



ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/HRC/6/15
15 November 2007

RUSSIAN
Original: SPANISH

СОВЕТ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Шестая сессия

Пункт 3 повестки дня

**ПООЩРЕНИЕ И ЗАЩИТА ВСЕХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, ГРАЖДАНСКИХ,
ПОЛИТИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ
ПРАВ, ВКЛЮЧАЯ ПРАВО НА РАЗВИТИЕ**

**Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области
прав человека и основных свобод коренных народов
г-на Родольфо Ставенхагена**

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 6/12 Совета по правам человека и содержит краткий обзор основной деятельности, осуществленной Специальным докладчиком по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов с момента представления им своего пятого доклада Совету по правам человека. На протяжении этого времени Специальный докладчик направлял правительствам информацию о предполагаемых нарушениях прав человека и основных свобод коренных народов (см. приложение 1). Кроме того, Специальный докладчик совершил официальную поездку в Боливию. Предварительная записка об этом посещении приводится в качестве приложения к настоящему докладу (см. приложение 2). Наконец, Специальный докладчик доводит до сведения Совета некоторые общие соображения относительно ситуации в области прав человека коренных народов азиатского региона, который был предметом его особого внимания в течение этого года (см. приложение 3).

В третьем докладе, представляемом Совету, Специальный докладчик основное внимание в своем тематическом исследовании уделил последствиям правозащитного подхода для процесса развития. Такой подход позволяет отнести коренные народы к категории правообладателей и сделать осуществление их прав основной целью процесса развития. Недавно принятая Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов устанавливает четкие нормативно-правовые рамки для стратегий и мероприятий в области развития этих народов с учетом основополагающих принципов самоопределения, добровольного, предварительного и осознанного согласия, эффективного участия, автономии и самоуправления, контроля над территорией и недискриминации.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1 - 7	4
I. КОРЕННЫЕ НАРОДЫ И РАЗВИТИЕ: НОВЫЙ ИМПЛЕМЕНТАЦИОННЫЙ РАЗРЫВ	8 - 11	6
II. ПРАВООЗАЩИТНЫЙ ПОДХОД И КОРЕННЫЕ НАРОДЫ	12 - 16	8
III. ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ПРИНЦИПЫ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ	17 - 61	10
A. Коренные народы как субъекты прав	17 - 18	10
B. Носители обязательств: государства, многосторонние учреждения и другие субъекты	19 - 21	11
C. Добровольное, предварительное и осознанное согласие	22 - 26	12
D. Участие и расширение прав и возможностей	27 - 35	14
E. Автономия и самоуправление	36 - 42	17
F. Контроль над территорией	43 - 53	20
G. Недискриминация	54 - 59	23
IV. ВЫВОДЫ	60 - 64	25
V. РЕКОМЕНДАЦИИ	65 - 77	26
A. Общие рекомендации	66 - 71	27
B. Рекомендации донорам и международным учреждениям	72 - 76	28
C. Рекомендация Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Программе развития Организации Объединенных Наций	77	28

Введение

1. Мандат Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов был определен резолюцией 2001/57 Комиссии по правам человека. Данный мандат был продлен Советом по правам человека в его резолюции 6/12, в которой Специальному докладчику предлагается "изучать пути и средства преодоления существующих препятствий для полной и эффективной защиты прав человека и основных свобод коренных народов в соответствии со своим мандатом и выявлять и поощрять наилучшую практику и обмениваться ею" (пункт 1 а)), а также "представлять доклад об осуществлении своего мандата Совету в соответствии с его годовой программой работы" (пункт 1 j)).
2. В 2007 году Специальный докладчик представил Совету по правам человека свой второй доклад (A/HRC/4/32). В этом же году он совершил официальную поездку в Боливию (25 ноября - 6 декабря 2007 года); в связи с этой поездкой в приложении к настоящему докладу содержится предварительная записка (приложение 2). Как и в предыдущие годы, Специальный докладчик продолжает получать утверждения о нарушениях прав человека коренных народов, которые в отдельных случаях направляются правительствам и другим соответствующим сторонам в форме призывов к незамедлительным действиям или писем с утверждениями о предполагаемых нарушениях. Краткий обзор этих сообщений, а также полученных ответов содержится в приложении к настоящему докладу (приложение 1).
3. Специальный докладчик по-прежнему получает информацию о положении в области прав человека коренных народов, проживающих в разных частях света, отслеживает изменения в системе Организации Объединенных Наций и принимает участие в международных и национальных семинарах экспертов, технических консультативных миссиях и других мероприятиях, непосредственно связанных с его мандатом. Особого упоминания заслуживают мероприятия, организованные в азиатских странах (Камбоджа, Филиппины, Непал) Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, а также различными организациями коренных народов и гражданским обществом. Эти мероприятия, а также многочисленные сообщения, полученные на протяжении последних лет, послужили основой для выработки ряда общих соображений относительно положения в области прав коренных народов Азии, которые приводятся в приложении к настоящему докладу (приложение 3).
4. Специальный докладчик представил свой четвертый доклад об осуществленной им деятельности на шестьдесят второй сессии Генеральной Ассамблеи в октябре 2007 года (см. A/62/286). Кроме того, он принял участие в работе Постоянного форума по вопросам

коренных народов (Нью-Йорк, май 2007 года) и принял к сведению рекомендации Постоянного форума при планировании своей последующей деятельности. Специальный докладчик также присутствовал на шестой сессии Совета по правам человека (Женева, сентябрь 2007 года), где он участвовал в обсуждении вопроса о продлении мандата, касающегося положения в области прав человека и основных свобод коренных народов, который был продлен еще на три года (резолюция 6/12).

5. В сентябре 2007 года по приглашению гражданского общества Специальный докладчик совместно с г-ном Милуном Котари, Специальным докладчиком по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, посетил общины, непосредственно затрагиваемые строительством гидроэлектростанции "Ла Парота" в штате Герреро (Мексика). Замечания специальных докладчиков по поводу сложившейся особой ситуации, а также рекомендации относительно обеспечения прав соответствующих общин стали предметом сообщения, направленного впоследствии правительству Мексики.

6. Настоящим Специальный докладчик представляет Совету свой третий доклад, в котором рассматриваются последствия правозащитного подхода к процессу развития, причем этому вопросу уделяется особое внимание в контексте принятия Генеральной Ассамблеей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов от 13 сентября 2007 года. Декларация уже стала элементом международной нормативно-правовой базы, необходимой для оценки положения в области прав человека коренных народов¹. Сам Совет при продлении мандата Специального докладчика поручил ему "популяризировать Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и международные договоры, имеющие отношение к продвижению прав коренных народов" (A/HRC/6/L.26, пункт 1 g)). Благодаря принятию Декларации у государств, международных учреждений и доноров, а также организаций гражданского общества появились четкие рамки для деятельности, а стратегии развития коренных народов получили практическое измерение.

