



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
13 August 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 67(а) предварительной повестки дня*
Права коренных народов

Права коренных народов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайи, представленный в соответствии с резолюцией 18/8 Совета по правам человека.

* A/67/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов

Резюме

Настоящий доклад представляется на рассмотрение Генеральной Ассамблеи Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов в соответствии с резолюцией 18/8 Совета по правам человека. В своем докладе Специальный докладчик представляет краткую информацию о своей деятельности с момента представления Генеральной Ассамблее предыдущего доклада (A/66/288).

Он также представляет замечания по вопросу необходимости согласования множества различных видов деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые затрагивают коренные народы. Рассмотренные конкретные мероприятия и программы Организации Объединенных Наций, в том числе, связаны с Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, Всемирной организацией интеллектуальной собственности, Конвенцией о биологическом разнообразии, Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата, Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам устойчивого развития, Группой Всемирного банка и программами, нацеленными на сокращение выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов.

Специальный докладчик отмечает, что в рамках системы Организации Объединенных Наций была проделана важная работа по поощрению прав коренных народов. Однако необходимо прилагать больше усилий, чтобы добиться максимальной эффективности действий, направленных на поощрение прав коренных народов в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций и гарантировать, что действия, предпринимаемые в рамках системы и связанные с коренными народами, соответствовали их правам, в частности правам, подтвержденным в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. С этой целью Специальный докладчик дает ряд соответствующих рекомендаций.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется на рассмотрение Генеральной Ассамблеи Специальным докладчиком по вопросу о правах коренных народов в соответствии с резолюцией 18/8 Совета по правам человека. В докладе Специальный докладчик представляет краткую информацию о своей деятельности с момента представления Генеральной Ассамблее предыдущего доклада (A/66/288) и замечания, касающиеся необходимости согласования множества различных видов деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые затрагивают коренные народы.

2. Специальный докладчик с признательностью отмечает помощь, предоставленную Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), а также помощь в рамках проекта поддержки Специального докладчика по вопросу о коренных народах по линии юридического факультета Университета Аризоны. Эта помощь весьма помогла ему в работе, в том числе и для подготовки настоящего доклада. Он также выражает благодарность многим коренным народам, государствам, органам и учреждениям Организации Объединенных Наций, равно как неправительственным организациям, которые способствовали выполнению им своего мандата.

II. Краткое описание деятельности

A. Сотрудничество с другими международными механизмами и органами

3. В соответствии с мандатом, предоставленным Советом по правам человека, определенным в резолюции 15/14, об установлении регулярного и основанного на сотрудничестве диалога со всеми соответствующими субъектами, Специальный докладчик продолжил координировать свою работу с Постоянным форумом по вопросам коренных народов и Экспертным механизмом по правам коренных народов — двумя другими органами Организации Объединенных Наций, в конкретных мандатах которых сделан упор на права коренных народов, а также с другими учреждениями Организации Объединенных Наций.

4. Особо важную роль при координации работы с Постоянным форумом и Экспертным механизмом играет практика проведения параллельных встреч с коренными народами и организациями в ходе очередных сессий этих органов. Во время последних сессий Постоянного форума и Экспертного механизма Специальный докладчик провел индивидуальные встречи с представителями порядка 40 групп коренных народов, которые представили информацию по конкретным интересующим их вопросам. Личные встречи представляют хорошую возможность провести прямые переговоры с затронутыми группами, учитывая количество ситуаций в мире, когда права коренных народов стоят под угрозой, а также учитывая ограниченные временные рамки и ресурсы, имеющиеся в распоряжении Специального докладчика для поездок во все места, представляющие для него интерес.

5. Специальный докладчик также продолжает принимать участие в ежегодных сессиях Постоянного форума и Экспертного механизма. Помимо выступлений во время сессий в этих органах, Специальный докладчик вносит свой

вклад в проводимый ими анализ тематических вопросов. В ходе совещания международной группы экспертов по вопросу борьбы с насилием в отношении женщин и девочек-представительниц коренных народов в январе 2012 года он предоставил свои замечания. Кроме того, он обсудил с членами Экспертного механизма работу по вопросу о добывающей промышленности, тематическому вопросу, которому он уделяет внимание и который также рассматривался в рамках Экспертного механизма на протяжении последнего года.

В. Сферы деятельности

6. Специальный докладчик хотел бы представить на рассмотрение Генеральной Ассамблеи информацию о проводимой им в осуществление своего мандата деятельности в четырех областях: пропаганда передового опыта, реагирование на случаи предполагаемых нарушений прав человека, страновые доклады и тематические исследования.

1. Пропаганда передового опыта

7. Специальный докладчик продолжал поощрять распространение передового опыта в деле реализации, а также укрепления и защиты прав коренных народов как на международном, так и на национальном уровнях. Существенным аспектом его тематической работы по вопросу добывающей промышленности стала пропаганда передового опыта со стороны государств и предприятий, и в этой связи он провел множество встреч.

8. В январе 2012 года Специальный докладчик совместно с членами Экспертного механизма и Постоянного форума принял участие в двухдневном совещании, посвященном обсуждению пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи, известного как «Всемирная конференция по коренным народам», которое состоится в 2014 году. В своем вступительном слове на открытии совещания Специальный докладчик отметил, что Всемирная конференция предоставит возможность, во-первых, внести вклад в разработку мер для обеспечения прямого участия коренных народов в совещаниях Организации Объединенных Наций; во-вторых, более активно и согласованно мобилизовать усилия по поощрению прав коренных народов внутри системы Организации Объединенных Наций; в-третьих, на национальном и местном уровнях поощрять деятельность, направленную на гарантированное осуществление прав коренных народов; и в-четвертых, воздать должное коренным народам и их вкладу в развитие мировой цивилизации.

9. Помимо этого, Специальный докладчик посетил Перу и Бразилию в марте и апреле 2012 года, соответственно. Совместно с лидерами коренных народов и государственными должностными лицами он принял участие в обсуждениях вопросов разработки механизмов консультаций с коренными народами и попыток четко определить практические аспекты принципа свободного, предварительного и осознанного согласия. В Перу он участвовал в обсуждении нового нормативного документа в дополнение к существующему закону о проведении консультаций с коренным населением. В Бразилии он принял участие в созванной правительством конференции, посвященной началу переговоров с лидерами коренных народов по вопросам разработки нового закона о консультациях или нормативного документа.

10. Специальный докладчик также сотрудничал с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) по подготовке руководства по правам коренных народов для персонала ПРООН и других специалистов-практиков, занимающихся вопросами коренных народов.

2. Случаи предполагаемых нарушений прав человека

11. Специальный докладчик получает много сообщений о предполагаемых нарушениях прав коренных народов в конкретных ситуациях и часто в ответ выражает свою озабоченность соответствующим правительствам в связи с предполагаемыми нарушениями. В некоторых случаях он осуществлял поездки на места с целью ознакомиться с ситуацией и выпускал доклады с наблюдениями и рекомендациями. В марте 2012 года он посетил Коста-Рику, где в продолжение своего визита в 2011 году и выпущенного впоследствии доклада, в котором рассматривалось положение коренных общин, затронутых проектом строительства гидроэлектростанции, он встретился с лидерами коренных народов и правительственными чиновниками (A/HRC/18/35/Add.8).

12. В связи с рассмотрением конкретных дел доклады о сообщениях мандатария специальных процедур содержат полные тексты отправленных правительствам писем и полученных от них ответов, касающиеся дел о предполагаемых нарушениях прав человека коренных народов (A/HRC/19/44 и A/HRC/20/30). За прошедший год Специальный докладчик отправил сообщения о ситуациях в Австралии, Бангладеш, Боливии (Многонациональном Государстве), Бразилии, Гватемале, Израиле, Индонезии, Канаде, Китае, Коста-Рике, Малайзии, Мексике, Панаме, Перу, Соединенных Штатах Америки, Таиланде, Филиппинах, Финляндии, Франции, Чили и Эфиопии. Некоторые из сообщений были отправлены совместно с другими мандатариями специальных процедур. Специальный докладчик выражает благодарность за многочисленные ответы на письма, полученные от правительств, и выражает надежду на то, что те ответы, которые еще не были получены, скоро поступят.

