Июнь 2024 г.

Первое издание TERRA в юридической школе Нью-Йоркского университета & Проект NYU MOTH, июнь 2024 г.



Лицензия Creative Commons: CC BY-NC-ND 4.0

Смотрите: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Опубликовано в Соединенных Штатах Нью-Йоркским университетом проектом «Больше, чем человеческая жизнь» и Программой исследований и действий в области прав на Землю (TERRA) в Юридической школе Нью-Йоркского университета.

Отчеты о проектах, центрах или программах Нью-Йоркского университета не претендуют на то, чтобы отражать институциональные взгляды юридической школы Нью-Йоркского университета, если таковые имеются.

Директор программы и клиники
TERRA: профессор Сезар
Родригес-Гаравито

Адъюнкт-профессор и руководитель
проекта: Мелина де Бона

Студенты-исследователи:
Бриджит Кин и Джереми Зуллоу

Обложка и дизайн книги Алехандро Оспина
Фото на обложке Ариэля Сима

www.mothrights.org

Резюме

Все большее число судебных решений признают правосубъектность природы, наделяя ее определенными правами, а также внутренней ценностью. Тем не менее по мере того, как это движение продолжало развиваться, оставался вопрос о его эффективности, особенно в отношении судебных решений: имели ли эти юридические победы материальные последствия или они носят в основном символический характер?

Одно знаковое дело в юриспруденции в области прав природы дает возможность исследовать этот насущный вопрос: решение по делу *Los Cedros*. В 2021 году Конституционный суд Эквадора вынес решение в пользу леса Лос-Седрос, уникально богатого биологическим разнообразием тропического леса между регионами Чоко и Тропические Анды в Эквадоре. Иск был подан в ответ на лицензии на добычу полезных ископаемых, которые были выданы правительством для проведения геологоразведочных работ в пределах лесного заповедника. В конечном итоге дело дошло до Конституционного суда, который постановил, что добыча полезных ископаемых приведет к ухудшению состояния окружающей среды, что является явным нарушением права на здоровую окружающую среду, права на воду и прав природы, в частности права леса Лос-Седрос и его видов на существование и восстановление с помощью здоровых жизненных циклов. Суд постановил, что нарушения основных прав человека и конституционных прав природы требуют аннулирования разрешений на добычу полезных ископаемых. Он объявил экологическую регистрацию недействительной и постановил, что деятельность, угрожающая правам природы, включая добычу полезных ископаемых и все виды добывающей деятельности, запрещена в охраняемом лесу Лос-Седрос.

Тем не менее, новаторские и убедительные решения, такие как *Los Cedros*, сами по себе недостаточны для защиты прав более чем человеческого мира. Не менее важно эффективное выполнение этих решений, что в конечном итоге определяет, будут ли они иметь значение на местах. Таким образом, защита прав мира «больше, чем человек» — требует пристального внимания к исполнению постановлений, а также постоянных усилий по привлечению правительств и частных субъектов к ответственности за соблюдение этих прав.

В этом отчете проект «Больше, чем человеческая жизнь» (MOTH) и Программа исследований и действий в области прав на Землю (TERRA) юридического факультета Нью-Йоркского университета оценивают выполнение и уровень соблюдения государственными и корпоративными органами постановлений Конституционного суда в постановлении *по делу Los Cedros*. Оценка основана на сочетании качественных методов, включая два полевых визита в лес Лос-Седрос (в октябре 2022 года и мае 2024 года), систематический обзор первичных и вторичных источников, а также интервью с ключевыми участниками процесса исполнения постановления. Для оценки текущего уровня исполнения каждого судебного постановления были присвоены баллы соответствия. Каждая оценка сопровождается анализом факторов, составляющих статус выполнения каждого заказа.

В докладе представлена эмпирическая и правовая основа для усилий по мониторингу выполнения этого исторического решения. В дополнение к документированию статуса постановления и ситуации на местах доклад направлен на укрепление защиты леса, прав людей и природы, которая от него зависит, а также на международное признание этого решения в качестве ключевого прецедента в правовом продвижении прав природы.

В докладе показано, что обеспечение соблюдения прав природы и таких постановлений, как *Los Cedros*, может быть эффективным инструментом защиты находящихся под угрозой исчезновения экосистем, выживание и процветание которых имеют важное значение для решения тройного экологического кризиса: глобального потепления, утраты биоразнообразия и загрязнения. В отличие от многих других лесов и экосистем, которые поддались давлению горнодобывающих и других добывающих проектов в разных частях мира, Лос-Седрос остается источником воды и жизни для людей и других организмов, благодаря защите, предусмотренной постановлениями Конституционного суда. Исследование показало, что добыча полезных ископаемых в Лос-Седросе действительно прекратилась, и в этом районе не осталось горнодобывающей инфраструктуры.

Тем не менее, выполнение решения суда все еще не завершено, и остаются серьезные проблемы для долгосрочного выживания и защиты Лос-Седроса. В этом докладе выявляются пробелы в реализации, связанные с действиями и бездействием правительства Эквадора, угрозы лесу, связанные с добычей полезных ископаемых в прилегающих районах, и недостаточная поддержка ученых и членов сообщества, которые посвятили свою работу и жизнь защите леса.

Таким образом, доклад завершается рекомендациями для ряда соответствующих субъектов, от правительства Эквадора, гражданского общества и научного сообщества до международных агентств и организаций. Если Лос-Седрос хочет оставаться символом защиты биоразнообразия и прав природы во всем мире, всем им придется удвоить свои усилия по исполнению постановления и защите леса.

Содержание

I. Введение / 7

А. Лес Лос-Седрос – уникальная и жизненно важная экосистема / 9

Б. Знаковое решение *по делу Los Cedros* / 11

II. Оценка исполнения постановлений Конституционного суда / 13

А. Соблюдение комплексных мер по возмещению ущерба / 14

Б. Соблюдение мер неповторения / 24

III. Заключение: последствия, проблемы и дальнейшие действия по делу *Лос-Седрос* / 29

I. Введение

Решение Конституционного суда Эквадора по делу *Los Cedros*, широко *признанное одним из самых важных экологических дел 21-го века*, иллюстрирует глобальную тенденцию к признанию прав природы. Действительно, *Los Cedros* является одним из самых убедительных и многообещающих судебных дел среди 493 инициатив в области прав природы, которые, по данным *Eco Jurisprudence Monitor*, рассматривались в сорока четырех странах и на международных площадках, таких как Организация Объединенных Наций.¹

В дополнение к признанию леса Лос-Седрос субъектом прав, суд аннулировал разрешения на добычу полезных ископаемых в лесу, которые были выданы государственной горнодобывающей компании Эквадора *Empresa Nacional Minera (ENAMI)* и ее канадскому партнеру *Cornerstone Capital Resources (Cornerstone)*. Кроме того, суд наложил строгий полный запрет на любую будущую добычу полезных ископаемых или добычу полезных ископаемых в пределах Лос-Седроса.

Это решение имеет широкие последствия не только для эквадорского законодательства и биоразнообразия, но и для правовых систем и экосистем во всем мире.² Действительно, судебное решение уже было использовано в качестве основы для последующих судебных разбирательств по правам природы.³

Тем не менее, новаторские и убедительные решения, такие как *Los Cedros*, сами по себе недостаточны для защиты прав более чем человеческого мира. Не менее важным является

¹ Эта цифра включает судебные решения, конституционные положения, национальные или местные законы, политические инструменты и заявления, не имеющие обязательной силы. Примерно две трети из них были одобрены. См.: Kauffman, C., et al. (n.d.). Монитор эко юриспруденции. Получено из <https://ecojurisprudence.org/>.

² Пек, М. Р., Десселас, М., Бонилья-Бедоля, С., Редин, Г., Дуранго-Кордеро, Д. (2024). Конфликт между правами на природу и добычей полезных ископаемых в Эквадоре: последствия дела об облачном лесу Лос-Седрос для сохранения биоразнообразия. *Люди и природа*, 3-4.

³ См., например, Конституционный суд Эквадора, дело No 253-20-ЖН. (2022); интервью с Инти Фелипе Аркосом Торресом (биологом, *Fundación Imautana* и Консорциумом по устойчивому развитию Андского экорегиона); интервью с Полом Гуалотунья (зональным директором *Intag*, муниципалитет Котакачи); интервью с Вивианой Лизет Моралес Наранхо (адвокат, профессор Университета Америк, Андский университет им. Симона Боливара).