7. При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик использовал среди прочего ответы на вопросник, распространенный в августе 2007 года среди правительств Германии, Аргентины, Боливии, Боснии и Герцеговины, Гайаны, Гондураса, Дании, Ирака, Испании, Канады, Маврикия, Российской Федерации, Сербии, Турции, Чили, Швеции и Японии. Кроме того, ответы на вопросник представили Управление

¹ Так, например, в октябре 2007 года Верховный суд Белиза сослался на Декларацию как на авторитетный источник в своем решении в пользу проживающих в Толедо коренных общин майя. См. Верховный суд Белиза, (сводные) претензии № 171 и 172 (18 октября 2007 года).

Верховного комиссара, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Международное бюро труда (МБТ), секретариат Британского Содружества наций, Панамериканская организация здравоохранения (ПАОЗ), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН/Хабитат) и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а также в общей сложности 35 организаций коренных народов и НПО. Специальный докладчик хотел бы выразить свою искреннюю признательность за поддержку, оказанную ему при подготовке доклада.

I. КОРЕННЫЕ НАРОДЫ И РАЗВИТИЕ: НОВЫЙ ИМПЛЕМЕНТАЦИОННЫЙ РАЗРЫВ

8. В ряде предыдущих докладов Специальный докладчик подчеркивал, что проблема разрыва в защите, с которой сталкиваются коренные народы, касается всего спектра гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, причем как индивидуальных, так и коллективных. Меры в отношении многочисленных нарушений, жертвами которых становятся эти народы, могут приниматься в рамках традиционных, ставших уже классическими, механизмов защиты, которыми располагают судебные системы или не имеющие юрисдикции органы, такие, как национальные правозащитные учреждения. Это в первую очередь касается политических и гражданских прав, хотя в этой области также отмечено множество недостатков и существуют различные формы дискриминации и расизма, которым чаще всего подвергаются женщины из числа коренного населения².

9. Экономические, социальные и культурные права также нуждаются в государственной политике, конкретно нацеленной на обеспечение этих прав. Специальный докладчик имел возможность на протяжении ряда лет наблюдать, что именно в области экономических, социальных и культурных прав существует значительное расхождение между целями, заявленными правительствами, и реальным положением коренных народов, причем этот разрыв не только уменьшается, но еще больше увеличивается. В этой связи "имплементационный разрыв" при соблюдении прав коренных народов не ограничивается правовым разрывом, выражающимся в разнице

² См., например, доклад Специального докладчика в связи с вопросами отправления правосудия (E/CN.4/2004/80).

между законодательством и правовой практикой каждой страны³. "Имплементационный разрыв" существует также между признанием прав коренных народов на международном и национальном уровне и государственными программами и стратегиями в отношении коренных народов, которые во многих случаях не учитывают их права и которые зачастую противоречат друг другу.

10. Для решения проблемы маргинализации и дискриминации, с которой исторически сталкивались коренные народы, применяются различные стратегии, призванные способствовать их прогрессу и развитию. Эти стратегии подпадают под одну из следующих категорий:

а) *модернизация и интеграция*: когда коренные общины преимущественно воспринимаются как "отсталые" и "примитивные", наиболее распространенная стратегия, применяемая властями, заключается во внедрении "современных" технологий и методов производства с целью обеспечения социально-экономических изменений, способных решить то, что в течение долгого времени было принято называть "проблемой коренных народов". С помощью государственных и миссионерских школ, обращения в другую веру, обязательного обучения национальному языку и использования единых школьных программ многие государства добиваются культурной ассимиляции детей из числа коренного населения в расчете на то, что через одно или два поколения в их странах не останется представителей коренного народа. Эта модель, как правило, имеет отрицательные последствия для коренных народов, приводя к росту нищеты, но тем не менее она до сих пор применяется во многих странах;

б) *экономический рост*: в последние пятьдесят лет получила широкое распространение концепция экономического развития, в основе которой лежит идея о том, что вместе с ростом глобальной экономики будут развиваться и национальные экономики, и рано или поздно коренные народы (как и другие сегменты населения, относимые к категории "малоимущих") обретут долгожданные блага. Эта модель часто предполагает осуществление масштабных проектов в сфере инфраструктуры, добычи полезных ископаемых, сельского хозяйства, туризма и т.д. на территориях коренных народов, что за редким исключением имеет катастрофические последствия для самих народов. Хотя такая модель открывает возможности для прогресса определенных групп людей или развития предприятий (в том числе принадлежащих коренным народам), она имеет скорее негативные последствия с точки зрения благополучия затрагиваемых коренных народов и вызывает рост нищеты и социального неравенства. Стратегия экономического роста в

³ См. доклад Специального докладчика в связи с вопросом об осуществлении законодательства и правовой практике в области прав коренных народов (E/CN.4/2006/78).

последнее время рассматривается вкупе с идеей устойчивого развития, особенно в контексте озабоченностей экологического характера, однако коренные народы исключены из процесса развития, поскольку на них необоснованно возлагают ответственность за уничтожение окружающей их среды. Самым вопиющим примером, который был доведен Специальным докладчиком до сведения Совета по правам человека⁴, являются программы создания парков или природных заповедников, в особенности в тропических и субтропических полосах (где сконцентрирована большая часть коренного населения). В общей стратегии роста акцент иногда делается на комплексном местном развитии, основанном на вовлечении в процесс развития коренных народов и общин в качестве непосредственных участников, которые живее всех ощущают на себе последствия изменений. Недавно появилось понятие "развитие в условиях сохранения самобытности".

11. Тем не менее, несмотря на достигнутый прогресс и существенные ресурсы, десятилетиями вкладываемые в программы развития, результаты оставляют желать лучшего. Коренные народы практически не имеют возможности принять участие в собственном развитии, поскольку их воспринимают в качестве объектов стратегий, разрабатываемых другими. Теперь, когда понятие развития основывается на правозащитном подходе, многие коренные народы требуют, чтобы автономия и самоопределение были основным контекстом, в рамках которого они могли бы обеспечивать собственное развитие и управлять им (причем речь идет об их собственных культурных ценностях, а не о понятии, возникшем в рамках промышленного развития). Как представляется, без автономии не может быть подлинного развития человека и социального развития в отличие от экономического роста, выражаемого в количественных показателях. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов именно самоопределение и автономия признаются в качестве прав человека коренных народов.

II. ПРАВАЗАЩИТНЫЙ ПОДХОД И КОРЕННЫЕ НАРОДЫ

12. Благодаря Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в Копенгагене в 1996 году, Саммиту тысячелетия в 2000 году и Встрече на высшем уровне по устойчивому развитию, прошедшей в Йоханнесбурге в 2005 году, сложился международный консенсус в отношении взаимосвязи между развитием и правами человека. С тех пор как развитие, основанное на правозащитном подходе, было принято в качестве одного из принципов Организации Объединенных Наций, оно стало отправной точкой для многих социально-экономических и общественных стратегий на международном уровне, а в ряде стран также и на национальном уровне. В настоящее время эту модель перенимают специализированные учреждения Организации

⁴ A/HRC/4/32, пункты 25 а-41.

Объединенных Наций, механизмы международного технического сотрудничества, некоторые национальные стратегии регионального и местного развития, а также многочисленные организации гражданского общества.