13. Специальный докладчик стремится продолжить работу в развитие многочисленных сообщений, которые он получил, во многих случаях публикуя подробные замечания с рекомендациями по подобным ситуациям. Эти замечания были включены в качестве последующих писем в докладах о сообщениях мандатария специальных процедур. Почти во всех случаях, когда Специальный докладчик выступал с замечаниями, правительства предоставляли ответы по существу, что позволило вести важный обстоятельный диалог. Вопросы, затронутые Специальным докладчиком в его замечаниях, включают проекты по добыче и разработке природных ресурсов, реализуемые на территориях коренных народов, в том числе горнодобывающие и гидроэнергетические проекты; угрозы священным для коренных народов местам или районам, которые имеют для них культурную значимость, спровоцированные конкурирующими интересами на тех же самых землях; выселение коренных народов с традиционно занимаемых ими земель и территорий и разработку национальных законов и политики, которые могут оказать негативное влияние на жизнь коренных народов.

14. Также время от времени Специальный докладчик выступал с заявлениями для печати или делал иные публичные заявления в отношении ситуаций в некоторых странах, требующих немедленного решения. С момента представления Генеральной Ассамблее предыдущего доклада он выступил с официаль-

ными заявлениями, касающимися протестов коренного населения против милитаризации территорий коренных народов в Каука, Колумбия; предлагаемого проекта строительства дороги через национальный парк Исиборо-Секуре и территории коренных народов в Многонациональном Государстве Боливия; заявлений членов парламента Норвегии об объявлении недействительными ключевых законов и принципов в области прав народов саами; социоэкономических условий, в которых живут индейцы общины Аттавапискат в Канаде, и влияния на права коренных народов масштабных агропромышленных проектов в области развития в Юго-Восточной Азии.

3. Страновые оценки

15. С начала действия своего мандата Специальным докладчиком также были выпущены различные доклады о ситуациях в области прав человека коренных народов в отдельных странах, основанные на поездках в эти страны. В этих докладах содержатся выводы и рекомендации, направленные на укрепление передового опыта, выявление проблемных областей и улучшение ситуации с соблюдением прав человека коренных народов в странах, которые он посетил. С момента представления Генеральной Ассамблее последнего доклада Специальный докладчик посетил Аргентину и Соединенные Штаты Америки, и его доклады о положении коренных народов в этих странах будут включены в добавление к ежегодному докладу, который он представит Совету по правам человека в ходе его двадцать первой сессии в сентябре 2012 года. Специальный докладчик посредством видеоконференции провел для широкой общественности презентацию своего доклада о положении коренных народов в Аргентине в сотрудничестве со страновой группой Организации Объединенных Наций и правительством Аргентины, подав: по его мнению, таким образом пример использования передового опыта. Он надеется, что он сможет повторить подобный опыт в ходе последующих страновых визитов.

16. В августе и сентябре 2012 года Специальный докладчик посетит Сальвадор и Намибию соответственно. Он выражает огромную благодарность за помощь, оказанную правительствами этих двух стран при планировании его визита. Специальный докладчик надеется, что просьбы о посещении других стран, на которые еще не поступило ответа, также будут рассмотрены положительно.

4. Тематические вопросы

17. Специальный докладчик продолжал изучение периодически возникающих актуальных проблем, волнующих коренные народы во всем мире. В своем ежегодном докладе Совету по правам человека в ходе его двадцать первой сессии Специальный докладчик представил замечания по вопросу насилия в отношении женщин коренных народов, делая акцент на необходимости применения целостного подхода при борьбе с подобным видом насилия (A/HRC/21/47). В том же самом докладе он также представил обновленную информацию о текущем тематическом исследовании по теме добывающей промышленности.

18. В связи с исследованием по теме добывающей промышленности Специальный докладчик затронул некоторые вопросы, которые возникли в течение последнего года в ходе его консультаций с представителями коренных народов, предприятий и неправительственных организаций и с государственными дея-

телями. В частности, он отметил, что акцент на правах в контексте конкретного проекта по добыче или разработке является необходимой отправной точкой для переговоров с участием представителей добывающей промышленности, работающих на территориях коренных народов или вблизи них. В этой связи он отметил, что консультации и стандарты добровольного, предварительного и осознанного согласия оптимально представлять как гарантии против мер, которые могут затронуть права коренных народов.

19. Специальный докладчик также предложил, чтобы рамочная программа Защита и уважение прав человека и меры правовой защиты, которая была включена в Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, применялась для продвижения конкретных прав коренных народов так же, как она применяется для продвижения прав человека в более широком смысле. Наконец, Специальный докладчик отметил, что в нынешней модели добычи природных ресурсов, используемой для разработки планов при незначительном участии представителей затронутых коренных сообществ или коренных народов или при полном его отсутствии, где корпорации контролируют процесс добычи и одновременно получают основную прибыль, есть фундаментальный изъян. Он предложил разработать новую модель, предоставляющую коренным народам возможность самим делать выбор, которую он более подробно рассмотрит в будущем докладе.

20. В разделе III ниже Специальный докладчик рассматривает другой тематический вопрос, который часто возникал в процессе его работы, а именно недостаточное соблюдение существующих международных стандартов в области прав коренных народов, что часто наблюдается в ходе осуществления широкого ряда различных видов деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, которая влияет на коренные народы.

III. Необходимость согласования различных видов деятельности, касающейся коренных народов, в рамках системы Организации Объединенных Наций

A. Широкий круг различных видов деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, которая влияет на жизнь коренных народов

21. Многочисленные структуры, учреждения и программы системы Организации Объединенных Наций ведут различную деятельность и принимают решения, которые влияют на жизнь коренных народов. Ежедневно многочисленные структуры системы осуществляют сотни различных видов деятельности и распоряжаются миллионами долларов в рамках программ, которые напрямую или косвенно затрагивают коренные народы. В дополнение к воздействию этих конкретных направлений деятельности структуры Организации Объединенных Наций разрабатывают и внедряют свои различные стратегии и руководящие принципы работы, касающейся коренных народов.

22. Кроме того, в рамках системы Организации Объединенных Наций идет ряд процессов в развитие существующих договорных режимов, в частности в области изменения климата и защиты окружающей среды; разработки новых

документов, таких как документы, обсуждаемые во Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), касающиеся традиционных знаний и культуры; разработки и выполнения новых программ или платформ взаимодействия, таких как предстоящая Всемирная конференция по коренным народам.

23. Структуры и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций играли ключевую роль в разработке международных стандартов, касающихся коренных народов. Международная организация труда стала первой международной организацией, пропагандирующей набор международных норм и стратегий, в частности тех, которые касались групп, определенных как коренные народы, путем принятия Конвенции № 107 (1957 год) о защите и интеграции коренного и другого населения, ведущего племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах. Последующая Конвенция № 169 (1989 год) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах стала важнейшим шагом в деле укрепления современного международного режима, определяющего статус коренных народов, что было отражено при разработке других международных документов, программ и стратегий. Действующий сегодня основной набор стандартов в отношении прав коренных народов, конечно же, можно найти в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятой Генеральной Ассамблеей 13 сентября 2007 года (резолюция 61/295).