эффективная реализация этих решений, которая в конечном итоге определяет, будут ли они иметь значение на местах. Таким образом, защита прав мира «больше, чем человек» — требует пристального внимания к исполнению постановлений, а также постоянных усилий по привлечению правительств и частных субъектов к ответственности за соблюдение этих прав.⁴

В этом отчете оценивается выполнение и уровень соблюдения государственными и корпоративными органами постановлений Конституционного суда в *Лос-Седросе*. С этой целью в рамках проекта «Больше, чем человеческая жизнь» (MOTH) на юридическом факультете Нью-Йоркского университета был изучен вопрос о выполнении мандатов Конституционного суда. В рамках Программы исследований и действий в области прав на Землю (TERRA) в Юридическом факультете Нью-Йоркского университета, проект MOTH изучает и продвигает инициативы в области прав природы во всем мире, включая эффективную реализацию судебных решений, таких как *Los Cedros*.⁵

Этот отчет основан на сочетании качественных методов, включая два полевых визита в лес Лос-Седрос (в октябре 2022 года и мае 2024 года), систематический обзор первичных и вторичных источников, а также интервью с ключевыми участниками процесса исполнения постановления. Для оценки текущего уровня исполнения каждого судебного постановления были присвоены баллы соответствия. Каждая оценка сопровождается анализом факторов, составляющих статус выполнения каждого заказа.

С помощью этого отчета проект NYU MOTH стремится обеспечить эмпирическую и правовую основу для усилий по мониторингу реализации этого исторического решения. В дополнение к документированию статуса постановления и ситуации на местах доклад направлен на укрепление защиты леса, прав людей и природы, которые от него зависят, а также на международное признание этого решения в качестве ключевого прецедента в правовом продвижении прав природы.

В докладе показано, что обеспечение соблюдения прав природы и таких постановлений, как *Лос-Седрос*, может быть эффективным инструментом защиты находящихся под угрозой исчезновения экосистем, выживание и процветание которых имеют важное значение для решения тройного экологического кризиса: глобального потепления, утраты биоразнообразия и загрязнения. В отличие от многих других лесов и экосистем, которые поддались давлению горнодобывающих и других добывающих проектов в разных частях мира, Лос-Седрос остается источником воды и жизни для людей и природы, благодаря защите, предусмотренной постановлениями Конституционного суда. Как поясняется ниже, исследование NYU MOTH показало,

⁴ Родригес-Гаравито, К. (2024) Больше, чем права человека: право, наука и сторителлинг за пределами антропоцентризма. В Rodríguez Garavito, C. (ed.) [More Than Human Rights: An Ecology of Law, Thought and Narrative for Earthly Flourishing](#) (New York: NYU Law).

⁵ См <https://mothrights.org/>.

что добыча полезных ископаемых в Лос-Седрос действительно прекратилась, и в этом районе не осталось горнодобывающей инфраструктуры.

Тем не менее, выполнение решения суда все еще не завершено, и остаются серьезные проблемы для долгосрочного выживания и защиты Лос-Седроса. В этом докладе выявляются пробелы в реализации, связанные с действиями и бездействием правительства Эквадора, угрозы лесу, связанные с добычей полезных ископаемых в прилегающих районах, и недостаточная поддержка ученых и членов сообщества, которые посвятили свою работу и жизнь защите леса. Недавняя кончина основателя заповедника Лос-Седрос, который возглавлял движение за защиту леса в течение нескольких десятилетий и был ключевым действующим лицом в судебном процессе, приведшем к постановлению Конституционного суда, еще больше усиливает необходимость срочного решения этих проблем.⁶

Таким образом, доклад завершается рекомендациями для ряда соответствующих субъектов, от правительства Эквадора, гражданского общества и научного сообщества до международных агентств и организаций. Если *Лос-Седрос* хочет оставаться символом защиты биоразнообразия и прав природы во всем мире, всем им придется удвоить свои усилия по выполнению постановления и защите леса.

А. Лес Лос-Седрос – уникальная и жизненно важная экосистема

Между богатым биорегионом Чоко и просторами тропических Анд процветает бесценное экологическое сокровище — лес Лос-Седрос. Старовозрастный лес Лос-Седрос является домом для более чем 200 видов, находящихся под высоким риском исчезновения, в том числе паукообразная обезьяна, очковый медведь и многие другие виды, которые не обитают больше нигде на Земле.⁷ Лес также служит важнейшим гидрологическим источником для многочисленных рек и ручьев в окрестностях. Все местные сообщества, окружающие Лос-Седрос, зависят от источников питьевой воды, которые либо берут начало в лесу, либо протекают через него.⁸ Уникальность биорегиона, его биоразнообразие и важнейшая экологическая роль привели к тому, что в 1994 году большая часть тропических лесов Эквадора была объявлена охраняемой.⁹ В 2008 году Эквадор стал первой страной в мире, которая закрепила конституционную защиту прав природы — или *Пачамама*, Мать-Земля — добавив еще один уровень защиты в Лос-Седрос.

⁶ Интервью с Джесикой Лизет Алмейдой Эррерой (генеральный прокурор муниципалитета Котакаки); интервью с Битти Рой (почетным профессором Орегонского университета).

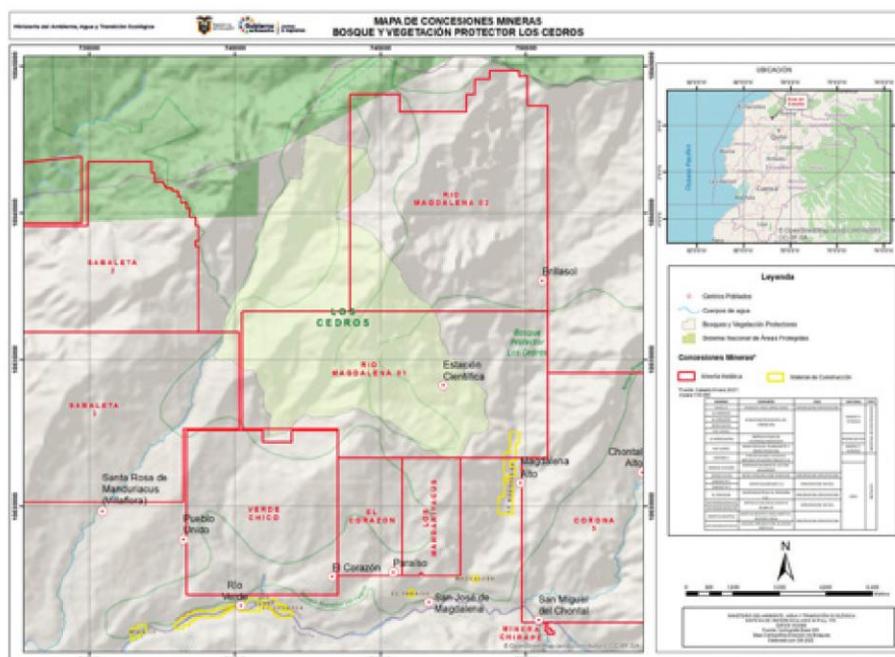
⁷ Рой, Б. А., Соррилья, М., Эндара, Л., Томас, Д. С., Вандегрифт, Р., Рубинштейн, Д. М., Полича, Т., Риос-Тума, Б., и Рид, М. (2018). Новые концессии на добычу полезных ископаемых могут серьезно сократить биоразнообразие и экосистемные услуги в Эквадоре. *Наука о сохранении тропических тропиков*, 11 (1), 194008291878042-. Получено из <https://doi.org/10.1177/1940082918780427>.

⁸ Конституционный суд, дело No 1149-19-JP/21 (10 ноября 2021 г.) (*далее Решение по делу Los Cedros*), ¶¶ 182-235 (со ссылкой на Министерское соглашение 57. (1995, 26 января). Official Gazette, 620).

⁹ *Los Cedros Ruleing*, ¶ 9 (со ссылкой на Эквадорский институт лесного хозяйства, природных территорий и дикой природы (INEFAN). (1994). Министерское постановление No 57).

Тем не менее, в марте 2017 года Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода Эквадора (МААТЕ) выдало две концессии, Río Magdalena 01 и Río Magdalena 02, одоблив добычу меди и золота в двух третях Лос-Седрос.¹⁰ В том же году государственная горнодобывающая компания ENAMI и Cornerstone выдали разрешение на экологическую регистрацию — процедуру, разрешенную только для проектов, которые могут оказать незначительное воздействие на окружающую среду. К декабрю МААТЕ выдала экологические разрешения на реализацию проекта.¹¹

Зона влияния охраняемого леса Лос-Седрос



Карта. Концессии на добычу металлов и нерудных материалов в зоне влияния Los Cedros BVP. Подготовлено: Лесная дирекция, 2022. Получено из Плана управления (стр. 52).