13. Основным принципом этого подхода заключается в том, что осуществление прав человека должно быть целью развития, и исходя из этого должны строиться отношения между обладателями этих прав и носителями соответствующих обязательств по их соблюдению. Во все программы, разработанные в соответствии с этим подходом, включены показатели обеспечения прав человека для целей контроля и оценки результативности проектов и программ развития. Суть этого подхода заключается в его явной привязке к правозащитным принципам и нормам, которые используются для определения исходных данных, установления целей и оценки результатов развития.

14. При правозащитном подходе внимание уделяется как результатам, так и самому процессу развития, при реализации которого должны учитываться такие основополагающие принципы, как универсальность и неделимость прав человека; недискриминация, в особенности в отношении уязвимых и маргинализированных групп; участие и расширение прав и возможностей; и подотчетность. В этой связи развитие, основанное на правозащитном подходе, требует не только изменения приоритетов при обсуждении вопросов развития, но и институциональных и политических изменений с перенесением акцента с микропроектов на политику государства в целом.

15. Благодаря признанию коренных народов в качестве субъектов прав общинам отводится существенная роль в определении приоритетов и стратегий развития, в особенности при осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Так, на северо-западе Камеруна, по сообщениям МОТ, национальные стратегии по сокращению масштабов нищеты не отражают в полной мере приоритеты народа мбороро, занимающегося скотоводством, с точки зрения которого ключ к сокращению масштабов нищеты кроется в признании и защите их коллективных прав на землю и природные ресурсы, безопасности людей и собственности, а также в облегчении доступа к пастбищам. В случае общин мбороро от выполнения этих трех условий зависит то, улучшится ли их положение с точки зрения их прав на образование, охрану здоровья и питание.

16. До настоящего времени ни правительства, ни участники международного сотрудничества не применяли правозащитный подход на систематической основе в стратегиях и программах развития, нацеленных на коренные народы. В некоторых случаях само упоминание прав коренных народов при обсуждении вопросов развития вовсе не предполагает использования правозащитного подхода и на деле может

сопровождаться старыми моделями развития, которые не способствуют эффективной реализации таких прав.

III. ПРАВООЗАЩИТНЫЕ ПРИНЦИПЫ В ПРОЦЕССЕ РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ

A. Коренные народы как субъекты прав

17. Правозащитный подход основывается на концепции развития, в контексте которой речь идет о субъектах прав, а не просто о населении как объекте политики государства. Таким образом, коренные народы должны быть отнесены к субъектам коллективных прав, которые дополняют права отдельных представителей этих народов. Эти права признаются в различных международных договорах, в частности в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Изложенные в ней принципы, дополняют и подкрепляют другие международные договоры, такие, как Конвенция № 169 МОТ о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, принятая в 1989 году, а также замечания договорных органов Организации Объединенных Наций.

18. Указанные принципы лежат в основе содержания и алгоритмов процесса развития в контексте коренных народов, который должен:

- a) носить эндогенный характер: формироваться самими коренными народами и общинами, с тем чтобы в полной мере учесть их коллективные потребности;
- b) основываться на принципе участия: следует заручиться добровольным и осознанным согласием коренных народов и общин, которые должны привлекаться к участию на всех этапах процесса развития. Ни один проект не может быть навязан извне;
- c) соответствовать критериям социальной ответственности: учитывать потребности, выявленные самими коренными народами и общинами и подкреплять их собственные инициативы развития. В то же время следует способствовать процессу расширения прав коренных народов, в особенности женщин из числа коренного населения;
- d) носить сбалансированный характер: нести одинаковые выгоды всем членам общества без какой бы то ни было дискриминации и содействовать снижению неравенства и сокращению масштабов нищеты;

- e) обеспечивать устойчивость: заложить основу прогрессивного повышения уровня жизни всех членов общины на долговременной основе;
- f) быть устойчивым и экологически безопасным;
- g) быть сбалансированным в культурном отношении для обеспечения личного роста и культурного развития соответствующих лиц;
- h) предполагать самоуправление: ресурсами (экономическими, техническими, институциональными и политическими) должны управлять сами заинтересованные стороны в контексте надлежащих и проверенных форм организации и участия;
- i) носить демократический характер: опираться на поддержку демократического государства, приверженного обеспечению благосостояния своего населения, уважающего культурное многообразие и обладающего политической волей для защиты и поощрения прав человека всех своих граждан, и в особенности коренных народов;
- j) подлежать контролю: должна обеспечиваться подотчетность ответственных за развитие субъектов перед общиной и обществом в целом.

В. Носители обязательств: государства, многосторонние учреждения и другие субъекты

19. Логическим следствием использования правозащитного подхода к процессу развития коренного населения является обязанность государства применять определенный минимальный комплекс государственных стратегий для соблюдения, обеспечения и поощрения прав коренных народов, начиная с улучшения условий их жизни. Это предполагает не только изменение направления развития, но и преобразование государственных институтов и форм международного сотрудничества. Наряду с государствами ключевыми участниками процесса развития, основанного на правозащитном подходе, являются также двусторонние и многосторонние доноры, международные учреждения и, при определенных обстоятельствах, частные предприятия, все из которых несут определенные обязательства в отношении стратегий и программ, осуществляемых в интересах коренных народов.

20. Постоянный форум по вопросам коренных народов поддерживает правозащитный подход к процессу развитию коренных народов, которого в своей деятельности придерживается ПРООН, а также МОТ на основе Конвенции № 169 и ЮНИСЕФ во исполнение статьи 45 Конвенции о правах ребенка.

21. Анализ деятельности 27 агентств по сотрудничеству в целях развития, проведенный в 2003 году Программой лесных народов, показал, что только у восьми из них существовали конкретные стратегии взаимодействия с коренными народами. С того времени отдельные стратегии были обновлены, в том числе была пересмотрена Стратегия поддержки коренных народов Датского агентства международного развития (ДАНИДА), а недавно началось осуществление стратегии под названием "Сотрудничество в интересах развития коренных народов стран Латинской Америки и Карибского бассейна" немецкого агентства по сотрудничеству ДГЗ и испанской Стратегии сотрудничества с коренными народами, принятие которой было приурочено к ратификации Испанией Конвенции № 169 МОТ и которая легла в основу деятельности в области сотрудничества с такими народами. Элементом этих стратегий является признание основных прав коренных народов, закрепленных в Декларации, таких, как право на самоопределение, признание связи между коренными народами и их землями и территориями, право создавать и применять собственные модели саморазвития и добровольное, предварительное и осознанное согласие, включая право не соглашаться на проведение мероприятий, идущих вразрез с этими правами. Всемирный банк принял пересмотренный проект оперативной политики 4.10 в области деятельности, затрагивающей коренные народы. В других агентствах, например Японском банке международного сотрудничества, действуют специальные положения в отношении коренных народов, в соответствии с которыми основное внимание уделяется соблюдению их прав.

С. Добровольное, предварительное и осознанное согласие

22. В одной из основных статей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов предусмотрено, что государства "добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их полным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать" (статья 19). Применение этого принципа в отношении программ и проектов развития, осуществляемых в интересах коренных народов и общин, является непременным условием соблюдения права коренных народов на самоопределение.