24. Учреждения и структуры Организации Объединенных Наций сыграли важную роль в деле практической реализации стандартов, закрепленных в Декларации и других важных документах по правам человека, а также учета прав коренных народов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. В ходе своей работы Специальный докладчик ознакомился со многими примечательными программами, которые внесли значительный положительный вклад в дело поощрения прав коренных народов. На уровне стран, например, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) осуществляет множество различных видов деятельности, нацеленной на коренные народы, например здравоохранение с учетом культурных особенностей, образование на двух языках и сбор дезагрегированных данных. Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) создал Фонд для оказания помощи коренным народам для выделения небольших грантов на реализацию проектов и содействия политике укрепления сотрудничества с коренными народами. УВКПЧ работает напрямую с представителями коренных народов на уровне стран и зачастую играет решающую роль при урегулировании потенциально конфликтных ситуаций с участием представителей коренных народов. Специальный докладчик особо отмечает важную работу, проводимую в этом направлении региональными и страновыми отделениями УВКПЧ в Латинской Америке.

25. Однако Специальный докладчик считает, что предстоит сделать еще многое, чтобы ориентировать программы и сотрудников Организации Объединенных Наций на более эффективное реагирование на проблемы коренного населения в соответствии с их международно признанными правами. Кроме того, коренное население и их представители неоднократно высказывали опасения о том, что решения, принимаемые в Организации Объединенных Наций в ходе процессов по разработке новых многосторонних соглашений и других документов, или по учреждению новых программных инициатив, могут обратить

вспять или замедлить тот прогресс, которого удалось добиться на международном уровне.

В. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов — основная веха в деятельности Организации Объединенных Наций, влияющей на коренные народы

26. В преамбуле Декларации о правах коренных народов Генеральная Ассамблея подчеркнула, что Организация Объединенных Наций призвана играть важную и последовательную роль в поощрении и защите прав коренных народов. С учетом этой особой задачи пункты 41 и 42 Декларации гласят, что органам и специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций и другим межправительственным организациям следует способствовать полной реализации положений настоящей Декларации путем оказания финансовой и технической помощи; что следует определить пути и средства обеспечения участия коренных народов в решении затрагивающих их вопросов, а Организации Объединенных Наций, ее органам, специализированным учреждениям, и государствам — содействовать соблюдению и полному применению положений Декларации и принимать последующие меры для гарантирования ее эффективности.

27. Хотя Постоянный форум по вопросам коренных народов конкретно упомянут в статье 42 Декларации, мандат по содействию соблюдению Декларации полностью относится ко всей системе Организации Объединенных Наций и, в частности к учреждениям Организации Объединенных Наций, которые тем или иным образом занимаются вопросами, связанными с коренными народами.

28. Поскольку Декларация была принята Генеральной Ассамблеей, она устанавливает стандарты, которые должны применяться различными компонентами системы Организации Объединенных Наций в отношении вопросов коренного населения, принимая во внимание решающую роль Генеральной Ассамблеи при определении всеохватных нормативных параметров в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Посредством Декларации Генеральная Ассамблея поручает органам и учреждениям Организации Объединенных Наций, в соответствии с обязательными положениями статей 41 и 42, поощрять осуществление положений постановляющей части Декларации. Мандат в обязательном порядке включает минимальное требование поведения в соответствии с Декларацией.

29. За последние годы некоторые учреждения Организации Объединенных Наций приняли новые стратегии, программы или руководящие принципы, касающиеся коренных народов, либо внесли в них поправки, которые в целом — но не всегда в полном объеме — соответствуют принципам и правам, утвержденным в Декларации. Они, в частности, включают политику в отношении укрепления сотрудничества с коренными народами ПРООН и Руководящие принципы по вопросам коренных народов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, целью которых является помочь системе Организации Объединенных Наций обеспечить всесторонний и комплексный учет вопросов, касающихся коренных народов, в ходе оперативной деятельности и программах на страновом уровне и учредить обширные рамки для осуществ-

ления основывающегося на правах человека и культурных особенностях под-хода к процессу развития для коренных народов и вместе с ними.

30. Кроме того, Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов Организации Объединенных Наций, в состав которой входят множество учреждений, фондов, программ и межправительственных организаций, на своем ежегодном совещании в 2007 году приняла заявление, в котором она обязалась содействовать продвижению духа и буквы Декларации и гарантировать, что Декларация повсеместно станет «живым документом» в работе членов Группы. Члены Группы приняли также решение о пересмотре своей стратегии и других документов в отношении прав коренных народов, чтобы все стратегии, программы, проекты, другие документы и виды деятельности соответствовали Декларации (E/C.19/2007/2).

31. Специальный докладчик хотел бы отметить центральную роль Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов в деле направления работы структур и учреждений Организации Объединенных Наций в области прав коренных народов в соответствии с мандатом Экономического и Социального Совета давать экспертные консультации и рекомендации по вопросам коренных народов программам, фондам и учреждениям Организации Объединенных Наций через Совет и повышать осведомленность о ведущейся в рамках системы Организации Объединенных Наций деятельности, связанной с вопросами коренных народов, и содействовать ее интеграции и координации (резолюция Совета 2000/22). В этой связи Специальный докладчик полагает, что Постоянному форуму было бы целесообразно провести всеобъемлющий обзор работы международных учреждений, которые работают с вопросами, касающимися коренных народов, как на международном, так и на страновом уровне, чтобы провести оценку того, насколько их программы соответствуют Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Процесс их обзора можно упростить, поручив отдельным членам Постоянного форума заниматься различными структурами и программами Организации Объединенных Наций, что будет подкреплено уже проделанной работой Постоянного форума в этом направлении.

32. В любом случае Специальный докладчик хотел бы воспользоваться уникальной возможностью, открывающейся перед ним в связи с предоставлением доклада Генеральной Ассамблее, чтобы ознакомить государства-члены с рядом текущих программ и процессов в рамках системы Организации Объединенных Наций, представляющих особый интерес для коренных народов. Последующие примеры ни в коем случае не являются исчерпывающими, и Специальный докладчик планирует представить дальнейшие замечания по этим и другим видам деятельности Организации Объединенных Наций в ходе оставшегося срока действия своего мандата, особенно в ходе его оценки конкретных страновых ситуаций, когда это будет уместно.

С. Конкретные программы и процессы в рамках системы Организации Объединенных Наций, представляющие особый интерес для коренных народов

1. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия

33. Постоянно возникающий вопрос, интересующий Специального докладчика, связан с влиянием объектов мирового наследия Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) на коренные народы. Этот вопрос возник в контексте общения Специального докладчика с правительствами относительно конкретных обвинений в нарушении прав человека, а также в контексте его докладов, где рассматривалось положение коренных народов в конкретных странах¹. Коренные народы высказывали обеспокоенность в связи со своим недостаточным участием в процессах номинации объектов мирового наследия, присвоении им такого статуса и управлении ими, а также в связи с негативным воздействием, которое эти объекты оказывают на их основные права, особенно на их право на землю и ресурсы. Постоянный форум по вопросам коренных народов и Экспертный механизм по правам коренных народов во время своей работы высказывали обеспокоенность в этой связи².

34. Хотя неизвестно точное число объектов мирового наследия, которые находятся на традиционной территории проживания коренных народов или рядом с ней, а Комитет всемирного наследия никогда не проводил всеобъемлющего обзора по этому вопросу, есть основания полагать, что существует несколько десятков таких объектов.

35. Между тем, все еще не разработана специальная политика или процедура, определяющая участие коренных народов в номинации этих объектов и управлении ими. В Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, содержащем процедуры включения объектов в Список всемирного наследия и их защиты и сохранения, ничего не говорится об участии в этих процедурах коренных народов. В Руководстве говорится только о том, что государствам-сторонам Конвенции рекомендуется привлекать широкий круг участников для выявления, номинации и защиты объектов мирового наследия.