¹⁰ *Los Cedros Ruling*, ¶¶ 14-15 (со ссылкой на Ministry of Mining. Резолюция No. Резолюция No. MMC3M-H-2017-0041-PM. (3 марта 2017 г.) и Министерство горнодобывающей промышленности. Резолюция No. MM-SZM-N-2017-0042 RM. (2017, 03 марта)).

¹¹ *Los Cedros Постановление*, ¶¶ 16 (со ссылкой на Ministry of Environment. Резолюция No 225741. (2019, 12 декабря)).

В ноябре 2018 года мэрия Котакачи от имени леса Лос-Седрос подала иск о защите конституции в муниципальный суд Котакачи Кантон.¹² Иск требовал судебного запрета против ENAMI. Стремясь отменить как резолюцию об утверждении экологической регистрации проекта, так и об утверждении плана ENAMI по изучению воздействия на окружающую среду и плану управления, заявители утверждали, что эти разрешения нарушают конституционные права природы, разрешая потенциально разрушительную горнодобывающую деятельность в Лос-Седросе. Кроме того, администрация Котакачи утверждала, что процедуры ответчиков нарушают конституционные права на здоровую окружающую среду и воду, а также положения, обеспечивающие экологические консультации, включая специальные гарантии, обеспечивающие консультации с коренными народами.¹³

Суд Котакачи быстро отклонил иск менее чем через месяц.¹⁴ Мэрия Котакачи подала апелляцию в провинциальный суд Имбабуры, который отменил решение суда низшей инстанции и вынес решение в пользу заявителей в июне 2019 года.¹⁵ Областной суд обосновал свое решение нарушением права граждан на экологические консультации, но не оценил иск о защите прав природы.¹⁶ Поскольку после этого решения долгосрочная защита Лос-Седрос все еще оставалась неопределенной, мэр Котакачи подал еще один иск, на этот раз в Конституционный суд Эквадора. В то время как Конституционный суд отклонил эту просьбу, ENAMI подала собственный иск против решения провинциального суда, который Конституционный суд принял.¹⁷ Конституционный суд вынес решение по делу *Los Cedros* 10 ноября 2021 года.¹⁸

В. Знаковое решение по делу *Los Cedros*

Конституционный суд Эквадора постановил, что горнодобывающая деятельность приведет к ухудшению состояния окружающей среды, что является явным нарушением права на здоровую окружающую среду, права на воду и прав природы, в частности, права леса Лос-Седрос и его видов на существование и восстановление посредством здорового жизненного цикла.¹⁹ Суд постановил, что нарушения основных

¹² *Los Cedros Ruleing*, ¶ 17; интервью с Джесикой Эррерой.

¹³ *Там же*.

¹⁴ *Решение по делу Los Cedros*, ¶ 19.

¹⁵ *Решение по делу Лос-Седрос*, ¶ 20. 16 *там же*.

¹⁶ *Решение по делу Los Cedros*, ¶ 21.

¹⁷ *Решение по делу Los Cedros*, ¶ 21.

¹⁸ *См., в общем, решение по делу Los Cedros*.

¹⁹ *Решение по делу Los Cedros*, ¶¶ 337-340.

прав человека и конституционных прав природы требуют аннулирования разрешений на добычу полезных ископаемых.²⁰ Он объявил экологическую регистрацию недействительной и постановил, что деятельность, угрожающая правам природы, включая добычу полезных ископаемых и *все виды* добывающей деятельности, запрещена в охраняемом лесу Лос-Седрос. Подчеркивая взаимосвязь всех прав человека с правами природы, Суд дополнительно установил нарушения права на экологические консультации.²¹

Решение суда основывалось на обширных научных доказательствах, которые были представлены ему экспертами из Эквадора и из-за рубежа. С правовой точки зрения он опирается на применение принципа предосторожности, в соответствии с которым государственные и частные субъекты должны управлять рисками в ситуациях неопределенности, воздерживаясь от деятельности, которая может нанести вред природе. Суд обратил внимание на уникальную флору, фауну и грибы Лос-Седроса, круговорот воды и важнейшую роль в качестве коридора биоразнообразия и источника воды для тысяч близлежащих жителей.

На этом основании он отклонил аргумент ответчиков о том, что «разведочная фаза» добычи полезных ископаемых приведет лишь к незначительному воздействию на окружающую среду. Уникальные характеристики леса сделали Лос-Седрос более восприимчивым к экологическому ущербу, заслуживая более высоких стандартов защиты и применения принципа предосторожности, который, как подчеркнул Суд, требовал от государства принятия своевременных и эффективных мер *до того, как* добыча полезных ископаемых приведет к исчезновению видов, разрушению экосистем или постоянному изменению природных циклов.²²

²⁰ Решение по делу *Los Cedros*, ¶ 347(е).

²¹ Решение по делу *Los Cedros*, ¶ 337.

²² См., в частности, решение по делу *Los Cedros*, ¶¶ 112-164.

II. Оценка исполнения постановлений Конституционного Суда

Решение Суда содержало широкий спектр постановлений, предусматривающих меры по возмещению ущерба – средства правовой защиты, применяемые для устранения вреда, ущерба или несправедливости – и гарантии неповторения – заверения, введенные для предотвращения повторения нарушений прав человека в будущем.²³ В этом разделе мы анализируем и определяем статус соответствия каждого заказа по состоянию на июнь 2024 года.

В этом отчете сначала представлена оценка в соответствии с приведенной ниже шкалой соответствия, которая отражает степень соблюдения ответственным субъектом соответствующего приказа. Затем в отчете конкретно анализируются прошлые и нынешние шаги, предпринятые субъектами для выполнения соответствующих распоряжений. Баллы также учитывают другие обстоятельства, которые могут повлиять на способность или склонность актера выполнять приказы.

В случае заказов, содержащих несколько директив, для каждой директивы предоставляется разная оценка и анализ.

Шкала соответствия требованиям



²³ Решение по делу *Los Cedros*, ¶¶ 348-349.

В докладе акцентируется внимание на распоряжениях, требующих выполнения конкретных мер и гарантий неповторения со стороны государственных органов и должностных лиц, горнодобывающих компаний или всего общества. В нем не рассматриваются судебные приказы, содержащие самоисполняющиеся меры, не требующие никаких дальнейших действий²⁴, или распоряжения о публичном распространении судебного решения, которые правительство выполнило.²⁵

А. Соблюдение комплексных мер по возмещению ущерба

Комплексная репарационная мера #1

*«Empresa Nacional Minera EP и связанные с ней компании должны воздерживаться от осуществления любого вида деятельности в охраняемом лесу Лос-Седрос, должны удалить всю инфраструктуру, которая была построена в связи с концессиями Magdalena 01 и Magdalena 02, и оставаться в пределах леса, если таковой имеется, а также восстановить леса на территориях, которые были затронуты такой инфраструктурой и открытием троп. Расходы, связанные с восстановлением лесов, несут компании, указанные в настоящем решении»».*²⁶

Уровень реализации для ENAMI и Cornerstone: 5



Анализ

Поскольку на момент вынесения решения по делу Los Cedros концессии *Río Magdalena* находились на стадии разведки, Cornerstone и ENAMI — две компании, совместно ведущие горнодобывающую деятельность в Los Cedros на момент вынесения решения, — провели первоначальные геологоразведочные работы. Это включало в себя очистку древесины на низком уровне, прокладку троп и геологическое картирование, а также сбор образцов воды, почвы и горных пород. Инфраструктура была создана в незначительной степени.²⁷

²⁴ Решение по делу Los Cedros, ¶ 341-343.

²⁵ Судебный совет. (2022, 9 марта). Исполнение постановления от 10 ноября 2021 года No 1149-19-JP/21; Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (б.д.). Решение No 1149-19-JP/21.

²⁶ Решение по делу Los Cedros, ¶ 348(b).

²⁷ Интервью с Луисом Антонио Куэва Ордоньесом (бывшим сотрудником омбудсмена – делегация провинции Имбабура); интервью с Хосе Куэва (членом научной станции Los Cedros); интервью с Уильямом Захером (доцентом Андского университета им. Симона Боливара).