23. Как это было предусмотрено Постоянным форумом по вопросам коренных народов, принцип добровольного, предварительного и осознанного согласия вобрал в себя следующие элементы⁵:

⁵ E/C.19/2005/3, пункты 46-48.

- a) отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования.
- b) Необходимость получения согласия достаточно заблаговременно до выдачи разрешения на осуществление или до начала реализации какой-либо деятельности, а также уважительное отношение к временным рамкам процесса консультаций/достижения консенсуса, принятым у коренных народов.
- c) Необходимость предоставления информации (по крайней мере) по следующим аспектам: характер, охват, темпы осуществления, обратимость и масштабы каждого предлагаемого проекта или вида деятельности; обоснование/обоснования или цели проекта и/или вида деятельности; их продолжительность и местоположение районов, которые будут затронуты; предварительная оценка возможных экономических, социальных, культурных и экологических последствий, включая потенциальные риски и совместное получение выгод на справедливой и равной основе, при соблюдении принципов предосторожности, и т.п.
- d) Коренные народы конкретно указывают, какие представительские институты имеют право выражать согласие от имени затрагиваемых народов или общин, обеспечивая при этом гендерный баланс и принимая во внимание, в соответствующих обстоятельствах, мнения детей и молодежи.
- e) Информация должна быть достоверной и должна предоставляться в форме, доступной для понимания, в частности на языке, полностью доступном пониманию общин коренных народов.
- f) Консультации должны проводиться добросовестно. Сторонам следует наладить диалог, позволяющий им вырабатывать соответствующие решения в атмосфере искреннего взаимоуважения и на основе полного и равноправного участия. Процесс консультаций требует определенного времени и наличия эффективной системы связи между заинтересованными сторонами.

24. Среди различных положительных примеров можно отметить опыт каламийского народа тагбануа с острова Корона на Палаване (Филиппины), который добился признания прав на свои исконные земли в соответствии с Законом о правах коренных народов. Указанный закон признает за ними право на добровольное, предварительное и осознанное согласие в отношении любых программ или проектов развития, осуществляемых в интересах общин; при этом основным посредником в этом процессе выступает совет старейшин (маме'пет), представляющий всю территорию. Это позволило коренным

общинам более эффективно распоряжаться своей исконной территорией, а также в числе прочего обеспечить поступление средств за счет контроля над местным туризмом.

25. В Канаде народы инну и хайда также добились положительных результатов в ходе консультаций. Хорошим примером является соглашение, которое было достигнуто между компанией "Войзей бэй никель", народностью инну и Ассоциацией инуитов Лабрадора и которое признает как конституционное право местных коренных общин на исконную территорию, так и право на получение их согласия в отношении разработки месторождений на указанной территории. Это соглашение позволило привлекать общины к разработке проектов, работе над ними, участию в деятельности в сфере защиты окружающей среды, социальной безопасности и охраны культурных ценностей.

26. Несмотря на то, что этот принцип укоренился в законодательстве и политике многих стран, из организаций коренных народов Специальному докладчику продолжают поступать сообщения о проблемах с его осуществлением. Так, например, в случае Российской Федерации организации коренных народов представили ответы на вопросник, направленный Специальным докладчиком, и обратили особое внимание на Федеральный закон 2000 года о коренных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в который включены принципы проведения консультаций и достижения согласия, но который, по сообщениям, не применяется эффективным образом в отношении всех случаев разработки природных ресурсов. Схожая ситуация имеет место в Колумбии, где организации коренных народов заявили о неэффективности механизма консультаций, учрежденного согласно Декрету № 1329 от 1998 года.

D. Участие и расширение прав и возможностей

27. Участие и расширение прав и возможностей, основные и взаимосвязанные принципы правозащитного подхода, применяемого к развитию, имеют особое значение для коренных народов, которые систематически подвергаются маргинализации и исключаются из процесса принятия затрагивающих их решений. Так, в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов признается право участвовать "в принятии решений по вопросам, которые могут затрагивать их права, через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам" (статья 18) в качестве неотъемлемой части их права на самоопределение. Конкретно статья 23 Декларации гласит:

Коренные народы имеют право определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие. В частности, коренные народы имеют право активно участвовать в разработке и определении

здравоохранительных, жилищных и других социально-экономических программ, которые их затрагивают, и, насколько это возможно, реализовывать такие программы через свои собственные институты".

28. Существует множество положительных примеров того, как участие коренных народов реально способствует достижению целей развития, одновременно укрепляя институциональный потенциал правообладателей. В Аргентине Национальный институт по делам коренных народов (ИНАИ) учредил Совет по вопросам участия коренного населения (СПИ) с целью поощрения межкультурного диалога. СПИ играет центральную роль в мониторинге положения земель коренных народов в стране, в частности с помощью Чрезвычайного закона по вопросам общинной собственности коренного населения (№26.160). В Боливии участие коренных народов имело центральное значение для разработки нового законодательства, недавно принятого в стране.

29. В Африке каждый год принимается все больше законов и проектов, предусматривающих участие коренных общин; среди них можно назвать, например, лесные кодексы Камеруна (1994 год), Габона (2001 год) и Демократической Республики Конго (2002 год). В Программе в области лесного хозяйства и окружающей среды Камеруна, разработанной при поддержке Всемирного банка, участие коренных общин в местном управлении лесными ресурсами увязывается с легализацией прав собственности и использованием земель и природных ресурсов. Хотя до практического осуществления дело пока не дошло, правительство Кении привлекает коренное население к процессу планирования (*Рамки для планирования деятельности коренных народов*) как элементу Проекта по сельскохозяйственному производству и организации устойчивого сельского хозяйства (*Сельскохозяйственное производство и устойчивое развитие в Кении*). Важно отметить, что принцип участия не ограничивается только планированием, осуществлением и оценкой проектов, но также предполагает участие в выгодах, извлекаемых из процесса развития. Так, в Нигерии разрабатывается соглашение, предусматривающее участие общин огони в прибыли, полученной при добыче нефти в дельте Нигера.

30. В системе Организации Объединенных Наций касающийся коренных народов элемент включен в Программу по поощрению прав человека (ХУРИСТ), осуществляемую ПРООН совместно с Управлением Верховного комиссара. Благодаря этому элементу, финансируемому Каталонским агентством по сотрудничеству в целях развития, удалось учредить механизмы, ориентированные на участие коренных народов в планировании работы со страновыми группами Организации Объединенных Наций в Боливии, Кении и Эквадоре. ПРООН учредил Региональную программу по вопросам коренных народов, которая нашла поддержку у правительств Вьетнама, Индонезии, Камбоджи, Таиланда и

Филиппин. В Индонезии, среди прочего, в рамках этой программы был проведен аналитический обзор законодательства, в котором приняли участие правительства, Комиссия по правам человека и представители коренных народов с целью учета в законах и стратегиях ожиданий коренных народов.

31. Развитие коренных народов должно непременно сопровождаться укреплением потенциала организаций коренного населения и самих коренных народов и общин, с тем чтобы они могли осуществлять права, субъектами которых являются. В этой связи появляется все больше программ, призванных сочетать цели участия, подготовки и укрепления институционального потенциала. Например, в 2006 году ДГЗ начал осуществлять программу "Укрепление потенциала организаций коренных народов Латинской Америки"; при этом другие агентства по сотрудничеству, например испанское и датское, также относят укрепление потенциала к числу приоритетных вопросов.