36. Кроме того, от государств не требуется предоставлять какую-либо информацию о коренных народах и местных общинах, живущих на территории объекта, номинируемого как объект всемирного наследия, или рядом с ним; от них также не требуется исследовать возможное влияние объекта на права этих групп. В этой связи следует отметить, что предложенные в Руководстве по выполнению Конвенции стандартные формы для номинации объектов не предусматривают описания потенциального влияния объекта на коренные народы или предоставления информации об информировании о номинации и согласии с ней проживающих там народов, хотя от государств требуется «указать основ-

¹ См., например, A/HRC/21/47.Add.2, пункт 50.

² См., например, E/2010/43-E/C.19/2010/15, пункт 131 и A/HRC/18/42, приложение, пункт 38.

ные категории землевладения», включая «традиционное» или «основанное на обычае» владение.

37. В июле 2011 года на своей тридцать пятой сессии Комитет всемирного наследия сделал важный шаг, приняв решение 35 СОМ 12Е, в котором государствам-сторонам рекомендуется привлекать коренные народы и местные общины к принятию решений, наблюдению за сохранностью объектов мирового наследия и ее оценке, а также соблюдать права проживающих на территории объектов мирового наследия коренных народов при номинации таких объектов, управлении ими и направлении отчетов о них. Тем не менее, пока не будут приняты поправки к Руководству по выполнению Конвенции, эти предложения не смогут быть реализованы. Также следует отметить, что в 2011 году Комитет всемирного наследия отверг предложения коренных народов по учреждению состоящего из их представителей экспертного совета, который был бы консультативным органом при Комитете.

38. Другие значимые меры были приняты Комитетом всемирного наследия совместно с его консультативными органами, которые играют ключевую роль в номинации объектов. В 2011 году Постоянный форум по вопросам коренных народов принял к сведению и приветствовал инициативу Комитета и трех его консультативных органов, Международного союза охраны природы и природных ресурсов (МСОП), Международного совета по охране памятников и исторических мест и Международного центра по изучению вопросов сохранения и восстановления культурных ценностей, по пересмотру действующих в настоящее время процедур и имеющегося потенциала для обеспечения свободного, предварительного и осознанного согласия, защиты средств существования коренных народов, а также их материального и нематериального наследия (E/2011/43-E/C.19/2011/14, пункт 41). Кроме того, в резолюции 4.048 Всемирного конгресса охраны природы МСОП, принятой на его четвертой сессии в 2008 году, он постановил применять требования Декларации о правах коренных народов во всех своих программах и операциях и призвал правительства работать с организациями коренных народов для обеспечения того, чтобы охраняемый статус районам, которые влияют или могут повлиять на земли, территории и другие ресурсы коренных народов, не присваивался без их свободного, предварительного и осознанного согласия и чтобы их права не нарушались, если такой статус уже присвоен.

39. В октябре 2011 года Специальный докладчик встретился с представителями программ ЮНЕСКО, касающихся коренных народов. В ходе встречи он отметил готовность совершенствовать имеющиеся отношения к коренным народам процедуры номинации объектов в Список всемирного наследия и исследования необходимых для этого методов. Тем не менее представители ЮНЕСКО подняли вопрос ограниченности своих технических, людских и финансовых ресурсов для проведения консультаций со всеми затронутыми коренными народами по всем номинированным объектам, а также часто стоящих перед ними в этой связи политических вызовов, включая отсутствие сотрудничества со стороны правительств.

40. Тем не менее стоит отметить, что Специальный докладчик знает о положительных примерах участия коренных народов в процессах включения объектов в Список всемирного наследия и управления ими, что свидетельствует о возможности преодоления трудностей, по меньшей мере в определенных слу-

чаях. Например, он узнал о включении области Лапония в северной части Швеции в Список объектов всемирного наследия при активной поддержке народа саами. В качестве показательного примера он также привел включение в Список всемирного наследия Таос Пуэбло, Соединенные Штаты Америки, по предложению самого народа таос. Специальный докладчик считает, что предложения о включении прямо влияющих на коренные народы объектов в Список объектов всемирного наследия должны исходить от самих народов, и этому должны содействовать государства-стороны Конвенции о мировом наследии и учреждения Организации Объединенных Наций.

Политика ЮНЕСКО в отношении коренных народов

41. Потенциальным инструментом решения вопросов, связанных с включением в Список объектов всемирного наследия и управления ими, может стать разрабатываемая политика ЮНЕСКО в отношении коренных народов. В октябре 2011 года Специальный докладчик и члены Постоянного форума и Экспертного механизма участвовали в заседании в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже, на котором организация инициировала работу по разработке политики в отношении коренных народов. В своем выступлении, посвященном началу этой работы, Специальный докладчик подчеркнул, что политика ЮНЕСКО, как и политика других учреждений Организации Объединенных Наций, затрагивающая интересы коренных народов, должна, как минимум, согласовываться с соответствующими международными стандартами, а также с применимым национальным законодательством и политикой.

42. Тем не менее в идеале ЮНЕСКО в своей политике должна пойти дальше недопущения нанесения вреда коренным народам и активно защищать их права, как она это неоднократно делала. Специальный докладчик считает, что политика ЮНЕСКО могла бы значительно содействовать защите прав коренных народов по трем направлениям: во-первых, изучение результатов реализации существующих программ ЮНЕСКО в отношении коренных народов в рамках процесса по оценке; во-вторых, стратегическое планирование касающихся коренных народов программ ЮНЕСКО с целью включения защиты их прав в разрабатываемые программы и, в-третьих, предоставление ЮНЕСКО практического руководства для проведения консультаций с коренными народами в отношении программ и деятельности ЮНЕСКО. Специальный докладчик будет с интересом следить за разработкой политики ЮНЕСКО в отношении коренных народов и выражает готовность внести свой вклад в этот процесс, если таковой будет сочтен полезным.

2. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

43. Многочисленные учреждения Организации Объединенных Наций создают руководства для разработки программ или консультирования государств, гражданского общества или других сторон в связи с разными вызывающими беспокойство вопросами, что часто влияет на соблюдение международно признанных стандартов в области прав человека, касающихся коренных народов. В контексте некоторых из этих процедур была высказана обеспокоенность по поводу того, что они дают государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций и другим сторонам возможность пересматривать уже согласованные и действующие стандарты.

44. Такая обеспокоенность была высказана в этом году в отношении Добровольных руководящих принципов ответственного управления землепользованием, рыбным хозяйством и лесными ресурсами в контексте национальной продовольственной безопасности, разработанных Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) и принятых Комитетом по всемирной продовольственной безопасности 11 мая 2012 года. Разработка Руководящих принципов была начата в 2009 году, и в ее ходе было проведено около десяти консультаций с правительствами, гражданским обществом, частным сектором, научными кругами, учреждениями Организации Объединенных Наций и прочими сторонами. Руководящие принципы однозначно носят добровольный характер (принцип 2.1), но в то же время имеют потенциально далеко идущие последствия, поскольку они могут применяться всеми странами и регионами, находящимися на любой стадии экономического развития, в целях управления любыми формами владения и пользования (принцип 2.4).

45. В отношении Руководящих принципов высказывались жалобы по существу и жалобы процедурного характера. В частности, рядом коренных народов и организаций была высказана обеспокоенность тем, что некоторые положения снижают планку уже согласованных стандартов, касающихся прав на землю и ресурсов, которые для коренных народов являются ключевыми. Например, указывалось, что в случае принудительного перемещения коренных народов с их традиционных земель Руководящие принципы не предусматривают в качестве обязательного условия такого перемещения свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов, как того требует статья 10 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов; взамен они только предусматривают, что коренные народы и другие общины с традиционными системами владения и пользования землей не должны насильственно выселяться с таких родовых земель (принцип 9.5).