После решения Конституционного суда, подтверждающего аннулирование экологической регистрации МААТЕ и разрешений на водоснабжение концессий на добычу полезных ископаемых в Рио-Магдалена,²⁸ ENAMI и Cornerstone полностью прекратили и остановили геологоразведочные работы. Визиты NYU MOTH, отчеты членов Научной станции на основе камер и наблюдения частных зрителей парка, а также отчеты членов сообщества не зафиксировали никакой активности со стороны ENAMI или связанных и ассоциированных компаний в Лос-Седросе с момента вынесения судебного решения.²⁹ Кроме того, визиты на места, проведенные Офисом омбудсмана в 2022 и 2023 годах, а также интервью, проведенные Офисом омбудсмана в целях отчетности, подтвердили, что ENAMI и Cornerstone больше физически не присутствуют в Лос-Седросе.³⁰ Офис омбудсмана также пришел к выводу об отсутствии необходимости в лесовосстановлении, предусмотренном постановлением Конституционного суда. Несмотря на то, что ENAMI и Cornerstone проложили тропы и разбили временные лагеря, все пострадавшие участки леса имели потенциал и действительно начали восстанавливаться за счет естественной регенерации. Выезды на места представителей Аппарата Уполномоченного по правам человека и Научной станции подтвердили, что к 2023 году лес в значительной степени восстановился.³¹

Комплексная мера по возмещению ущерба # 2

*«В течение периода, не превышающего шести месяцев с момента утверждения настоящего решения, Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода должно содействовать разработке совместного плана по управлению и уходу за охраняемым лесом Лос-Седрос в соответствии с положениями раздела о возмещении ущерба в настоящем постановлении [часть 1]. Офис омбудсмана будет сопровождать и контролировать соблюдение этого положения [часть 2]. В течение 30 дней с момента уведомления об этом решении Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода и Офис омбудсмана должны отдельно отчитаться перед этим Судом о ходе реализации плана [часть 3]».*³²

²⁸ МААТЕ (10 января 2022 г.). Технический отчет о соответствии административным разрешениям, экологическим обязательствам и/или экологическим нормам, применимым к горнодобывающему проекту в Рио-Магдалена. Обращение в Конституционный Суд. Меморандумы No. МААЕ-SCA-2022-0036-M.

²⁹ Интервью с Элизой Леви (научным экспертом). Посещение Лос-Седрос (май 2024 г.).

³⁰ См., в общем, Офис омбудсмана. Провинциальная делегация Имбабуры. (март 2023 г.). Контроль за исполнением постановления No 1149-19-JP/21 (обсуждение визита в январе 2023 года); Аппарат омбудсмана. (2022, 22 февраля). Отчет о посещении объекта. представление в Конституционный суд (далее – *Акт выезда на место Аппарата Уполномоченного по правам человека (февраль 2022 г.)*); Аппарат омбудсмана. (2023, 26 октября). Отчет о посещении объекта. Представление в Конституционный суд (далее *Отчет о посещении Офиса Омбудсмана на месте (октябрь 2023 г.)*).

³¹ Отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (октябрь 2023 г.).

³² *Los Cedros Ruling*, ¶ 348(e) (со ссылкой на ¶¶ 344(e)-(f)).

[Часть 1]

В части 1 этого постановления предусматривается, что План управления должен осуществляться в соответствии с положениями о возмещении ущерба, принятыми в соответствии с решением Суда провинции Имбабура, которое Конституционный суд ратифицировал в своем постановлении. Соблюдение каждого из положений нижестоящего суда по очереди оценивается ниже. **[Часть 1.a.]**

*«План управления... должны включать, по крайней мере: (i) индикаторы для измерения уровня эффективности мер, принятых для защиты этого леса, (ii) меры по предотвращению и наказанию незаконной добычи полезных ископаемых в пределах Bosque Protector Los Cedros и других видов деятельности, которые могут нанести вред лесу и жителям окружающих сообществ, (iii) восстановление лесов на территориях, которые были затронуты инфраструктурой, (iv) содействие научным, экологическим и лесным исследованиям, (v) меры по сохранению водных ресурсов, (vi) содействие экономической деятельности для окружающих сообществ, которая находится в гармонии с правами природы в соответствии с параметрами настоящего постановления».*³³

Уровень реализации МААТЕ: 4



Анализ

План управления, опубликованный в ноябре 2022 года, касается шести описанных выше пунктов по решению Конституционного суда. План состоит из четырех программ, состоящих из девяти стратегий, а именно: (1) Программа управления и планирования, (2) Управление природными ресурсами, (3) Программа обучения и развития сообщества и (4) Программа исследований.³⁴ В то время как все программы дополняют друг друга в выполнении шести пунктов, перечисленных в положении о репарациях, некоторые программы более конкретно ориентированы на выполнение конкретных пунктов. Например, программы, связанные с зонированием и демаркацией земель — часть Программы управления и планирования³⁵ — и подготовка смотрителей парков — часть Программы управления природными

³³ Решение по делу Los Cedros, ¶ 344(f).

³⁴ Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (2022). Обновление Плана совместного управления для управления и ухода за лесом и защитной растительностью Лос-Седрос на 2022-2026 годы (далее План управления) (стр. 94-104).

³⁵ План управления (стр. 95-97).

ресурсами ³⁶— в первую очередь ориентированы на пункт (ii) о предотвращении незаконной добычи полезных ископаемых и наказании за нее в Лос-Седросе, в то время как наращивание потенциала общин в области устойчивого сельского хозяйства — часть Программы ³⁷обучения и развития общин— Дополнительный пункт (vi) о поощрении экономической деятельности для окружающих сообществ, которая находится в гармонии с правами природы и судебным решением.³⁸ Кроме того, пункт (i) постановления Конституционного суда удовлетворяется тем фактом, что стратегия каждой программы имеет показатель результата и сроки реализации.³⁹

[Часть 1.b.]

«Этот план должен включать жителей близлежащих общин, власти провинциального правительства Имбабура, кантонального правительства Котакачи и приходских правительств, научных исследователей и преподавателей, которые проводили исследования в охраняемом лесу Лос-Седрос».⁴⁰

Уровень реализации для МААТЕ: 3



Анализ

Продвижение плана управления:

В июне 2022 года МААТЕ сообщила, что с апреля 2022 года — за месяц до шестимесячного срока, установленного Конституционным судом, — она начала продвигать план управления охраняемым лесом Лос-Седрос.⁴¹ Разработка настоящего Плана управления включала в себя пересмотр предыдущего Плана управления, разработанного некоторыми заинтересованными сторонами в области защиты Лос-

³⁶ План управления (стр. 99).

³⁷ План управления (стр. 100-101).

³⁸ План управления (стр. 94-104).

³⁹ План управления (стр. 116-122).

⁴⁰ Решение по делу Los Cedros, ¶ 344(е).

⁴¹ Аппарат омбудсмена. (декабрь 2022 г.). Доклад о выполнении основанного на широком участии плана по управлению охраняемым лесом Лос-Седрос и уходу за ним. Представление в Конституционный суд (. 5) (далее Отчет о соблюдении Офиса омбудсмена (декабрь 2022 г.)). Получено из http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE-

Седрос, который МААТЕ в конечном итоге не утвердил в 2015 году.⁴² В тексте Плана управления, составленном в августе 2022 года, МААТЕ признала, что предоставление концессии на добычу полезных ископаемых компании ENAMI, наряду с неутверждением Плана управления на 2015 год, «продемонстрировало отсутствие ответственности со стороны природоохранного органа в обеспечении биоразнообразия и качества воды, которые так важны для всех жителей этого района. порождая большую неопределенность и путаницу среди жителей в отношении судьбы леса Лос-Седрос и его экологических служб» и позволяя ENAMI «укрепить свое присутствие с помощью соглашений о выделении денег на выполнение планов сообщества, что было плохо воспринято теми, кто отдает приоритет сохранению биоразнообразия и праву на незагрязненную воду».⁴³

МААТЕ сообщила, что она провела интервью, фокус-группы и семинары с заинтересованными сторонами из десяти общин, которые добровольно выразили свою готовность участвовать в управлении лесом Лос-Седрос.⁴⁴ Этими общинами являются Брильясьоль, Магдалена-Альто, Эль-Параисо, Эль-Корасон, Пуэбло-Унидо, Вильяфлора (Санта-Роса-де-лос-Мандуриакас), Рио-Верде, Сьело-Верде, Сан-Хосе-де-Магдалена и Сан-Мигель-де-Чонталь.⁴⁵ Кроме того, МААТЕ отметила, что она ведет постоянную работу с группой исследователей и сотрудников научной станции Лос-Седрос, децентрализованного автономного правительства округа Гарсия Морено (GAD от его испанской аббревиатуры), Cotacachi GAD, Imbabura GAD, офиса омбудсмана и лидерами низовых организаций.⁴⁶ Первый проект Плана управления был завершен в августе 2022 года, одобрен всеми заинтересованными сторонами и опубликован к ноябрю 2022 года.⁴⁷

МААТЕ частично выполнила постановление Конституционного суда, поскольку она начала процесс создания Плана управления в течение шести месяцев после вынесения решения и привлекла заинтересованные стороны, определенные Конституционным судом. Кроме того, Управление омбудсмана пришло к выводу о том, что данная итерация разработки Плана управления в конечном итоге соответствует праву на участие и представляет собой улучшение по сравнению с Планом управления 2015 года, поскольку этот план предусматривал участие только трех окружающих сообществ.⁴⁸

⁴² Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (август 2022 г.). Первый проект обновления Плана совместного управления для управления и ухода за лесом и защитной растительностью Лос-Седрос на 2022-2026 годы (стр. 10); План управления (стр. 57).