32. Примером образцовой деятельности на местном уровне можно считать работу Образовательного центра по вопросам развития сельских районов, социального развития и прогресса в Сьерра-Норте де Пуебла (Мексика), который связал цели образования с рациональным и устойчивым использованием ресурсов и наиболее выгодными условиями продажи общинной продукции на рынке. Проект повлек за собой создание пяти новых институциональных единиц: центра сельскохозяйственных служб, программы поддержки сельских женщин, программы развития сельских предприятий, сельских школ профессиональной подготовки и школы техников и специалистов в области сельского хозяйства. В таких школах принята система подготовки на двух языках, учитывающая многообразие культур, а выдаваемые в ней дипломы официально признаются министерством просвещения. В настоящее время в рамках проекта также действует Сельскохозяйственный университет коренных народов, созданный по образцу, разработанному для инуитов в Нунавуте (Канада); в его основе лежат финансовые и кадровые ресурсы самих общин, а также государственные и федеральные средства и средства международных учреждений.

33. Наилучшие формы практической деятельности в области участия и расширения прав и возможностей как элементов правозащитного подхода требуют отказаться от старой модели участия в развитии и вовлечь заинтересованные народы в процессы достижения автономии и самоуправления. Новым словом в этой области стал проект "Укрепление потенциала коренных народов Антиокии для обеспечения их прав и автономии в контексте вооруженного конфликта в Колумбии", финансируемый Европейским институтом в интересах демократии и прав человека и НПО "Мугарик Габе" и "Альмасига". Этот проект нацелен на расширение прав и возможностей местных властей и женских организаций по трем направлениям: укрепление автономии коренных народов

с уделением особого внимания роли организаций коренного населения в политической деятельности в рамках общин; организация диалога с государственными властями и субъектами, не принадлежащими к коренному населению; и осуществление "дипломатии коренного населения" в отношениях с международными субъектами и в контексте сотрудничества.

34. С повышением эффективности процесса расширения прав и возможностей правообладателей увеличиваются и возможности для проведения институционального диалога с основным упором на эффективность прав. Это стало ключевой задачей совместного проекта ПРООН и филиппинской НПО "Центр общинной прессы" (ЦОП), который был призван повысить осведомленность и обеспечить развитие общественного диалога по вопросам прав человека и в осуществлении которого были задействованы как общинные организации, так и государственные учреждения, включая Филиппинскую комиссию по правам человека и Национальную комиссию по делам коренных народов. В частности, этот проект позволил коренным общинам из провинции Илоило в регионе Западные Висаи (Филиппины) организованно выступить против строительства плотины. Сотрудники местного издания "ТВЕ" сотрудничали с местными организациями при проведении опросов и распространении информации об их результатах, повышая при этом осведомленность общественности относительно последствий строительства плотины для коренных общин.

35. Участие и расширение прав и возможностей правообладателей и носителей обязательств позволяют находить в конкретных случаях приемлемые с культурной точки зрения решения. Стремясь решить проблему образования кочующих общин, НПО "Спасем детей" предпринимала усилия для признания данной проблемы администрацией Карамджоа (Уганда) и общиной каримджон, традиционно занимающейся разведением скота, с тем чтобы ликвидировать неграмотность среди 90% населения. Система альтернативного обучения, разработанная в рамках этого проекта, позволяет детям сочетать пастбу скота с учебными занятиями в начале и конце рабочего дня, которые также могут посещать их родители, желающие получить образование. В реализации этого проекта участвуют местные общины и областные органы власти, а у школьников есть возможность со временем перейти в систему формального образования. Таким образом, система альтернативного обучения способствовала получению детьми из общины каримджон общеобразовательной подготовке.

Е. Автономия и самоуправление

36. Особое значение для развития коренных народов имеет право на "автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также

путям и средствам финансирования их автономных функций" (статья 4 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов). Согласно этому праву, принцип участия в проектах и программах развития, осуществляемых субъектами, не принадлежащими к коренному населению, дополняется принципом, в соответствии с которым сами коренные народы также должны выступать в качестве субъектов собственного развития.

37. Так, в Латинской Америке процесс государственного реформирования и децентрализации сопровождался появлением на политической арене деятелей из числа коренных народов, которые начали участвовать в деятельности государственных директивных органов, в особенности на местном уровне. В Эквадоре в результате мобилизации организаций коренного населения политики из числа коренного населения были избраны на должности мэра Котакачи в 1996 году и префекта провинции Котопакси в 2000 году. Благодаря своему положению местные органы власти смогли реформировать структуры территориального управления, создав новые возможности для доступа, распределения, контроля и использования ресурсов развития коренными общинами. В качестве еще одного подобного примера можно привести город Тируа на юге Чили, где в 1996 году был избран первый демократический мэр из числа коренного населения. С этого времени доступ к местному администрированию стал приносить конкретные положительные результаты для общин лафкенче-мапуче на трех уровнях: во-первых, были переадресованы ресурсы на цели коренных общин, в частности инфраструктуру и основные услуги; во-вторых, созданы новые формулы для участия в планировании общинного развития; и, в-третьих, появились новые сети с различными национальными и международными субъектами развития, в которых муниципалитету отводится роль посредника и консультанта.

38. Другой важной формой автономии и самоуправления в развитии коренного населения является то, что коренные общины и народы берут на себя непосредственное обязательство по руководству государственной политикой. Например, в созданной в 1991 году Ассамблее административных органов сектора Зоогочо в Сьерра-Норте де Оахака (Мексика) представлена 21 община сапотексов, которые в рамках межобщинной организации, опирающейся на использование норм обычного права, проводят различные мероприятия в области культурной переоценки, улучшения инфраструктуры, предоставления услуг в сфере образования и здравоохранения, а также в области развития производства сельскохозяйственной продукции. Большинство расходов на такую деятельность покрывается за счет местных средств, а крупные проекты реализуются на средства, поступающие из государственных и федеральных учреждений.

39. Что касается сферы образования, то положительным примером самоуправления может стать совместная инициатива Межэтнической ассоциации развития районов тропических лесов и министерства образования Перу, реализуемая в рамках Программы подготовки преподавателей, владеющих двумя языками, в прилегающих к Амазонке районах Перу. Цель этой программы заключается в формировании двуязычной системы обучения и межкультурного образования коренных общин, в разработке дидактических материалов и учебных программ, а также в подготовке преподавателей из числа коренного населения, владеющих двумя языками. С момента создания данной программы в 1988 году было подготовлено более 800 преподавателей, принадлежащих к 15 различным коренным народностям. Похожим примером может служить проект в области образования членов племени тикун в районе Верхний Солиймон (Бразилия), учрежденный в 1998 году и ставший эталоном для разработки министерством образования национальных учебных программ для школ коренного населения. Несмотря на положительные результаты, существуют определенные сложности с включением этих программ в систему государственного образования, а их осуществление зависит от средств, выделяемых в рамках международного сотрудничества.

40. Программа общеобразовательной подготовки в индийском штате Мадхья-Прадеш, начатая в 1997 году и имеющая целью обеспечить всеобщее начальное образование представителей коренных общин и других маргинализированных групп в этом штате, основана на трехстороннем сотрудничестве между правительством Мадхья-Прадеш, органом местной администрации (панчаят) и местными общинами. Правительство штата предоставляет средства для проведения самой подготовки и оплаты преподавателей, панчаят распоряжается средствами программы, а соответствующая община отвечает за осуществление и оценку всей деятельности. Для достижения цели всеобщего начального образования общины имеют право требовать создания школ (при наличии 25 детей из числа коренных групп). Положительным уроком этого опыта является высокий уровень участия самих общин, а также признание важной роли гражданского общества в качестве катализатора изменений в государственной политике. Оба эти фактора при благоприятном политическом контексте являются ключевыми с точки зрения обеспечения возможности судебной защиты права на образование, а также самостоятельного характера процесса, при котором органы власти не зависят от средств доноров.

41. В сфере здравоохранения ЮНФПА финансировала создание клиники "Хамби Уаси", которая стала пунктом оказания медицинской помощи общинам кечуа в Эквадоре. Основная особенность этой программы заключалась в том, что государственные услуги были преобразованы в услуги общинного характера, в большей мере отвечающие потребностям и приоритетам коренных общин. Этот процесс позволил задействовать знания коренных народов при предоставлении медицинских услуг, в связи с чем наряду с

официальной медициной используются принципы традиционной медицины, включая изготовление лекарственных препаратов из местных растений.

42. Аналогичный подход применялся и в связи с национальными планами сокращения масштабов нищеты. Примером может служить "Проект уменьшения уровня нищеты в районах западного высокогорья (ПНЗВ) в Непале, ставший одним из первых проектов, в рамках которого использовался правозащитный подход к проблемам коренных общин и далитов. Данный проект является совместной инициативой МФСР и непальского правительства и призван обеспечить продовольственную безопасность, в том числе с помощью создания местных низовых организаций, которые в конечном счете являются ключевыми факторами, способствующими мобилизации средств и повышению ответственности государственных структур. Несмотря на отсталость секторов, в которых осуществлялся проект, в его ходе был достигнут значительный прогресс в плане развития инфраструктуры и общественных услуг, а также создания альтернативных источников дохода. За первые два года осуществления этого проекта им были охвачены более 20 000 людей в 4 000 домохозяйствах.

Г. Контроль над территорией

43. Одним из основных принципов правозащитного подхода к процессу развития является неделимость и взаимозависимость прав человека. Коренные народы неоднократно и последовательно обращали внимание на важное значение сформулированной в тексте Декларации "духовной связи с традиционно принадлежащими им или иным образом занятыми или используемыми ими землями, территориями ..., а также другими ресурсами и своей ответственности перед будущими поколениями в этом отношении" (статья 25). Реализация прав коренных народов на собственность, контроль над традиционными землями и природными ресурсами и доступ к ним являются одним из условий осуществления других прав, таких, как право на питание, охрану здоровья, надлежащее жилье, культуру или религию. Растущая миграция представителей коренных общин в города или другие страны не противоречит, а лишь подтверждает необходимость гарантировать коренным общинам право контролировать свои территории, что является одним из элементов развития, поскольку в большинстве случаев миграция обусловлена той безысходностью, в которой находятся эти общины.

44. Согласно прочно укоренившемуся в международных договорах и судебной практике принципу, следствием права коренных народов на их традиционные земли и территории является обязанность государств осуществлять эти права путем демаркации данных земель и присвоения земельных титулов с учетом обычаев, традиций и систем землевладения коренных народов (пункт 3 статьи 26 Декларации). Участие и расширение

прав затрагиваемых общин, наряду с укреплением административных и правовых механизмов государства, являются неотъемлемыми компонентами подобной деятельности.

45. Новаторской с этой точки зрения инициативой стал многосторонний проект, касающийся демаркации резерваций коренных народов в прилегающих к Амазонке районах (ДРКА) в Бразилии. С 1996 по 2006 год в рамках этого проекта оказывалось содействие Национальному управлению по делам индейцев (НУДИ) в деле демаркации, сертификации и регистрации территорий коренных народов в бассейне реки Амазонки, в поддержку усилий, предпринимаемых самими этими народами по охране и устойчивому использованию их территорий. Открытый характер данного проекта позволил охватить 70% территорий коренных народов, хотя к настоящему времени оттуда выселено лишь 50% лиц, незаконно занявших эти земли. В 2007 году в сотрудничестве с Германией был инициирован проект по реализации последующих мероприятий для защиты и сохранения демаркированных территорий. Подобные инициативы осуществлялись и в сотрудничестве с Данией и касались оформления прав собственности на общинные земли в двух крупнейших охраняемых районах в Никарагуа: заповедниках Босавас и Индио Маис.

46. Начиная с 2006 года активно ведется процесс оформления прав собственности на земли коренных народов в Боливии. На основании Закона № 3545 о продлении общинной аренды во владение были переданы 3,7 млн. га; при этом был успешно применен правозащитный подход, оказавший непосредственное влияние на развитие исконных коренных народов. Кроме того, в соответствии с указами верховной власти о проведении консультаций и участии и контроле за деятельностью, связанной с разведкой и добычей углеводородного сырья на территориях коренных народов и сельских общин, признается право этих народов высказывать свое мнение и в соответствии со своими обычаями и традициями участвовать в принятии решений, касающихся их земель и территорий согласно Конвенции № 169 МОТ. В Боливии реализуется более 80 инициатив в области общинного туризма, и правительство неизменно обсуждает вопросы о создании туристических комплексов на исконных землях с самими коренными народами и поселенцами для получения их разрешения на туристическую деятельность.

47. Еще одним примером такого рода является Проект развития племен штата Орисса (ОТДП) в Индии, осуществлявшийся с 1987 по 1998 год. Задуманный в качестве проекта комплексного развития, он предусматривал ведение земельного кадастра и упорядочение земель коренных народов в штате Орисса, включая формальное признание сельскохозяйственных и лесных угодий, традиционно используемых коренными общинами. Таким образом, удалось не только добиться признания права затрагиваемых

общин на собственность, но и восстановить экологическое равновесие и повысить производительность этих угодий.

48. Об успешном опыте можно говорить и в связи с охраняемыми районами, в которых охрана окружающей среды сопровождалась процессами институциональной трансформации и расширения прав и возможностей коренных народов. С 1998 года в рамках проекта ЭРЕТО, разработанного в рамках двустороннего сотрудничества Танзании и организации ДАНИДА, местные скотоводческие общины участвовали в деятельности по охране района Нгоронгоро. Ключевой момент этого проекта заключался в сочетании традиций скотоводства с сохранением земель в качестве двух взаимодополняющих целей, а не противоположных элементов, как это часто бывает в стратегиях других стран. Расширение прав и возможностей местных общин и поддержка инициатив самих общин в области животноводства указывались в качестве основных факторов успешной реализации этого проекта.

49. Последние примеры показывают, что модель совместного управления распространяется теперь и на новые категории охраняемых районов. Так обстоит дело с охраняемыми территориями коренных народов в Боливии, которые контролируются и управляются коренными общинами в условиях полного признания их территориальных прав и с учетом целей защиты окружающей среды, развития и территориального контроля. Еще одним примером служит Национальный парк Исиборо-Секуре, который в 1965 году получил статус охраняемого района. В 1990 году под давлением коренных народов статус этой территории был изменен, и теперь она представляет собой национальный парк и район проживания коренных народов. В Некине (Аргентина) Администрация национальных парков (АПН) и Конфедерация племени мапуче договорились создать систему управления, в рамках которой коренные общины участвуют в принятии решений по таким вопросам, как животноводство, туризм и использование лесохозяйственной продукции в охраняемых районах. Такая же система была сформирована в девяти других охраняемых территориях, находящихся в ведении общенационального Консультативного совета коренных народов, в состав которого входят представители коренных общин, проживающих на территории этих районов или в непосредственной близости от них.

50. Похожая ситуация сложилась и в районе Кордильера-дель-Кондор в Эквадоре, где план создания национального парка, поддерживаемый природоохранными организациями, был опротестован местными коренными общинами, которые к тому же поставили под сомнение существующее законодательство в области охраны окружающей среды. В результате переговоров между общинами и министерством окружающей среды был согласован план создания "охраняемой территории народности шуар".

51. В Индонезии племя торо, традиционно проживающее в районе, ныне известном как Национальный парк Лоре-Линду в Сулавеси, в период с 1993 по 2000 год осуществило специальный план, в рамках которого было документально закреплено обычное право затрагиваемых общин, и при их участии составлена карта принадлежащих им земель. Этот план лег в основу официально согласованного соглашения с властями, отвечающими за Национальный парк Лоре-Линду, которые признали коренную территорию торо в качестве одной из зон Национального парка. К числу положительных результатов этого проекта можно отнести решение широко распространенной проблемы незаконной вырубке леса в парковой зоне, а также укрепление системы традиционных органов власти (*desa*) и традиционной системы использования и защиты природных ресурсов (*adanm*).

52. Исконная народность скиала в провинции Британская Колумбия сообщила Специальному докладчику, что благодаря индивидуальному соглашению с Управлением по делам индейцев Канады они получили контроль над своими традиционными территориями. На основе этого соглашения общины разработали свой собственный земельный кодекс, ставший правовой основой для выявления земель, требующих внимания с точки зрения охраны окружающей среды или их духовной ценности, а также районов, нуждающихся в экономическом развитии. Вся прибыль, извлекаемая в результате развития, остается в самой общине, которая распоряжается полученными средствами, руководствуясь принципами финансовой ответственности и рационального управления.

53. Из приведенных примеров видно, что коренные народы самостоятельно и по собственной инициативе определяют форму своего развития, признаваемую государством в рамках официальных соглашений, предусматривающих партнерские взаимоотношения при устойчивом управлении традиционными территориями. Ключевым фактором успеха в случае правозащитного подхода является развитие потенциала затрагиваемых коренных общин, способствующего участию в управлении и проведению институциональной реформы на местном уровне. Различные стратегии территориального контроля, использованные в упомянутых выше случаях, способствовали более эффективному осуществлению права на самоопределение коренных народов и общин.

Г. Недискриминация

54. При правозащитном подходе к развитию особо отмечается важность соблюдения принципа равенства и недискриминации и отдельно указывается на необходимость уделения внимания маргинализированным и социально изолированным группам населения. В Декларации Организации Объединенных Наций также подчеркивается то, что государствам следует принимать "эффективные меры и при необходимости особые

меры по обеспечению непрерывного улучшения социально-экономических условий" коренных народов, уделяя "конкретное внимание правам и особым потребностям престарелых, женщин, молодежи, детей и инвалидов, принадлежащих к коренным народам" (пункт 2 статьи 21).

55. Как уже неоднократно отмечалось Специальным докладчиком, женщины из числа коренного населения становятся жертвами дискриминации сразу по нескольким признакам⁶. Как показали многочисленные исследования, женщины часто исключены из процессов участия и принятия решения по проектам и программам развития коренных общин. Несмотря на то что женщины играют ключевую роль в социально-экономической жизни своих общин, зачастую их интересы не находят отражения в деятельности, связанной с развитием, что в свою очередь лишь усугубляет их маргинализованное положение. Поэтому с учетом наилучшей практики в области развития коренных народов особое внимание уделяется роли женщин в контексте их собственных культур.

56. Благодаря деятельности, проводимой МФСР в сотрудничестве с общинами масаев в Танзании, подтвердилась необходимость учета роли и обязанностей женщин внутри общин. Эта деятельность продемонстрировала то, какую жизненно важную роль играют женщины-масаи в уходе за скотом, ежедневно занимаясь дойкой и продажей молока, и то, что они являются основными субъектами в программах поощрения кочевого скотоводства. В этой связи особенно важным является наличие дезагрегированных по признаку пола данных, которые также служат для переоценки традиционных знаний, передаваемых женщинами. Сходный опыт имеется у Центра агролесоводства (ИКРАФ) на Филиппинах, который оказывал техническое содействие общинам народности сунбанен в документальном закреплении и правовой защите их традиционных знаний в вопросах этноботаники и ресурсов биоразнообразия. Проект продемонстрировал, что женщины обладают информацией о множестве биогенетических ресурсов, включая различные сорта риса, необходимых для обеспечения питания и здоровья их общин.

57. Организационное обеспечение и расширение прав имеют важнейшее значение для обеспечения участия женщин из числа коренного населения в процессе развития, вследствие чего во многие комплексные проекты включены особые компоненты, призванные укрепить положение женщин как носителей прав. Панамский Проект устойчивого сельскохозяйственного развития и охраны окружающей среды в Эль-Дарьене (ПРОДАРЬЕН) содержит компонент, касающийся правового признания и формирования организаций женщин из числа коренного населения для целей реализации собственных инициатив и проектов, а также касающийся укрепления сотрудничества между женщинами из разных коренных племен и этнических общин. Аналогичным образом в

⁶ См. A/HRC/4/32, пункты 67-72.

качестве одной из основных целей гватемальской Программы реконструкции и развития в интересах народности киче (ПРПК) заявлено участие женщин из числа коренного населения в восстановлении общинного единства после гражданской войны. ПРПК поставила себе целью облегчить тяготы женщин в повседневной жизни, с тем чтобы они могли принимать участие в процессах принятия решений, а также обеспечить усиление женских организаций и малых предприятий, руководимых женщинами из числа коренного населения.

58. Процессы институционального укрепления позволили организациям женщин из числа коренного населения подключиться к управлению программами. Так, Ассоциация женщин народности нгабе (АСМУНГ) сыграла основную роль в деятельности по предоставлению услуг в сфере здравоохранения и репродуктивного здоровья в более чем 30 общинах нгабе в Панаме. Деятельность АСМУНГ имела большое значение не только для женщин и девочек из затрагиваемых общин, но и для их мужей и отцов.