46. Также следует отметить, что в том, что касается реституции прав владения землей, раздел 14 Руководящих принципов предусматривает, где это целесообразно, проводить реституцию таких прав, не проводя различия между собственниками этой земли; если же речь идет о коренных народах, устанавливается, что вопросы реституции следует решать в национальном контексте и в соответствии с положениями национальных законов и законодательных актов. Вышеуказанные положения считаются менее жесткими и более двусмысленными, чем стандарты, установленные в статье 28 Декларации, которые четко гласят, что коренные народы имеют право на возмещение при помощи средств, которые могут включать в себя реституцию или, когда это представляется возможным, в виде справедливой компенсации за земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели или которые они иным образом занимали или использовали и которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без их свободного, предварительного и осознанного согласия.

47. Специальный докладчик считает, что Руководящие принципы можно было бы усовершенствовать, если в более полной мере учесть специальные стандарты и соображения, касающиеся коренных народов. Специальный докладчик последовательно высказывался против ограничительного толкования текстов о правах человека, отдавая предпочтение, где это возможно, широкому и прогрессивному пониманию документов и призывая государства и других участ-

ников всегда осуществлять руководящие принципы и политику в отношении коренных народов в соответствии с духом и буквой Декларации.

48. Следует отметить, что в прошлом ФАО приняла важные меры по признанию прав коренных народов, в частности, разработав в 2010 году политику в отношении коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. В данной политике, наряду с ключевыми целями взаимодействия с коренными народами, подтверждается, что в вопросах, напрямую влияющих на коренные народы или имеющих к ним отношение, ФАО будет следовать положениям Декларации о правах коренных народов, связанным со свободным, предварительным и осознанным согласием.

3. Всемирная организация интеллектуальной собственности

49. Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) является специализированным учреждением Организации Объединенных Наций, которое занимается защитой интеллектуальной собственности в глобальном масштабе. Участие коренных народов в работе ВОИС заключается в обеспечении разработки надлежащих мер защиты их генетических ресурсов, традиционной культуры (музыка, искусство, узоры, имена, символы, кустарный промысел и т.п.) и традиционных знаний (приобретенных и накопленных коренными народами с течением времени) от недобросовестного использования и присвоения, а также методов справедливого использования выгод от коммерческого использования этих активов.

50. Учрежденный в 2000 году Межправительственный комитет ВОИС по интеллектуальной собственности, генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору является площадкой, на которой государства-члены могут обсуждать вопросы, связанные с интеллектуальной собственностью в области традиционных знаний, традиционных культурных ценностей, генетических ресурсов и совместного использования выгод. В 2009 году Генеральная ассамблея ВОИС уполномочила Комитет провести переговоры с целью согласования текста международного документа (или документов), который бы служил эффективной защитой традиционных знаний, традиционных культурных ценностей и генетических ресурсов в рамках существующих режимов в области интеллектуальной собственности.

51. В ходе переговоров обсуждались такие ключевые для коренных народов вопросы, как то, будет ли в документах признано, что коренным народам принадлежат права на традиционные знания и традиционные культурные ценности, и будет ли в них подтверждено обязательство государств заручаться свободным, предварительным и осознанным согласием коренных народов при присвоении традиционных знаний и традиционных культурных ценностей. Представители коренных народов считают, что по этим вопросам достигнут определенный успех. Тем не менее, все еще есть нерешенные вопросы, касающиеся форм традиционных знаний или традиционных культурных ценностей, которые разрабатываемый документ мог бы защищать.

52. Некоторые основные рассматриваемые на переговорах вопросы также остаются неразрешенными. Все еще не решено, будут ли разработаны три отдельных документа или один общий документ о генетических ресурсах, традиционных знаниях и традиционных культурных ценностях. Также еще не согласован характер документа (документов); в основном это касается того, будет ли

он носить юридически обязывающий характер. В июле 2012 года Комитет провел сессию, посвященную самому последнему проекту международного правового документа о защите традиционных культурных ценностей, который будет передан в качестве «еще не завершенной работы» на рассмотрение Генеральной ассамблеи ВОИС в октябре 2012 года. Проекты документов о генетических ресурсах и традиционных знаниях были переданы на рассмотрение Генеральной ассамблеи ранее.

53. В ходе прошедшего десятилетия Комитет совместно с коренными народами и представителями местных общин предпринял усилия по совершенствованию их участия в своей работе, включая введение процедуры быстрой аккредитации для наблюдателей, многие из которых представляют коренные народы и местные общины. Кроме того, перед каждой сессией Комитета коренные народы и представители местных общин участвуют в финансируемом ВОИС предсессионном заседании. В 2005 году ВОИС учредил Фонд добровольных взносов для аккредитованных общин коренных народов и местных общин, который содействует участию коренных народов в заседаниях.

54. Тем не менее, коренные народы высказывают обеспокоенность в связи со своим участием в работе Комитета. В частности, согласно действующим правилам процедуры ВОИС, коренные народы имеют статус наблюдателя, что дает им право выступать с предложениями в ходе переговоров, но для их рассмотрения необходима поддержка по крайней мере одного государства. На практике это требование зачастую приводит к тому, что предложения коренных народов не включаются в текст проектов или их включают в отличающейся от первоначальной редакции.

4. Конвенция о биологическом разнообразии

55. Конвенция о биологическом разнообразии была принята в 1992 году в целях сохранения биологического разнообразия, поощрения устойчивого использования биоразнообразия и обеспечения совместного получения на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов, — вышеперечисленные цели оказывают серьезное влияние на коренные народы, особенно в том, что касается их земель, ресурсов и традиционных знаний.

56. Конкретное упоминание коренных народов содержится в пункте (j) статьи 8 Конвенции, согласно которому договаривающиеся стороны обязуются сохранять и поддерживать знания, нововведения и практику коренных и местных общин, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия. В статье также в явно выраженной форме говорится об участии коренных народов в этом процессе и указывается, что договаривающиеся стороны должны поощрять устойчивое использование биологического разнообразия «с одобрения и при участии носителей таких знаний» и «поощрять совместное пользование на справедливой основе выгодами, вытекающими из применения таких знаний». Кроме того, в пункте (с) статьи 10 Конвенции содержится призыв к договаривающимся сторонам сохранять и поощрять традиционные способы использования биологических ресурсов в соответствии со сложившимися культурными обычаями, которые совместимы с требованиями сохранения или устойчивого использования.

57. На основе вышеперечисленных положений коренные народы участвовали в сессиях Конференции сторон Конвенции и заседаниях специальной рабочей группы открытого состава по статье 8(j) и соответствующим положениям Конвенции о биологическом разнообразии, которая была учреждена для активизации работы по осуществлению этой статьи. При выполнении своего мандата рабочая группа разрабатывала резолюции и руководящие принципы для повышения роли и расширения участия представителей коренных народов в своей работе. В 1993 году в целях содействия участию коренных народов в переговорах и диалоге в рамках пункта (j) статьи 8 был создан Международный форум коренных народов по вопросам биологического разнообразия; важно отметить, что рабочей группой был учрежден фонд добровольных взносов для финансирования участия коренных народов в связанных с Конвенцией заседаниях. Тем не менее, в ходе последних заседаний рабочей группы коренные народы уделили особое внимание своему полноценному и эффективному участию в связанных с Конвенцией процессах. В частности, участники Форума особо отметили необходимость увеличения денежных поступлений в фонд добровольных взносов.

58. Важным связанным с Конвенцией событием последнего времени стало принятие в 2010 году Нагойского протокола регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования на справедливой и равной основе выгод от их применения. Нагойский протокол по большей части был разработан в ответ на обеспокоенность относительно положений Конвенции о доступе и совместном использовании. Коренные народы высказали обеспокоенность недостаточным уровнем участия в разработке Нагойского протокола, хотя подробно этот вопрос в настоящем документе рассматриваться не будет. Кроме того, представители коренных народов высказали обеспокоенность содержащимися в Протоколе заниженными основными стандартами защиты коренных народов, в то же время отметив и ряд позитивных моментов. Следует упомянуть, что в преамбуле Нагойского протокола «отмечается» Декларация о правах коренных народов.