⁴³ Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (август 2022 г.). Первый проект обновленного плана совместного управления для управления и ухода за лесом и защитной растительностью Лос-Седрос на 2022-2026 годы (стр. 79-80); План управления (стр. 57-58). 44 План управления (стр. 17-20).

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (август 2022 г.). Первый проект обновленного плана совместного управления для управления и ухода за лесом и защитной растительностью Лос-Седрос на 2022-2026 годы; Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмана (декабрь 2022 г.) (стр. 5).

⁴⁸ Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмана (декабрь 2022 г.) (стр. 4, 12-13).

Несмотря на это, заинтересованными сторонами, участвовавшими в создании Плана, были выявлены различные проблемы. Некоторые процедурные вопросы связаны с равным участием всех заинтересованных сторон в процессе разработки проекта. Члены Научной станции, например, объяснили, что, несмотря на то, что МААТЕ полагается на свою информацию при составлении Плана управления, существует сопротивление включению в План прямых ссылок на Научную станцию и научную информацию.⁴⁹

Важность этого признания была подчеркнута в первом докладе Канцелярии омбудсмана о Планах управления.⁵⁰ В том же докладе подчеркивается, что МААТЕ не привлекла Управление омбудсмана к процессу разработки и к последующим шагам по реализации Плана.⁵¹

Реализация Плана управления:

В связи с этим, основной проблемой и самым значительным препятствием на пути реализации решения по делу *Los Cedros* является невыполнение Плана управления. Несмотря на то, что его реализация является многосторонней инициативой и Конституционный суд не возложил на МААТТ прямую ответственность за эффективную реализацию Плана, в тексте Плана МААТТ определена в качестве центрального участника процесса его реализации. Например, в составленной в Планах карте пятидесяти четырех ключевых участников управления лесом МААТЕ, наряду с Научной станцией, определена как «наиболее мотивированная и приверженная выполнению Плана управления».⁵² Кроме того, в заявлении о видении и действиях Плана подчеркивается центральная роль МААТЕ.⁵³

Несмотря на центральную роль, которую МААТЕ претендовала на бумаге, сотрудники Научной станции заявили, что на практике МААТЕ в значительной степени отсутствовала в усилиях по реализации.⁵⁴ Несмотря на публикацию плана в 2022 году, к середине 2024 года МААТЕ не выполнила ни одного из пунктов плана. Например, заложенный в Планах проект зонирования, призванный способствовать охране лесов и устойчивой хозяйственной деятельности, до сих пор не приступил к реализации.⁵⁵

Кроме того, МААТЭ не справилась с работой двух органов, играющих центральную роль в реализации Плана управления – Комитета по надзору и Комитета по совместному управлению. Комитет по надзору — временный орган гражданского надзора, в состав которого вошли десять соответствующих сообществ и заинтересованных сторон, — был сформирован для связи с МААТЕ и мониторинга соблюдения постановления МААТЕ.⁵⁶

⁴⁹ Интервью с Хосе Куэва (2024).

⁵⁰ Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмана (декабрь 2022 г.) (стр. 12-13).

⁵¹ Там же.

⁵² План управления (стр. 57).

⁵³ См., например, План управления (стр. 57, 60, 68, 92).

⁵⁴ Интервью с Элизой Леви (2024).

⁵⁵ Интервью с Хосе Куэва (2024).

⁵⁶ План управления (стр. 95).

Это было предложено для устранения «пробела», оставленного МААТЕ в «осуществлении совместного управления с сообществами», а также для «укрепления доверия и поддержания прямой и прозрачной коммуникации со стороны МААТЕ [...]», что позволило заинтересованным сторонам обеспечить выполнение решения суда.⁵⁷ Однако после создания Комитета по надзору расхождения интересов сообщества в отношении горнодобывающей промышленности не позволили ему выполнять свои функции по мониторингу и отчетности.⁵⁸ Действительно, к моменту истечения срока действия своего мандата Комитет не подготовил ни одного доклада. Несмотря на это, МААТЕ в очередной раз дистанцировалась от реальности на местах, создав пробел в возможности принудительного исполнения.

Аналогичным образом, несмотря на определение своих обязанностей по «руководству, регулированию, контролю, координации и управлению окружающей средой»⁵⁹ предлагаемого Комитета по совместному управлению, предназначенного для управления реализацией Плана управления путем сотрудничества с государственными и частными организациями для получения и управления ресурсами для сохранения Лос-Седрос,⁶⁰ МААТЕ остается бездействующим перед лицом срыва процесса формирования Комитета.

Такое отсутствие институционализации создало препятствие для защиты Лос-Седрос, поскольку ресурсы, необходимые для осуществления Плана управления, в настоящее время недоступны, а возможности для преодоления сложных социально-политических конфликтов, препятствующие эффективной защите Лос-Седро, в настоящее время отсутствуют. На сегодняшний день практически все стратегии Плана управления остаются в основном нереализованными.⁶¹

[Часть 2]

**Степень внедрения для Управления
омбудсмана: 5**



Степень внедрения для МААТО: 3



Анализ

Управление омбудсмана проявляло высокую бдительность на протяжении всей разработки Плана управления. Вскоре после вынесения *решения по делу Los Cedros*, в январе 2022 года, он направил в МААТЕ последующий приказ, копии которого были направлены в Конституционный суд и Cotacachi GAD, с просьбой предоставить

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ См., в общем, Multicompetente de la Corte Provincial de Imbabura. (2019). Proceso No. 10332-2018-00640, получено из https://drive.google.com/file/d/11_OVu0uiqvSWc2rZaB3O4Z2jUrtlwts/view (показывающее, что члены сообщества из сообществ, участвовавших в составлении Плана управления, были сотрудниками ENAMI и Cornerstone); интервью с Патрисией Агилар (член сообщества, Магдалена Альто); интервью с Элизабет Де ла Крус (член сообщества, Магдалена Альто); интервью с Хавьером Санчесом (член сообщества, Brillasol).

⁵⁹ План управления (стр. 128).

⁶⁰ План управления (стр. 69).

⁶¹ План управления (стр. 116-22).

информацию и документацию о шагах, предпринятых МААТЕ для выполнения этого решения.⁶² После того, как МААТЕ не ответила, в марте 2022 года Офис омбудсмена направил еще одно последующее распоряжение и уведомил об этом высший орган МААТЕ.⁶³ Четыре дня спустя МААТЕ сообщила, что провела встречи с некоторыми заинтересованными сторонами и составила график с декабря 2021 года по июнь 2022 года для обновления Плана управления.⁶⁴ Однако, несмотря на этот заявленный график, только в апреле 2022 года МААТЕ начала официальный процесс повышения,⁶⁵ и Офис омбудсмена был приглашен на свое первое заседание в мае 2022 года.⁶⁶ Это говорит о том, что постоянное давление со стороны Управления омбудсмена с целью внедрения процесса разработки плана управления с участием всех заинтересованных сторон, возможно, подтолкнуло МААТЕ к действиям.

Офис омбудсмена продолжал следить за процессом на протяжении всего процесса разработки плана, направляя запросы на информацию и документацию в МААТЕ, предпринимая действия по обеспечению надзора и наблюдая за консультациями до мая 2022 года, а также пересматривая план управления после его публикации.⁶⁷ По завершении разработки плана Управление омбудсмена подготовило всеобъемлющий доклад о процессе разработки и содержании плана.⁶⁸

[Часть 3]

Степень внедрения для МААТЕ: 4

Степень внедрения для Офиса

омбудсмена: 4



Анализ

МААТЕ и Офис омбудсмена отдельно отчитались перед Конституционным судом о ходе реализации плана, но сделали это по истечении тридцатидневного срока. Отчет МААТЕ был представлен в сентябре 2022 года⁶⁹, а отчет Управления омбудсмена – в декабре 2022 года,⁷⁰ причем последний был представлен после публикации Плана управления.

⁶² Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмена (декабрь 2022 г.) (стр. 3).

⁶³ Идентификатор.

⁶⁴ Идентификатор.

⁶⁵ План управления (стр. 12); Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (август 2022 г.). Первый проект обновленного плана совместного управления для управления и ухода за лесом и защитной растительностью Лос-Седрос на 2022-2026 годы (стр. 11).

⁶⁶ Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмена (декабрь 2022 г.) (стр. 3).

⁶⁷ Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмена (декабрь 2022 г.) (стр. 3-5, 12).

⁶⁸ См., в частности, Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмена (декабрь 2022 г.).

⁶⁹ Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (сентябрь 2022 г.). Отчет о выполнении предложения 1149-19- IP/20 BVP Los Cedros Комплексный план комплексного управления. Меморандум No. МААТЭ-СПН-2022-1131-М.

⁷⁰ Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмена (декабрь 2022 г.).

Выполнение МААТЕ этого приказа оценивается на 4 балла, потому что, хотя МААТЕ не сообщила суду о прогрессе в течение 30 дней с момента уведомления о судебном решении, МААТЕ начала процесс разработки Плана управления только в апреле 2022 года. Кроме того, доклад МААТЕ Суду был обширным. Поскольку доклад был представлен в то время, когда МААТТ активно работал над Планом управления, Конституционный суд имел возможность оценить качество процесса и принять необходимые меры по исправлению положения.

В то время как официальный доклад Управления омбудсмена был представлен после того, как был завершен План управления, Офис Омбудсмена информировал Конституционный суд обо всех своих контактах с МААТЕ, включая его первое обращение, состоявшееся через два месяца после вынесения решения по делу *Лос-Седрос*. Кроме того, задержка Управления омбудсмена с подготовкой окончательного отчета могла быть результатом неоднократного отказа МААТЕ своевременно связаться с Офисом омбудсмена.⁷¹

Комплексная мера по возмещению ущерба # 3

*«Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, в качестве ведущего агентства по вопросам окружающей среды и в координации с другими национальными и местными органами власти, должно принять все необходимые меры для сохранения и уважения прав природы, на которые имеет право охраняемый лес Лос-Седрос. Для этого будут участвовать эксперты академических центров и научные исследователи».*⁷²

Уровень реализации для МААТЕ: 2



Анализ

Помимо разработки Плана управления, МААТЕ не приняла никаких других необходимых мер для поддержки сохранения и уважения прав Los Cedros. Заместитель секретаря МААТЕ по качеству окружающей среды не ответил на просьбу о комментариях со стороны NYU Law.

⁷¹ Отчет о соблюдении требований Офиса омбудсмена (декабрь 2022 г.) (стр. 3-5).

⁷² Решение по делу *Los Cedros*, ¶ 348(c).

Комплексная репарационная мера # 4

«Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, в координации с Министерством [энергетики и горнодобывающей промышленности] и децентрализованными автономными правительствами, в течение 1 года с момента утверждения настоящего постановления, должно адаптировать инфраправовые нормативные акты, соответствующие выдаче экологических регистраций и экологических лицензий, а также использованию воды для добывающей деятельности, чтобы избежать нарушений прав природы, подобных тем, которые имели место в настоящем деле. В конце срока полномочий он направит в этот суд отчет о соблюдении требований. В процессе обеспечения адекватности регулирования должны быть созданы механизмы эффективной координации между этими субъектами».⁷³

Уровень реализации для МААТЕ: 2



Анализ

МААТЕ публично не сообщала о каких-либо существенных шагах, предпринятых для улучшения процессов экологической регистрации и принятия решений о лицензировании.⁷⁴ МААТЕ не сообщала о принятии инфраправовых нормативных актов, не создавала механизмов координации с другими национальными и субнациональными государственными структурами для предотвращения нарушений прав природы и не представляла в Конституционный суд доклад о соблюдении нормативных актов, документирующий любые такие действия. Действительно, в своем отчете о тренинге МААТЕ за май 2022 года, озаглавленном «Конституционные права, применяемые к экологическому упорядочению в соответствии с постановлением 1149-19-JP/21», Офис омбудсмента выявил пробелы — от необходимости расширения знаний о конституционных правах до необходимости пересмотра процессов выдачи экологических разрешений, — которые могут поставить под угрозу соблюдение МААТЕ прав на природу и других конституционных прав.⁷⁵ Как указывалось выше, заместитель секретаря МААТЕ по качеству окружающей среды не ответил на просьбу прокомментировать этот отчет.

⁷³Решение по делу Los Cedros, ¶ 348(c).

⁷⁴ Интервью с Альберто Акостой (бывший председатель Учредительного собрания Эквадора; бывший министр Министерства энергетики и горнодобывающей промышленности Эквадора); интервью с Густаво Редином (адвокат и президент, эквадорский координатор организаций по защите природы и окружающей среды); интервью с Вивианой Моралес; интервью с Полом Гуалотуньей; интервью с Уильямом Захером; интервью с Inty Arcos.

⁷⁵ Аппарат омбудсмента. (май 2022 г.). Отчет об очном и виртуальном обучении государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу экологических разрешений. Обращение в Конституционный суд (стр. 10).

Комплексная мера по возмещению ущерба #5

«Деятельность, нарушающая права природы, не должна осуществляться в пределах охраняемого леса Лос-Седрос, подобно тем, которые были объявлены нарушающими права в данном случае».⁷⁶

Уровень реализации для всех соответствующих субъектов: 4



Анализ

Этот приказ представляет собой полный запрет на деятельность на территории Лос-Седроса, нарушающую права охраняемого леса, и, как таковой, не был направлен против какого-либо конкретного субъекта. В результате, эта оценка сосредоточена на условиях в Лос-Седросе: есть ли или были какие-либо вредные виды деятельности, а также существуют ли какие-либо планы по инициированию вредной деятельности.

Как уже отмечалось, Управление омбудсмана по итогам своих посещений мест пришло к выводу о том, что с момента вынесения решения Суда в Лос-Седрос не велась деятельность, связанная с добычей полезных ископаемых.⁷⁷ Во время посещений мест для проведения этого исследования сотрудники научной станции и члены сообщества также подтвердили, что в Лос-Седрос не ведется никакой вредной деятельности. Кроме того, до сих пор ни одна горнодобывающая компания не предприняла явных шагов по возобновлению разведки полезных ископаемых в Лос-Седросе.

Тем не менее, в пределах Лос-Седроса были обнаружены три небольших сельскохозяйственных ранчо. Кроме того, оценка признает неопределенное будущее состояние охраны Лос-Седрос (см. Проблемы и рекомендации).

Б. Соблюдение мер неповторения

Мера неповторения # 1

«[Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода должно обеспечить] обучение государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу

⁷⁶ Решение по делу *Los Cedros*, ¶ 348(a).

⁷⁷ См., в частности, отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (февраль 2022 г.); Отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (март 2023 г.); Отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (октябрь 2023 г.).

экологических разрешений, включая экологическую лицензию и разрешение, на основе параметров этого решения. Данное обучение будет проводиться совместно с Управлением омбудсмана в течение 90 дней после уведомления о данном решении. Офис омбудсмана будет докладывать в этот суд о соблюдении этой меры».⁷⁸

Степень внедрения для МААТЕ: 3
Степень внедрения для Управления омбудсмана: 4



Анализ

МААТЕ выполнила приказ, проведя однодневный тренинг под названием «Конституционные права, применяемые к экологическому упорядочению в соответствии с Постановлением 1149-19-JP/21», в координации с Офисом омбудсмана для должностных лиц, ответственных за выдачу экологических разрешений. Обучение было обязательным, всесторонним по существу и проводилось дважды: один раз лично для сотрудников МААТЕ и один раз виртуально для сотрудников провинциальных офисов.⁷⁹ Сорок девять должностных лиц МААТЕ прошли очное обучение, и более ста должностных лиц приняли участие в виртуальном обучении.⁸⁰ Аппарат омбудсмана отчитался перед Конституционным судом в течение нескольких дней после завершения обучения, а МААТЕ⁸¹ отчитался перед Конституционным судом в июне 2022 года.⁸²

Однако, несмотря на то, что приказ был адресован в первую очередь МААТЕ, именно Офис омбудсмана в марте 2022 года и снова в апреле 2022 года увидел необходимость попросить МААТЕ принять участие в планировании семинара.⁸³ Кроме того, обучение состоялось в мае 2022 года, через пять месяцев после, а не в течение

⁷⁸ Решение по делу Лос-Седрос, ¶ 349(b).

⁷⁹ Аппарат омбудсмана. (май 2022 г.). Отчет об очном и виртуальном обучении государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу экологических разрешений. Обращение в Конституционный Суд (стр. 4-5); собеседование с Национальным омбудсменом; entrevista con la Defensoría del Pueblo Nacional.

⁸⁰ Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (27 мая 2022 г.). Реестр посещаемости. обращение в Конституционный Суд; Аппарат омбудсмана. (май 2022 г.). Отчет об очном и виртуальном обучении государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу экологических разрешений. Обращение в Конституционный суд (стр. 7-8).

⁸¹ См., в общем, Офис омбудсмана. (май 2022 г.). Отчет об очном и виртуальном обучении государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу экологических разрешений. Обращение в Конституционный Суд.

⁸² См., в общем, Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (6 июня 2022 г.). Отчет об очном и виртуальном обучении государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу экологических разрешений. Обращение в Конституционный Суд.

⁸³ Аппарат омбудсмана. (май 2022 г.). Отчет об очном и виртуальном обучении государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу экологических разрешений. Обращение в Конституционный Суд (. 2); собеседование с Национальным омбудсменом; entrevista con la Defensoría del Pueblo Nacional.

девяноста дней после уведомления о судебном решении.⁸⁴ Более того, хотя эта единственная подготовка технически соответствовала постановлению суда, эта директива была призвана обеспечить неповторение, в частности, чтобы должностные лица, выдающие экологические разрешения, придерживались руководящих принципов, предусмотренных в *постановлении по делу Los Cedros*. Однако в ходе тренинга Управление омбудсмана пришло к выводу о необходимости решения нескольких конкретных вопросов, чтобы обеспечить эффективное соответствие такого решения постановлению.⁸⁵ Таким образом несмотря на то, что однократное обучение, возможно, удовлетворяет техническому требованию, оно не соответствует цели постановления Суда.

Мера без повторения # 2

*«Офис омбудсмана должен проводить не менее одного ежеквартального визита на место [в течение одного] года для проверки соблюдения ограничений на добычу полезных ископаемых в охраняемом лесу Лос-Седрос. Первое посещение должно состояться в течение 30 дней с момента уведомления о настоящем решении. В конце года, следующего за вынесением настоящего решения, отчет о соблюдении должен быть направлен в этот Суд. Этот субъект в рамках своей компетенции должен активировать необходимые юрисдикционные гарантии в случаях, когда параметры, разработанные в настоящем постановлении, не соблюдаются».*⁸⁶

Степень внедрения в Управление омбудсмана: 3



Анализ:

Аппарат Уполномоченного по правам человека выполнил основную задачу поручения – проверку соблюдения ограничений на добывающую деятельность, но не выполнил этого в порядке, установленном Конституционным судом. В частности,

⁸⁴ Министерство окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода. (27 мая 2022 г.). Административный меморандум No. МААТЕАТ-2022-1430-М. Соблюдение условий проведения обучения в соответствии с решением Конституционного суда Эквадора No 114-19-JP/21.

⁸⁵ Аппарат омбудсмана. (май 2022 г.). Отчет об очном и виртуальном обучении государственных служащих Министерства окружающей среды, водных ресурсов и экологического перехода, отвечающих за выдачу экологических разрешений. Обращение в Конституционный суд (стр. 9).

⁸⁶ Решение по делу *Los Cedros*, ¶ 349(e).

Аппарат Уполномоченного по правам человека провел три визита, а не четыре, как минимум, и сделал это в течение почти двух лет, а не в установленный срок: в феврале 2022 года⁸⁷, январе 2023 года⁸⁸ и сентябре 2023 года.⁸⁹ Во время первого визита на место сотрудники Управления омбудсмана не посещали лес Лос-Седрос — они посетили только приход Гарсиа Морено. Кроме того, этот визит состоялся более чем через тридцать дней после уведомления о *решении по* делу Los Cedros.⁹⁰ Офис омбудсмана действительно посетил Лос-Седрос во время посещений объектов в 2023 году, но обследовал только три из пяти районов, где горнодобывающие компании установили свое присутствие, из-за экстремального климата и сложного ландшафта.⁹¹ Наконец, Управление омбудсмана представило отчет о каждом посещении объекта, но не представило окончательный отчет о соблюдении. В конечном счете, Управление омбудсмана проверило соблюдение ограничений на добычу полезных ископаемых с помощью этих посещений объектов и интервью с членами научной станции Лос-Седрос и близлежащими общинами.⁹²

Мера без повторения # 3

*«Все государственные административные и судебные органы, принимающие решения, связанные с природой, здоровой окружающей средой и водой, должны гарантировать права природы и экологические принципы в условиях, предусмотренных Конституцией Эквадора, принимая необходимые меры для сохранения хрупких экосистем в особых районах, учитывая их конкретные и специфические индивидуальные особенности».*⁹³

⁸⁷ Отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (февраль 2022 г.).

⁸⁸ Аппарат омбудсмана. Провинциальная делегация Имбабуры. (март 2023 г.). Контроль за исполнением постановления No 1149-19-JP/21 (обсуждение визита в январе 2023 года).

⁸⁹ Отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (октябрь 2023 г.).

⁹⁰ Интервью с Луисом Куэва Ордоньесом; Отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (февраль 2022 г.).

⁹¹ Интервью с Луисом Куэва Ордоньесом; Аппарат омбудсмана. Провинциальная делегация Имбабуры. (март 2023 г.). Контроль за исполнением постановления No 1149-19-JP/21 (обсуждение визита в январе 2023 года); Отчет о посещении Офиса омбудсмана на месте (октябрь 2023 г.).

⁹² Там же.

⁹³ *Решение по делу Los Cedros*, ¶ 349(с).

Уровень реализации для всех государственных административных и судебных органов, принимающих решения, связанные с природой: 2



Анализ

В рамках данной публикации не будет рассмотрен обзор всех соответствующих административных и судебных решений, принятых в Эквадоре после вынесения *решения по делу Los Cedros*.⁹⁴ Тем не менее, исследования, проведенные для настоящего доклада, показывают, что, хотя власти Эквадора добились прогресса в признании прав природы, а также связанных с ними конституционных прав человека и принципов, остаются значительные пробелы в эффективной защите таких прав.

Что касается административного агентства МААТЕ – государственного учреждения, отвечающего в первую очередь за защиту Лос-Седрос, прав природы и окружающей среды в целом, – Конституционный суд пришел к выводу, что на момент вынесения решения МААТЕ не приняла необходимых мер для сохранения хрупких экосистем.⁹⁵ Не принимая последующих постановлений и политик для эффективной защиты хрупких экосистем, процедуры принятия решений МААТЕ, вероятно, продолжают полагаться на правила, принятые до вынесения судебного решения, что потенциально делает их неконституционными в соответствии с принципами, изложенными в деле.⁹⁶

Судебная система Эквадора продемонстрировала более широкое признание прав природы. В период с 2019 по 2022 год наблюдался всплеск исторических решений в области прав природы,⁹⁷ олицетворением которого стало *дело Los Cedros*. Отчасти из-за ухудшения количества постановлений о правах природы с тех пор, отсутствие дальнейших указаний со стороны Суда способствовало неравномерному применению *прецедента Los Cedros* в делах более низкого уровня.⁹⁸

Кроме того, Управление омбудсмана использовало свои полномочия для продвижения прав природы в правительстве и в правовых вопросах, часто ссылаясь на решение *по делу Los Cedros* в поддержку своих действий.⁹⁹

⁹⁴ Коэн, Л. (2023, 27 апреля). Судебная реакция на права природы в Эквадоре. VERFASSUNGSBLOG. Получено из <https://verfassungsblog.de/judicial-backlash-against-the-rights-of-nature-in-ecuador/>.

⁹⁵ *Решение по делу Los Cedros*, ¶ 341.

⁹⁶ Интервью с Альберто Акостой; интервью с Уильямом Захером; интервью с Intu Arcos; интервью с Густаво Редином; интервью с Полом Гуалотуньей.

⁹⁷ Тэнареску, М., и др. (2024, 7 февраля). Права природы и рек в Конституционном суде Эквадора. Международный журнал по правам человека, 2 (4). <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13642987.2024.2314536>.

⁹⁸ Коэн, Л. (2023, 27 апреля). Судебная реакция на права природы в Эквадоре. VERFASSUNGSBLOG. Взято из <https://verfassungsblog.de/judicial-backlash-against-the-rights-of-nature-in-ecuador/>; интервью с Альберто Акостой; интервью с Вивианой Моралес.

⁹⁹ Предложение - Отчет Омбудсмана о действиях и бездействии всех государственных учреждений в отношении защиты и поощрения прав на природу. Получено из https://www.dpe.gob.ec/rc2020/7.Compromisos_anio_anterior/Derechos_naturaleza/Informe_acciones_omisiones.pdf; интервью с Национальным управлением омбудсмана; entrevista con la Defensoría del Pueblo Nacional.