59. Институциональное укрепление организаций женщин из числа коренного населения также стало ключевым фактором для содействия соблюдению прав человека в обстоятельствах, которые в первую очередь затрагивают женщин, таких, как гендерное насилие. В этой связи ЮНИФЕМ способствовала подготовке персонала и институциональной консолидации женских организаций в таких странах, как Гватемала, Мексика, Эквадор, Боливия и Перу, содействовала выявлению случаев насилия в отношении женщин и девочек и поиску способов борьбы с ним в рамках как государственной, так и традиционной системы правосудия коренных народов.

IV. ВЫВОДЫ

60. Хотя за последние 50 лет было потрачено много сил и средств на преодоление нищеты и маргинализации, свойственных жизни большинства коренных народов, уровни социально-экономического развития и развития человеческого потенциала этих народов во всех районах мира, как правило, по-прежнему остаются самыми низкими. Ключ к пониманию низкой эффективности стратегий развития кроется в том, что они не были направлены на устранение структурных причин маргинализации коренных народов, то есть причин, которые непосредственно связаны с отсутствием признания, защиты и гарантий соблюдения их прав человека, как индивидуальных, так и коллективных.

61. При правозащитном подходе коренные народы рассматриваются в качестве носителей прав человека, и соблюдение этих прав становится первостепенной задачей развития. Как следует из многочисленных примеров оптимальной практики в различных

частях мира, эндогенное и устойчивое развитие возможно, если оно основано на уважении прав коренных народов и направлено на их соблюдение.

62. Примеры наилучшей практики развития, основанного на правах коренных народов, позволяет говорить о социальных и политических процессах, инициируемых коренными общинами и организациями коренных народов с целью осуществления и защиты ими своих прав. Речь идет о процессах расширения прав и возможностей, которые предполагают, что коренные народы постепенно обретают свои права, и процессах укрепления организаций и потенциала этих народов в интересах соблюдения и осуществления ими своих прав, а также обеспечения их участия в политической жизни.

63. Правозащитный подход несет с собой систему принципов, которые можно использовать для выработки, осуществления и оценки стратегий и конструктивных соглашений между государствами и коренными народами. Благодаря недавнему принятию Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов у участников процесса развития появились четкие нормативно-правовые рамки для выработки стратегий и принятия мер в области развития в интересах этих народов.

64. Права и принципы, признаваемые в Декларации, увязаны с общими принципами правозащитного подхода. В рамках Декларации правозащитный подход подразумевает уважение принципов самоопределения коренных народов в контексте развития, включая предварительное, добровольное и осознанное согласие, участие и расширение прав и возможностей, автономию и самоуправление, усиление контроля над территорией и недискриминацию.

V. РЕКОМЕНДАЦИИ

65. **С учетом высказанных выше соображений Специальный докладчик представляет в последующих пунктах рекомендации, адресованные правительствам, в частности органам, отвечающим за социальную политику и стратегии развития, учреждениям системы Организации Объединенных Наций и международным организациям, международным финансовым институтам и агентствам по сотрудничеству, неправительственным организациям национального и международного уровня, а также организациям коренных народов и самим коренным народам.**

А. Общие рекомендации

66. При выработке и осуществлении государственной политики следует руководствоваться правами, признаваемыми в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, Конвенции № 169 МОТ, в других международных договорах и правовой практике органов по правам человека.

67. Цели социальных стратегий и программ, осуществляемых в интересах коренных народов, должны заключаться в содействии уважению, обеспечению и соблюдению индивидуальных и коллективных прав человека этих народов. В этой связи указанные стратегии и программы следует разрабатывать и оценивать с позиций их вклада в достижение данной цели. Для этого требуется в сотрудничестве с коренными народами разработать практические критерии, позволяющие проследить связь между различными участниками процесса, а также необходимые показатели для оценки результатов их деятельности.

68. Мероприятия в области развития ни в коем случае не должны входить в противоречие с общими принципами прав человека коренных народов. В этих целях необходимо проводить исследования проектов, осуществляемых на землях и территориях коренных народов, на предмет социальных и культурных последствий и их воздействия на окружающую среду.

69. Социальные стратегии и программы в области развития, касающиеся коренных народов, должны осуществляться при условии предварительного, добровольного и осознанного согласия затрагиваемых общин. Необходимо обеспечить эффективное участие соответствующих общин в определении приоритетов, разработке, осуществлении и оценке мероприятий в области развития, призванных укрепить потенциал данных общин и их организаций. Приоритетными должны считаться инициативы в области развития, обозначенные и определенные самими коренными народами.

70. При разработке социальных стратегий и программ в области развития, затрагивающих коренные народы, следует исходить из понимания положения в области индивидуальных и коллективных прав вовлеченных в эти процессы общин, выявляя причины, лежащие в основе их дискриминации, изоляции и маргинализации. В рамках данного процесса следует установить, кто именно является носителем прав, уделяя особое внимание уязвимым и маргинализированным группам внутри самих коренных общин, а также установить, на ком лежат соответствующие обязательства.

71. На социальные стратегии и программы в области развития, осуществляемые в интересах коренных народов, следует выделять бюджетные ассигнования из регулярных бюджетов государств. Следует руководствоваться правозащитным подходом к государственному бюджету, следуя принципам транспарентности, подотчетности, недискриминации и участия при принятии решений на всех этапах бюджетного процесса.

В. Рекомендации донорам и международным учреждениям

72. Стороны, участвующие в сотрудничестве, должны воздерживаться от поддержки проектов и программ, которые прямо или косвенно могут привести или приводят к нарушениям прав коренных народов в странах-получателях помощи в целях развития.

73. Стороны, участвующие в сотрудничестве, должны работать напрямую с коренными общинами и организациями коренных народов.

74. Стороны, участвующие в сотрудничестве в целях развития, должны обеспечивать, чтобы их деятельность укрепляла диалог и взаимодействие между коренными народами и государствами стран их проживания, определяя при этом приоритетные направления и выделяя необходимые ресурсы, необходимые для обеспечения прав коренных народов.

75. Стороны, участвующие в сотрудничестве в целях развития, должны уделять особое внимание укреплению потенциала неправительственных организаций и гражданского общества для обеспечения прав коренных народов, включая поддержку реформ, необходимых для учета этих прав в законодательстве и государственной политике.

76. Кроме того, следует поддерживать процессы укрепления механизмов участия в политической жизни и подотчетности, помогающих коренным народам в определении приоритетов и отстаивании своих прав.

**С. Рекомендация Управлению Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам человека
и Программе развития Организации Объединенных Наций**

77. Принципы правозащитного подхода к развитию коренных народов должны применяться на практике с помощью методов, доступных всем субъектам,

отвечающим за государственную политику и сотрудничество в области развития, а также самим коренным народам, при разработке, осуществлении и оценке стратегий, программ и проектов, ориентированных на эти народы. Что касается ключевых участников, занимающихся поощрением правозащитного подхода к развитию, то Специальный докладчик рекомендует Управлению Верховного комиссара и ПРООН подготовить исследование, касающееся оптимальных видов практики, а также руководство по применению правозащитного подхода в деятельности в области развития коренных народов.