59. Что касается положений относительно традиционных знаний коренных народов, важно отметить, что в Нагойском протоколе указывается, что стороны Нагойского протокола должны «принимать законодательные, административные или политические меры» для обеспечения совместного использования на справедливой и равной основе выгод от применения традиционных знаний, связанных с генетическими ресурсами, с коренными и местными общинами (пункт 5 статьи 5). В статье далее говорится, что такое совместное использование выгод осуществляется на взаимосогласованных условиях. Кроме того, согласно статье 7, стороны должны принимать соответствующие меры с целью обеспечения того, чтобы доступ к традиционным знаниям, связанным с генетическими ресурсами, носителями которых являются коренные и местные общины, осуществлялся с предварительного и обоснованного согласия или одобрения и при участии данных коренных и местных общин. Считается, что эти статьи ценны тем, что в них косвенно признается право коренных народов быть носителями традиционных знаний и содержится требование получения предварительного и обоснованного согласия для доступа к таким знаниям. Тем не менее, фразы «в зависимости от обстоятельств» и «соответствующие меры» в обеих статьях и условие «в соответствии с положениями внутригосударственного права» в статье 7 подверглись критике коренных народов, особенно из

тех стран, где внутригосударственное право недостаточно развито в этой области.

60. Положения Нагойского протокола, касающиеся генетических ресурсов, вызывали несколько большую обеспокоенность относительно прав коренных народов. В частности, в Протоколе указывается, что стороны должны принимать меры (здесь снова используется фраза «в зависимости от обстоятельств») для обеспечения того, чтобы выгоды от использования генетических ресурсов, которые находятся в ведении коренных и местных общин в соответствии с положениями внутреннего законодательства, регулирующего установленные права данных коренных и местных общин на такие генетические ресурсы, совместно использовались справедливым и равным образом (пункт 2 статьи 5). Что касается совместного использования выгод от использования генетических ресурсов, то Протокол содержит сходное требование, чтобы стороны принимали меры с целью обеспечения того, чтобы доступ к генетическим ресурсам осуществлялся с предварительного обоснованного согласия или одобрения и при участии коренных и местных общин, но далее следует «когда они обладают установленным правом предоставлять доступ к таким ресурсам» (пункт 2 статьи 6). Была высказана обеспокоенность по поводу того, что упоминание в этих статьях прав, установленных в соответствии с положениями внутреннего законодательства, может быть истолковано таким образом, что права коренных народов на генетические ресурсы могут быть установлены только внутренним законодательством, но не международным правом.

61. В любом случае, безусловно, Нагойский протокол предоставляет коренным народам определенную защиту от присвоения генетических ресурсов, и ратификация Протокола продолжается. В проходящем в настоящее время обсуждении, среди прочего, упор делается на обеспечении участия коренных народов в «Механизме посредничества для регулирования доступа к генетическим ресурсам и совместного использования выгод» и включении связанных с обычаями процедур в его работу, Механизм создан согласно статье 14 и служит средством обмена информацией о доступе к генетическим ресурсам и совместном использовании выгод между сторонами Протокола. Коренные народы также участвуют в обсуждении разработки мер по созданию и упрочению механизмов реагирования на несоблюдение Протокола на страновом уровне. Специальный докладчик будет с интересом наблюдать за развитием этого процесса и фактическим осуществлением положений Нагойского протокола в надежде, что они будут осуществляться в соответствии с Декларацией о правах коренных народов.

5. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата

62. Коренные народы, как правило, сильно зависят от природных ресурсов своих традиционных территорий, а потому ухудшение состояния окружающей среды непосредственно отражается на их благополучии. Будучи среди тех, кто в наибольшей степени страдает от воздействия изменения климата, коренные народы на протяжении многих лет требуют расширения защиты своих прав человека в контексте обсуждений проблемы изменения климата на международном уровне и настаивают на своем деятельном участии в этих обсуждениях в

соответствии с принципами, закрепленными в Декларации о правах коренных народов.

63. Центральное место в международных усилиях по решению проблемы изменения климата занимает Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, которая была открыта для подписания наряду с другими «рио-де-жанейрскими конвенциями» (Конвенцией Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии и Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке) на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, получившей известность также как встреча на высшем уровне по проблемам Земли и состоявшейся в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро, Бразилия. На третьей Конференции сторон Рамочной конвенции об изменении климата в 1997 году после продолжительных прений был принят Киотский протокол, в котором ряд промышленно развитых стран приняли на себя обязательство сократить свои выбросы парниковых газов до юридически обязательных целевых показателей.

64. На протяжении порядка десяти последних лет представители коренных народов принимают активное участие в совещаниях по вопросам, связанным с Конвенцией, главным образом в рамках ежегодных сессий Конференции сторон Конвенции. В ходе обсуждений на этих совещаниях они выступают за развитие правозащитного подхода к решению проблем изменения климата и призывают к уважению прав, провозглашенных в Декларации о правах коренных народов. Кроме того, в своих обращениях к Конференции сторон и ее вспомогательным органам во время переговоров они неоднократно выдвигали идею учреждения экспертного органа по оказанию технической и консультативной помощи по вопросам, затрагивающим коренные народы.

65. Что касается участия в процессах, реализуемых в связи с Рамочной конвенцией об изменении климата, то организации коренных народов могут подавать заявки на предоставление им статуса наблюдателя для участия в сессиях органов Конвенции. Тем не менее вопрос согласования форм участия представителей коренных народов в переговорах в рамках связанных с Конвенцией процессов по-прежнему является для них одним из наиболее значимых. В этой связи Постоянный форум по вопросам коренных народов призвал государства-стороны Конвенции разработать механизмы поощрения участия коренных народов во всех аспектах международного диалога по проблеме изменения климата (E/2011/43-E/C.19/2011/14, пункт 21). Кроме того, в качестве совещательного органа коренных народов, призванного направлять усилия по оказанию влияния на решения, принимаемые в рамках режима изменения климата, существует Международный форум коренных народов по изменению климата.

6. Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию

66. Одним из смежных процессов, в котором коренные народы принимали активное участие, явилась Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, которая проводилась с 20 по 22 июня 2012 года в Рио-де-Жанейро при участии глав государств, международных учреждений, неправительственных организаций и других соответствующих заинтересованных сторон. Конференция отметила двадцатую годовщину со времени приня-

тия на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в 1992 году, трех природоохранных конвенций, упомянутых в пункте 63 выше. На той же конференции была принята Повестка дня на XXI век — план действий по решению различных проблем, касающихся охраны окружающей среды, в том числе в области экономического и социального развития, охраны природы и управления ресурсами и усиления роли «основных групп», в число которых по определению входят коренные народы. Задача Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию заключалась в том, чтобы исходя из обязательств, принятых на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году, выработать четкие практические меры, призванные способствовать устойчивому развитию и содействовать его скорейшему обеспечению.

67. В своей резолюции 64/236 Генеральная Ассамблея, призвав к проведению конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, рекомендовала всем «основным группам» участвовать в процессе подготовки к ней на всех его этапах и предусмотрела формы их участия в этом процессе и в самой конференции. В силу своей принадлежности к числу основных групп коренные народы участвовали в дискуссиях вместе с организациями системы Организации и государствами-членами как в официальной, так и в неофициальной обстановке и внесли свой вклад в составление итогового документа под названием «Будущее, которого мы хотим», содержащегося в резолюции 66/288 Генеральной Ассамблеи. В одном из представлений, сделанных в ходе консультаций по итоговому документу, коренные народы Латинской Америки и Карибского бассейна, Азии, Африки и Северной Америки призвали к тому, чтобы Декларация о правах коренных народов стала одним из основных принципов обеспечения устойчивого развития. В итоговом документе прямо признается важное значение Декларации в контексте глобального, регионального, национального и субнационального осуществления стратегий устойчивого развития.