III. Заключение: влияние, проблемы и дальнейшие шаги по делу Лос-Седрос

Результаты этого исследования показывают, что решение Конституционного суда Эквадора по делу *Los Cedros* не только является важным вкладом в международное экологическое право и юриспруденцию, но и внесло существенный вклад в практическую работу. Как заключил генеральный прокурор муниципалитета Котакачи, это решение сохранило «легкие Котакачи» и послужило вдохновением для аналогичных усилий по защите других экосистем в одном из самых биоразнообразных регионов мира.¹⁰⁰ Как показывают данные и оценка, представленные в этом докладе, конечным результатом, представляющим интерес, является то, что Лос-Седрос фактически свободен от горных работ и продолжает служить заповедником биоразнообразия и источником чистой воды, воздуха и благополучия как для людей, так и для природы. Как показывают посещения объектов и беседы с широким кругом заинтересованных сторон, без постановления Лос-Седрос, по всей вероятности, столкнулся бы с ухудшением состояния окружающей среды и массовым вымиранием видов других лесов, превращенных в места добычи полезных ископаемых в регионе, в Эквадоре и во всем мире. Таким образом, данное исследование обосновывает потенциал постановлений и инициатив в области прав природы — или «больше, чем права человека» — в качестве инструмента для решения экологических кризисов, таких как утрата биоразнообразия, изменение климата и загрязнение.

Однако это не означает, что решение было выполнено в полном объеме, равно как и не означает, что судьба леса и дело не остаются уязвимыми. Этот доклад показал, что из-за недостаточных действий со стороны правительства Эквадора бремя защиты *Los Cedros* было возложено на других государственных и частных субъектов. Для Лос-Седрос это так несмотря на то, что МААТЕ определила «очень высокие» угрозы

¹⁰⁰ Интервью с Джесикой Эррерой.

биоразнообразие леса и водным экосистемам и необходимые «упреждающие меры контроля, поддерживаемые компетентными органами, чтобы обратить их вспять».¹⁰¹ В частности, непропорционально большое время выполнения постановления легло на членов научной станции Лос-Седрос, а также на членов близлежащих общин.¹⁰²

Научная станция, которая с 1988 года осуществляет наблюдение за всей территорией Лос-Седроса, в настоящее время работает в условиях значительных ограничений по ресурсам и персоналу. Имея команду из двенадцати человек и используя программу фотоловушек вместе со спутниковой системой, станция несет исключительную ответственность за мониторинг активности диких животных и обнаружение вторжений шахтеров и охотников. Станция также проводит всестороннее обучение членов соседнего сообщества в качестве лесничих и гидов, что имеет важное значение для защиты леса. Несмотря на эти усилия, сотрудники станции первыми признают, что их способность адекватно контролировать и защищать Лос-Седрос крайне недостаточна.¹⁰³

В связи с этим отсутствие институционализации Комитета по совместному управлению препятствует осуществлению Плана управления, препятствуя доступу заинтересованных сторон к жизненно важным ресурсам для защиты Лос-Седрос. Как отмечается, отчасти это связано с разногласиями между кандидатами в члены комитета по вопросам управления лесом, а также с желательностью добычи полезных ископаемых в более широком регионе.¹⁰⁴

Горнодобывающая деятельность в непосредственной близости от Лос-Седрос также создает риски для безопасности леса. Некоторые научные эксперты считают, что могут существовать «побочные эффекты» от концессий на добычу полезных ископаемых за пределами Лос-Седроса.¹⁰⁵ Кроме того, инфраструктура для горнодобывающей деятельности вокруг Лос-Седрос может облегчить доступ к лесу, способствуя незаконной вырубке, охоте или добыче полезных ископаемых вокруг и внутри границ леса. В последние годы наблюдается бум незаконной добычи золота, что обусловлено инвестиционной политикой Эквадора, которая привлекла внимание к его природным богатствам и прибыльной, но плохо регулируемой горнодобывающей промышленности, подверженной эксплуатации со стороны организованной преступности.¹⁰⁶ Таким образом, рост организованной преступности в Эквадоре повышает риск вторжения в Los Cedros. В связи с этим недавняя потеря туризма,

¹⁰¹ План управления (стр. 75).

¹⁰² План управления (стр. 10).

¹⁰³ Интервью с Хосе Куэва.

¹⁰⁴ Интервью с Хосе Куэва; интервью с Дженни Гарсиа Руалес (научный сотрудник Института Макса Планка); интервью с Полом Гуалотуньей; интервью с Inty Arcos.

¹⁰⁵ Интервью с Элизой Леви; интервью с Уильямом Захером; интервью с Inty Arcos.

¹⁰⁶ См., например, Rainforest Action Group. (2024, 17 января). Деятельность банд в Эквадоре показывает, что добыча полезных ископаемых сопряжена с проблемами. Инициативная группа по тропическим лесам. Извлечено из <https://rainforestactiongroup.org/gang-activity-in-ecuador-shows-mining-fraughtwith-issues/>; Пас Кардона, А. Д. (2021, 18 августа). Эквадорский городок, который уцелел от нелегальных добытчиков, теперь столкнулся с лицензированным оператором. Монгабай. Получено из <https://news.mongabay.com/2021/08/an-ecuadoran-town-that-survived-illegal-miners-now-faces-a-licensed-operator/>.

связанная со всплеском насилия в стране, которая привела к многочисленным объявлениям чрезвычайного положения, еще больше повлияла на финансовые возможности научной станции по защите Лос-Седрос.

Эксперты в области охраны окружающей среды и прав природы выражают обеспокоенность тем, что правовая и нормативная база, регулирующая права природы, в последнее время ухудшилась, поскольку правительство предпринимает усилия по содействию добыче полезных ископаемых.¹⁰⁷ Недавно сорок экологических организаций призвали к отставке лидера МААТЕ, сославшись на ее предполагаемую неспособность решать экологические проблемы и приоритет частных экономических проектов, противоречащих правам природы и местных сообществ.¹⁰⁸

Для решения этих проблем и закрепления исторического прецедента решения по делу *Лос-Седрос* необходимы срочные действия и постоянное участие со стороны целого ряда национальных и международных субъектов. Эквадорское государство несет первостепенную ответственность за то, чтобы наверстать упущенное время и содействовать инклюзивному созданию Комитета по совместному управлению, обеспечивая процессуальную целостность в соответствии как с конституционными императивами, так и с руководящими принципами, изложенными в решении. Кроме того, в соответствии с этим постановлением, государство должно взять на себя обязательство оказывать постоянную поддержку Комитету в осуществлении надзора за управлением Лос-Седросом. Это особенно актуально на фоне нынешней неопределенности в отношении землевладения, вызванной кончиной исторического защитника и единственного землевладельца в Лос-Седросе, г-на Йозефа де Ку. В этот переходный период государству настоятельно рекомендуется поддержать Научную станцию, заложив основу для правовой основы – будь то путем передачи права собственности или соглашения о займе (*comodato*) от государства Научной станции, – которое согласуется с решением по делу *Лос-Седрос* и способствует его реализации.

Аналогичным образом, дальнейшее участие национального и международного гражданского общества, а также научных и межправительственных организаций будет иметь решающее значение для определения окончательной судьбы дела. В судебном разбирательстве по делу *Los Cedros* участвовали биологи, экологические коллективы, художники, знаменитости и онлайн-сторонники, которые предоставили доказательства суду, организовали кампании в поддержку иска, распространили решение суда и превратили *Los Cedros* в символ защиты биоразнообразия. Чтобы избежать судьбы других дел, которые со временем выдохлись, они и все остальные, кто был вдохновлен им, должны следить за исполнением постановления.

¹⁰⁷ Горнодобывающая компания «Майнинг Вотч Канада». (2024, 1 марта). Президент Эквадора в Торонто привлечет инвестиции в горнодобывающую промышленность на фоне проблем с правами человека. Горнодобывающая компания «Майнинг Вотч Канада». Взято из интервью <https://www.miningwatch.ca/news/2024/3/1/president-ecuador-toronto-attract-mining-investment-amid-human-rights-concerns> с Альберто Ажостой.

¹⁰⁸ Эль Универсо. (2024, 12 мая). Экологические организации требуют отставки министра окружающей среды Саде Фричи. Эль Универсо. Получено из <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/organizaciones-ambientalistas-exigen-la-renuncia-de-ministra-de-ambiente-sade-fritschi-nota/>.