68. Несмотря на это признание, итоговый документ в его окончательной редакции явился разочарованием для коренных народов, посчитавших, что он по большей части не внушает оптимизма, поскольку в нем не удалось в достаточной мере отразить идею применения правозащитного подхода к охране окружающей среды. Например, хотя в окончательном тексте признается, что важное значение для добывающего сектора имеют действенная и эффективная нормативно-правовая база, стратегии и практика, включающие реальные гарантии для смягчения социальных и экологических последствий и обеспечивающие сохранение биологического разнообразия и экосистем, в нем отсутствует прямое упоминание воздействия деятельности добывающего сектора на положение в области прав человека в целом и прав коренных народов в частности. Коренные народы были особенно разочарованы таким относительно слабым акцентом на правах человека в итоговом документе, учитывая, что международные, региональные и национальные судебные органы и органы по правам человека все чаще относят экологический ущерб к источникам нарушений прав человека и возлагают на государства ответственность за охрану окружающей среды в контексте соблюдения прав человека.

7. Программы по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов

69. Предложения об учреждении программ по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, были выдвинуты в ходе обсуждений проблемы изменения климата на международном уровне, в первую очередь в контексте Рамочной конвенции об изменении климата. Эти программы были созданы в качестве ответной меры на значительное увеличение выбросов парниковых газов, вызванных уничтожением лесов. Они призваны оказывать содействие странам, особенно развивающимся, в их усилиях по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и другими формами деградации лесов, в дополнение к мерам по сохранению лесов и рациональному управлению запасами углерода в лесных массивах.

70. Принимая во внимание, что многие коренные народы проживают в лесных районах, и потенциальный масштаб последствий таких инициатив, коренные народы прилагают активные усилия к тому, чтобы обеспечить защиту своих прав при планировании и реализации конкретных проектов по сокращению выбросов, вызванных обезлесением и деградацией лесов. В этой связи в своем решении 2/СР.13, принятом на тринадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции об изменении климата в декабре 2007 года, Конференция подтвердила срочную необходимость принятия дальнейших конструктивных мер по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах, признав также, что при принятии мер по сокращению выбросов следует учитывать потребности местных общин и коренного населения.

71. В настоящее время существуют две важнейшие программы, направленные на сокращение выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов: а) учрежденный в 2007 году Фонд Лесного углеродного партнерства Всемирного банка и связанная с ним Программа инвестиций в лесное хозяйство и б) Программа сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах, созданная при участии ПРООН, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и ФАО в 2008 году. И Фонд Лесного углеродного партнерства, и Программа сотрудничества разработали различные инициативы по налаживанию диалога с коренными народами в рамках осуществления мер по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов.

72. Коренные народы полагают, что они не были в достаточной степени вовлечены в процесс разработки этих инициатив, и продолжают призывать к расширению своего участия в планировании и осуществлении таких программ на всех уровнях. В частности, они настаивают на проведении консультаций с коренными народами на всех этапах планирования и реализации проектов по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, и требуют включения своих представителей в состав руководящих структур таких проектов.

73. Кроме того, коренные народы неоднократно выражали и продолжают выражать озабоченность по поводу ряда недостатков таких процессов, как по существу, так и по процедуре. В своих основных замечаниях коренные народы особо указывают на необходимость обеспечить: гарантии защиты всех принад-

лежащих им прав в отношении земель, на которых планируются работы по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов; равноправное участие коренных народов в пользовании выгодами от такой деятельности; и принятие, в комплексе с этими инициативами, мер по искоренению более глубоких, структурных причин обезлесения.

8. Группа Всемирного банка

74. Всемирный банк реализует множество проектов, затрагивающих интересы коренных народов, включая проекты в области сельского хозяйства и развития сельских районов, энергетики и добывающей промышленности, охраны окружающей среды, образования и здравоохранения. Очевидно, что потенциальное воздействие на права коренных народов оказывает и деятельность вышеупомянутых Фонда Лесного углеродного партнерства и Программы инвестиций в лесное хозяйство. Всемирный банк стал первым многосторонним банком развития, который в 1982 году утвердил директиву в отношении коренных народов, приняв оперативное руководство № 2.34 об учете интересов племен при осуществлении проектов, финансируемых Всемирным банком. В 1991 году была принята новая, пересмотренная директива, в которой признавалось важное значение защиты исконных земель коренных народов. В этой директиве также указывалось на необходимость осознанного участия коренных народов в принятии решений по проектам в области развития, а также на необходимость составления планов развития в отношении всех проектов, затрагивающих интересы коренного населения.

75. Ныне действующая оперативная директива в отношении коренных народов, которая была утверждена Советом исполнительных директоров Всемирного банка в 2005 году, разработана на базе предыдущей директивы и дополнена требованием о том, что, прежде чем приступить к реализации любого проекта, затрагивающего интересы коренных народов, необходимо заручиться широкой поддержкой коренного населения посредством проведения свободных, предварительных и осознанных консультаций. Этот стандарт на протяжении многих лет подвергался критике со стороны коренных народов, которые считают его менее жестким по сравнению с требованием свободного, предварительного и осознанного согласия, содержащимся в Декларации о правах коренных народов. Следует, однако, заметить, что нынешняя оперативная директива Всемирного банка была утверждена еще до принятия Декларации.

76. В 2011 году Всемирный банк опубликовал внутренний обзор опыта осуществления своей оперативной директивы по коренным народам³. В ходе обзора было установлено, что в период с июля 2005 года по июнь 2008 года директива применялась в отношении 132 проектов, что составляет примерно 12 процентов от общего числа проектов, утвержденных Всемирным банком в этот промежуток времени. В докладе отмечалось, что наибольшую озабоченность вызывает неудовлетворительное соблюдение требований о защите и поощрении прав на землю и ресурсы и о создании механизмов рассмотрения жалоб. В нем содержалось несколько рекомендаций относительно способов обеспечения более четкого соблюдения оперативной директивы по коренным народам, включая более полное ознакомление сотрудников Банка с положениями

³ World Bank Operational Policy and Country Services, *Implementation of the World Bank's Indigenous Peoples Policy: a Learning Review* (Washington, D.C., August 2011).

директивы; обращение более пристального внимания на проблемы прав коренных народов на землю и ресурсы; более эффективную практическую реализацию стандартов, касающихся проведения свободных, предварительных и осознанных консультаций; и необходимость усовершенствования процесса подготовки социальных оценок и планов действий в связи с конкретными проектами.

77. В настоящее время Всемирный банк занимается пересмотром всех своих защитительных директив, как в природоохранной, так и в социальной областях, включая директиву по коренным народам. Этот пересмотр может позволить Банку привести свои директивы в соответствие с положениями Декларации о правах коренных народов. Тем не менее коренные народы опасаются, что процесс пересмотра приведет к ослаблению требований, касающихся соблюдения их прав. Организации коренных народов и неправительственные организации настоятельно призывают Банк привести свою директиву по коренным народам в соответствие с Декларацией и выражают обеспокоенность в связи с тем, что многочисленные проекты и программы, реализуемые при поддержке Банка, продолжают негативно сказываться на благополучии коренных народов. Кроме того, коренные народы особо подчеркивают необходимость обеспечить их надлежащее участие в процессе пересмотра и выражают озабоченность в связи с задержками в проведении консультаций в рамках пересмотра. Всемирный банк сообщил о намерении опубликовать в сентябре-октябре 2012 года концептуальный документ с предложениями о поправках к защитительным директивам. Специальный докладчик будет внимательно отслеживать ход этого процесса.

78. Одним из достижений в области защиты прав коренных народов Специальный докладчик считает пересмотр Международной финансовой корпорацией (учреждение Всемирного банка, работающее с частным сектором) своего стандарта деятельности по обеспечению экологической и социальной устойчивости в отношении коренных народов и включение в него требования о получении свободного, предварительного и осознанного согласия коренного населения при наличии определенных обстоятельств. К таким обстоятельствам относятся случаи, когда проект может иметь неблагоприятные последствия для земель, находящихся в обычном пользовании или владении коренных народов, привести к перемещению коренных народов с традиционно принадлежащих им земель и территорий или оказать существенное влияние на «критически важное культурное наследие» коренных народов. Специальный докладчик внес серьезный вклад в работу по пересмотру стандарта. Он отмечает, что Всемирный банк мог бы использовать представленные им материалы в ходе предстоящего пересмотра своей оперативной директивы.

IV. Выводы и рекомендации

79. Специальный докладчик признателен за возможность продолжать свою работу в соответствии с мандатом, предоставленным ему резолюцией 15/14 Совета по правам человека, и выражает благодарность всем тем, кто оказывал и продолжает оказывать ему содействие в осуществлении его мандата. Он благодарен также за возможность докладывать Генеральной Ассамблее о своей работе и высказывать замечания по различным мероприятиям системы Организации Объединенных Наций, затрагивающим

интересы коренных народов. Изложенные далее выводы и рекомендации касаются этих мероприятий.

80. В системе Организации Объединенных Наций имеется широкий спектр учреждений и процессов, которые затрагивают интересы коренных народов и способны играть важную роль в поощрении их прав человека. Вопросами коренных народов в той или иной степени занимаются различные учреждения, фонды, программы, а также органы и механизмы по правам человека, наряду с механизмами, наделенными конкретными мандатами для решения проблем коренных народов (Постоянный форум по вопросам коренных народов, Экспертный механизм по правам коренных народов и Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов).

81. Речь идет, в частности, о тех процессах в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые призваны развивать существующие договорные режимы, особенно в области изменения климата и охраны окружающей среды; разрабатывать новые нормативные документы, например о защите традиционных знаний и культурных ценностей, которые в настоящее время обсуждаются Всемирной организацией интеллектуальной собственности; а также планировать и претворять в жизнь новые программы или платформы взаимодействия, такие как предстоящая Всемирная конференция по коренным народам.

82. Декларация о правах коренных народов, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 2007 году, содержит призыв к организациям системы Организации Объединенных Наций содействовать и способствовать полной реализации прав, закрепленных в Декларации (статьи 41 и 42). С учетом этого наказа Генеральной Ассамблеи Декларация определяет минимальные стандарты в отношении любых видов деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые затрагивают интересы коренных народов, и одновременно служит стимулом к позитивным действиям в целях поощрения их прав.

83. Ряд учреждений и процессов системы Организации Объединенных Наций вносят весомый вклад в дело поощрения прав коренных народов. Однако необходимы дополнительные усилия, с тем чтобы обеспечить максимальную эффективность деятельности по поощрению этих прав в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций и обеспечить, чтобы все принимаемые в рамках системы меры, затрагивающие коренные народы, основывались на принципах уважения их прав, особенно тех, которые закреплены в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

84. Учреждениям, фондам, программам и межправительственным организациям системы Организации Объединенных Наций следует разрабатывать или продолжать осуществлять инициативы в своих соответствующих программных областях, направленные на поощрение прав коренных народов, как предусмотрено в Декларации. Кроме того, во всех случаях им следует обеспечивать, чтобы предпринимаемые ими различные виды деятельности и программы планировались и осуществлялись в полном соответствии с Декларацией и в развитие ее принципов.

85. Для этого учреждениям Организации Объединенных Наций следует принимать конкретные меры по информированию своих руководителей и сотрудников о Декларации и ее положениях и по всестороннему учету Декларации во всех процессах принятия решений или составления программ, затрагивающих коренные народы, на всех уровнях деятельности. Также при составлении бюджета учреждениям следует предусматривать надлежащие ассигнования на цели финансирования мероприятий по осуществлению Декларации и обеспечивать, чтобы предусмотренные в бюджете мероприятия не противоречили ее положениям.

86. По мере необходимости следует пересмотреть или дополнить толкованием оперативные директивы или руководящие принципы в отношении коренных народов, подобные тем, которые имеются у ФАО и Группы Всемирного банка, чтобы привести их в соответствие с применимыми международными стандартами, закрепленными в Декларации, действующих международных договорах и других источниках. Другим учреждениям системы Организации Объединенных Наций следует разработать, в тех случаях, когда это уместно, руководящие принципы или директивы, касающиеся поощрения и уважения прав коренных народов.

87. Помимо этого, в процессе разработки и осуществления мероприятий или стратегий, которые могут затрагивать права или интересы коренных народов, учреждениям, фондам, программам и межправительственным организациям системы Организации Объединенных Наций следует проводить консультации с коренными народами, руководствуясь теми же положениями о консультациях, которые предусмотрены в Декларации в отношении государств. В связи с этим следует разработать специальные консультативные процедуры.

88. Важную роль в выполнении вышеизложенных рекомендаций призвана играть Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов Организации Объединенных Наций на основе усилий, уже предпринимаемых ею в этой области.

89. Деятельность системы Организации Объединенных Наций по выработке новых многосторонних договоров и других нормативных документов или по составлению новых программ или планированию конференций должна осуществляться с учетом международных стандартов в области прав коренных народов в отношении как их участия в этой работе, так и существа итоговых документов.

90. Поэтому в ходе разработки международных стандартов или в других процессах, затрагивающих права или интересы коренных народов, следует в полной мере уважать закрепленное в Декларации и других международных источниках право коренных народов участвовать в принятии тех решений, которые их касаются.

91. Кроме того, в итоговых документах таких процессов должны дополнительно подкрепляться права коренных народов, провозглашенные в Декларации. Ни при каких обстоятельствах нельзя допускать несоответствия или противоречия того или иного нового международного договора, акта или итогового документа конференции стандартам, изложенным в Декларации или установленным другими международными источниками.

92. Что касается существующих международных договоров или иных нормативных документов, включая внутриорганизационные руководства и директивы, то они должны толковаться и применяться в полном соответствии с Декларацией о правах коренных народов, вне зависимости от того, совпадают ли положения этих документов с текстом Декларации или нет, за исключением тех случаев, когда их формулировки явно не допускают такого толкования. Если положения сформулированы таким образом, что их применение без нарушения Декларации невозможно, они подлежат исправлению или пересмотру.

93. Специальный докладчик считает уместным особо упомянуть о предстоящей Всемирной конференции по коренным народам, которая состоится в 2014 году в форме пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи. Учитывая очевидный интерес, который эта конференция представляет для коренных народов, следует обеспечить их полное и надлежащее участие в ее работе согласно положениям Декларации.

94. Специальному докладчику известно, что на момент подготовки настоящего доклада условия участия в работе Всемирной конференции еще не были определены. В этой связи он призывает к гибкости и новаторству с целью обеспечить участие коренных народов в работе заседания в соответствии со стандартами участия, закрепленными самой Генеральной Ассамблеей в принятой ею Декларации о правах коренных народов. Кроме того, установленные Декларацией стандарты должны получить развитие в итоговых документах Всемирной конференции, которые ни в коем случае не должны допускать ослабления этих стандартов или противоречить им.

95. Необходимо принимать согласованные меры по наращиванию потенциала и развитию навыков коренных народов, с тем чтобы они могли принимать деятельное участие в международных процессах, которые затрагивают их права, а также в консультациях с учреждениями Организации Объединенных Наций в связи с разработкой, осуществлением и оценкой касающихся их программ. Несмотря на некоторые шаги, уже предпринятые в этом направлении, Специальный докладчик полагает, что необходимо создавать новые возможности для наращивания потенциала коренных народов. Содействие в реализации инициатив по наращиванию потенциала могла бы оказать Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов.