



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
6 August 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят девятая сессия

Пункт 66(а) предварительной повестки дня**

Права коренных народов

Права коренных народов, включая их экономические, социальные и культурные права в программе развития на период после 2015 года

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее, в соответствии с резолюцией 24/10 Совета по правам человека, доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов Виктории Таули-Корпус.

* Переиздано по техническим причинам 17 октября 2014 года.

** A/69/150



Доклад Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов

Резюме

Во исполнение резолюции 24/10 Совета по правам человека Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов представляет настоящий, свой первый доклад Генеральной Ассамблее. С учетом того, что в настоящее время Генеральная Ассамблея находится в процессе рассмотрения и принятия повестки дня в области развития на период после 2015 года, включая общими-ровые цели в области устойчивого развития, Специальный докладчик пользуется настоящей возможностью, чтобы изложить некоторые мысли по этому крайне важному для коренных народов вопросу в надежде на то, что эти замечания могут помочь государствам-членам и другим в их размышлениях относительно приоритетов в области развития.

Постепенная реализация экономических, социальных и культурных прав коренных народов создает двойную проблему для доминирующей парадигмы развития: с одной стороны, коренные народы имеют право на полное участие в глобальных усилиях — и извлечение пользы из таких усилий — по достижению надлежащего жизненного уровня и на постоянное улучшение их условий жизни. С другой, должно уважаться их право определять свой путь и свои приоритеты в области развития на основе самоопределения и следовать им, дабы сохранять их культурную самобытность и укреплять их потенциал в сфере устойчивого развития. Эти две проблемы решаются посредством взаимодополняющих и сквозных принципов недискриминации и самоопределения, воплощенных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, а также в целом ряде международных документов по правам человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Недостатки целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в плане воплощения в жизнь прав человека и реализации экономических, социальных и культурных прав коренных народов должны определять суть нового поколения целей в области устойчивого развития. К числу ключевых областей, которыми надо заняться, относятся следующие: диверсификация парадигм и стратегий в области развития; формирование новых моделей партнерских связей с коренными народами; создание механизмов наблюдения посредством разукрупнения данных и отслеживания главных атрибутов, относящихся к праву на самоопределение; признание дискриминации против коренных народов в богатых и бедных странах по всему миру и принятие мер для борьбы с ней; оказание приемлемых в культурном отношении социальных услуг; уважение традиционных занятий и трудовых прав; разработка эффективных мер для ликвидации дискриминации против женщин из коренных народов; и более эффективное руководство в контексте национальных и международных инициатив в области развития, включая механизмы для обеспечения консультаций, участия и свободного, предварительного и осознанного согласия.

По мере того как мир готовится определить следующее поколение целей в области устойчивого развития и повестку дня в области развития на период после 2015 года, которая должна быть выполнена к 2030 году, Специальный докладчик особо отмечает необходимость взглянуть на опыт прошлого, полученный в контексте рамок и процесса осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, чтобы избежать повторения ошибок, научиться на примере конструктивных подходов и обеспечить, чтобы следующее поколение общемировых целей в области развития и соответствующих заданий и показателей были разработаны на информированно-обоснованной основе. Специальный докладчик предлагает ряд рекомендаций для устранения этой обеспокоенности в контексте предстоящей политики и стратегий по достижению общемировых целей в области устойчивого развития.

I. Введение

1. Специальный докладчик Совета по правам человека по вопросу о правах коренных народов представляет настоящий доклад Генеральной Ассамблее во исполнение резолюции 24/10 Совета по правам человека. Это первый доклад Виктории Таули-Корпус, которая приступила к осуществлению своего мандата 2 июня 2014 года. Специальный докладчик хотела бы поблагодарить Совет по правам человека за то, что он доверил ей эту важную задачу, и она обязуется выполнять свой мандат беспристрастным и конструктивным образом. Она также хотела бы выразить свою благодарность многочисленным группам и организациям коренных народов, которые уже наладили с ней контакты с момента начала действия ее мандата, и она подтверждает свою твердую приверженность своей роли в качестве Специального докладчика, смиренно признавая ту ответственность, которую влечет за собой эта роль.

2. Главное внимание в настоящем докладе сосредоточено на экономических, социальных и культурных правах коренных народов в контексте развития и особенно в рамках программы действий в области развития на период после 2015 года. Как было отмечено в ее первом докладе Совету по правам человека (A/HRC/27/52), экономические, социальные, культурные и экологические права коренных народов будут представлять собой главное тематическое направление действий в рамках трехлетнего мандата Специального докладчика. С учетом того, что в настоящее время Генеральная Ассамблея находится в процессе рассмотрения и принятия повестки дня в области развития на период после 2015 года, которая включает работу по принятию общемировых целей в области устойчивого развития, Специальный докладчик пользуется настоящей возможностью, чтобы изложить некоторые мысли по этому крайне важному для коренных народов вопросу в надежде на то, что эти замечания могут помочь государствам-членам и другим в их размышлениях относительно приоритетов в области развития.

3. В докладе содержится общий обзор основы прав человека и вызывающих беспокойство факторов, связанных с развитием коренных народов: в части II приводится справочная информация в виде исторического контекста; в части III подробно описываются стандарты в области прав человека, которые следует рассматривать в свете сквозных прав коренных народов на недискриминацию и самоопределение; в части IV излагаются извлеченные уроки и указываются препятствия и подвижки в реализации экономических, социальных и культурных прав коренных народов; и в части V содержатся краткие выводы и рекомендации для устранения этой обеспокоенности в контексте предстоящей политики и стратегий по достижению общемировых целей в области устойчивого развития.

II. Исторический контекст

4. Специальный докладчик отмечает, что концепция развития всегда имела двойственную коннотацию в контексте коренных народов. Исторически, в эпоху колонизации и национального строительства развитие в основном подразумевало подчинение коренных народов, которые ранее пользовались своим правом на саморазвитие. В глазах колонизаторов и правителей коренные народы вряд ли виделись людьми, и многие из них подвергались эксплуатации в виде

принудительного или малооплачиваемого труда на плантациях, в шахтах и в других ресурсо-добывающих видах деятельности. В других ситуациях коренные народы вытеснялись в окраинные районы, в то время как более плодородные земли и легкодоступные ресурсы шли на пользу правителям и господствующим группам. Самым вопиющим примером этого был захват земель и ресурсов коренных народов на благо большинства, в интересах его экономического процветания и в других целях, с ужасающими последствиями для целого круга прав человека коренных народов.

5. В большинстве случаев пути развития коренных народов игнорировались и подрывались, и «развитие» мыслилось как одномерный процесс, измеряемый такими категориями, как экономический рост и увеличение валового внутреннего продукта (ВВП). Эта модель развития не учитывала многообразие источников существования, культур и концепций благосостояния человека. Специальный докладчик также отмечает, что это породило ситуацию двойной дискриминации против коренных народов: они не только были лишены экономических и социальных благ современного развития, которое часто осуществлялось за их счет, но и в то же время их культура, их языки и системы производства клеймились как отсталые, примитивные и нецивилизованные.

6. Эти неправильные восприятия все еще доминировали в конце 1950-х годов, когда Международная организация труда (МОТ) от имени системы Организации Объединенных Наций приняла Конвенцию №107 о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни. Эта Конвенция была первой попыткой кодифицировать международные обязательства государств в отношении коренных народов, и она является четким отражением рассуждений на тему развития, бытовавших в то время, когда она была принята. Хотя Конвенция признала коренные народы в качестве людей с основными правами, которые должны охраняться, их одновременно рассматривали как находящихся в «дефицитном положении», т.е. считалось, что они находятся на менее продвинутом этапе, чем другие сектора общества. Конвенция, таким образом, призвала государства содействовать постепенной и полной интеграции коренных народов в национальную общину. Иными словами, посредством развития они перестанут существовать как отдельные народы, поскольку целью является равенство прав и возможностей, но без какого-либо разнообразия в отношении самобытности, культуры и путей развития.

7. В течение 1970-х и 1980-х годов такое восприятие яростно оспаривалось коренными народами, проявлявшими свою решимость сохранять и передавать будущим поколениям свою уникальную культуру и свои отличные от других социальные системы и системы управления, производства и знаний. Эта решимость привела в 1989 году к принятию Конвенции МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, которая в своей преамбуле установила четкую цель «ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах».

8. Претензия коренных народов на развитие на основе самоопределения была еще больше закреплена в Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года по окружающей среде и развитию, которая признает право коренных народов «играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды в силу их знаний и традиционной практики» (принцип 22). Далее в Декларации Рио содержится призыв к государствам признавать и

должным образом поддерживать самобытность, культуру и интересы коренных народов и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития.

9. Наконец, посредством принятия в 2007 году Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов мировое сообщество в целом признало права коренных народов на развитие в соответствии с их устремлениями и потребностями. В преамбуле Декларации признается, что «коренные народы стали жертвами исторических несправедливостей в результате, среди прочего, их колонизации и лишения их своих земель, территорий и ресурсов, что препятствует осуществлению ими, в частности, своего права на развитие в соответствии с их потребностями и интересами». Таким образом, она гарантирует в целом ряде положений право коренных народов на развитие в соответствии с их устремлениями и потребностями, которое увязывается с другими социальными, экономическими и культурными правами, о чем более подробно говорится в части III ниже.

10. Несмотря на такой прогресс, Специальный докладчик отмечает, что все еще существует значительный разрыв в осуществлении в том, что касается эффективной реализации этих прав. Длительная история колонизации и попытки ассимиляции коренных народов сказываются и сегодня. Почти во всех странах, в которых они живут, коренные народы находятся в худшем положении, чем некоренные слои населения, с точки зрения их развития, включая уровни нищеты, образования, здравоохранения, безработицы, жилищных условий, чистой воды и санитарии. Более того, в ряде государств стратегии развития коренных народов и их устремления в этом отношении наталкиваются на стереотипы, а их вклад с точки зрения сохранения биоразнообразия, экосистемных услуг и устойчивого производства продуктов питания, например, нередко не понимается надлежащим образом.

11. Опыт и уроки, извлеченные из общемировых и национальных усилий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, показали, что коренные народы по-прежнему нередко исключаются из главного русла усилий в области развития и сталкиваются с серьезными препятствиями, когда они пытаются следовать по своим собственным путям развития. В следующих разделах Специальный докладчик обращает внимание на эти извлеченные уроки, подчеркивая важность их учета в усилиях по достижению договоренности относительно целей устойчивого развития в повестке дня в области развития на период после 2015 года.

III. Экономические, социальные и культурные права и их применение к коренным народам

A. Взаимодополняемость документов: универсальность обязанностей

12. Как отмечалось выше, меры в области развития исторически носили исключительный характер и осуществлялись за счет коренных народов либо были нацелены на их ассимиляцию. Эти тенденции постепенно, хотя и недостаточно, обращались вспять на протяжении последних десятилетий. Движение в направлении от исключающего и направленного на ассимиляцию развития

находит свое отражение в международных документах по правам человека в целом, а особенно в конкретных нормах прав человека, применимых к коренным народам, таким как Декларация о правах коренных народов. Как подчеркивалось предыдущим Специальным докладчиком (см. A/68/317, пункт 70), Декларация не создает какие-либо новые или специальные права или привилегии для коренных народов, но она рассматривается как некое исправительное средство, которое предусматривает необходимые минимальные стандарты для коренных народов, дабы они могли пользоваться всем диапазоном своих прав человека и основных свобод без какой-либо дискриминации.

13. Это справедливо в контексте экономических, социальных и культурных прав, в частности отраженных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, который представляет собой документ по правам человека с универсальной применимостью. Декларация зеркально отражает универсальные права человека, содержащиеся в этом и в других документах, и увязывает их с положением коренных народов, подчеркивая их коллективные аспекты и опираясь на взаимодополняющие принципы недискриминации и самоопределения, как уже было отмечено выше. Соответственно, Специальный докладчик подчеркивает, что обязанность государств уважать, защищать и выполнять экономические, социальные и культурные права коренных народов базируется не только на их приверженности конкретным документам по правам коренных народов, таким как Декларация и Конвенция № 169 МОТ, но и является неотъемлемым элементом их обязанности согласно Международному пакту и другим применимым документам по правам человека.

14. Специальный докладчик высоко ценит то внимание, которое уделяют положению коренных народов Комитет по экономическим, социальным и культурным правам и другие договорные контрольные органы, процедуры и механизмы, включая контрольные органы по правам человека, и она подчеркивает свою приверженность работе на основе сотрудничества в целях дальнейшего усиления взаимодополняемости между мандатариями по общим вопросам прав человека и мандатариями по конкретным вопросам прав коренных народов.

В. Самоопределение и недискриминация как сквозные принципы

15. Центральное место в увязке универсальных прав человека с положением коренных народов имеют права на недискриминацию и самоопределение. Эти права воплощены в широком диапазоне повсеместно применимых документов по правам человека, но в то же время они фигурируют по всей Декларации, в том числе в связи с экономическими, социальными и культурными правами. Взаимодополняемость этих двух принципов отражена в преамбуле Декларации, в которой подтверждается, «что коренные народы равны со всеми другими народами, и одновременно признавая право всех народов отличаться друг от друга, считать себя отличающимися от других и пользоваться уважением в таком своем качестве».

16. В контексте развития современные нормы, касающиеся коренных народов, имеют двойную всеохватывающую цель. С одной стороны, они направлены на эффективную борьбу с дискриминацией против коренных народов, с тем чтобы коренные народы могли в полной мере пользоваться усилиями в области

развития для достижения надлежащего жизненного уровня. С другой, эти нормы нацелены на обеспечение уважения их права на то, чтобы определять свои пути развития, основанного на самоопределении, и следовать им, дабы сохранять свою культурную целостность и укреплять свой потенциал в сфере устойчивого развития. Таким образом, международно-правовая база ориентируется на достижение этих двух взаимодополняющих целей через посредство сквозных принципов недискриминации и самоопределения.

17. Право на недискриминацию в контексте экономических, социальных и культурных прав нацелено на обеспечение действительного равенства в постепенной реализации этих прав. Следует отметить, что принцип недискриминации имеет два аспекта: обеспечение равенства для всех коренных жителей, как мужчин, так и женщин, и равенства для коренных народов как коллективов людей. Об этом ясно говорится в Декларации, в которой предусмотрено, что «лица, принадлежащие к коренным народам, и коренные народы свободны и равны со всеми другими народами и людьми и имеют право быть свободными от какой бы то ни было дискриминации при осуществлении своих прав, в особенности дискриминации на основе их коренного происхождения или самобытности» (статья 2), и далее, что все права и свободы, признанные в Декларации, «в равной мере гарантируются мужчинам и женщинам, принадлежащим к коренным народам» (статья 44).

18. Со своей стороны, право на самоопределение в контексте экономических, социальных и культурных прав предназначено для борьбы с историческим стремлением к их ассимиляции и для обеспечения того, чтобы коренные народы могли сохранять свою самобытность и добиваться своих собственных устремлений в направлении развития, основанного на самоопределении. Помимо этой основной на правах цели, укрепление самоопределения коренных народов в отношении их развития, как было продемонстрировано, дает существенные практические выгоды по целому ряду показателей, то есть коренные народы, способные осуществлять свои собственные приоритеты и стратегии в области развития, живут лучше, чем те, кто не может этого делать. Дальнейшее обсуждение относительно необходимости развития, основанного на самоопределении, для коренных народов, а также выявления существующих препятствий и достигнутых в этой связи успехов включено в раздел IV ниже.

19. Принципы самоопределения и недискриминации пропитывают широкий диапазон экономических и социальных прав. В контексте здравоохранения, например, практические последствия этих общих принципов сводятся к тому, что услуги в области охраны здоровья должны быть нацелены не только на уменьшение разрывов в показателях здравоохранения между коренными и некоренными жителями, но и на включение и укрепление традиционной для коренных народов медицины и традиционных методов лечения. В области образования общие и увязанные с контекстом нормы гарантируют равные права коренных жителей на образование без какой-либо дискриминации, а также право создавать свои собственные образовательные учреждения в соответствии со своими собственными убеждениями. Помимо этого, право на труд, воплощенное в различных общеприменимых документах, охватывает право коренных народов на занятие традиционными видами деятельности, такими как устойчивое пастбищное скотоводство, охота, собирание, рыболовство и чередующаяся обработка земли, а также равный доступ для продолжения таких занятий, т.е. коренные народы должны пользоваться «доступом к кредитам, рын-

кам сбыта, средствам распространения сельскохозяйственных знаний и возможностям для развития навыков на равной основе с другими частями населения»¹.

20. Специальный докладчик отмечает, что культурные права, в частности, имеют центральное значение для коренных народов и, практически по самому своему определению, воплощают в себе сопутствующие права на недискриминацию и, в особенности, на самоопределение. Более того, культурные права являются неотъемлемой частью целого круга других, основных для коренных народов прав. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам истолковывает понятие «культуры» как широкую, инклюзивную концепцию, охватывающую все проявления жизни человека, и считает, что она «формирует и отражает ценности благосостояния и экономической, социальной и политической жизни отдельных лиц, групп лиц и общин»².

21. Комитет отмечает, что право «на участие» в культурной жизни, зафиксированное в статье 15(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, охватывает, среди прочего, индивидуальные и коллективные права на то, чтобы: выбирать свой идентитет; заниматься собственной культурной практикой; изъясняться на языке по своему выбору; знать и понимать свою культуру и культуру других людей; получать качественное образование и подготовку с должным учетом культурного отождествления; вести образ жизни, предполагающий использование культурных благ и таких ресурсов, как земля, вода, биоразнообразие, язык или конкретные институты; и право каждого человека на участие в создании форм духовного, материального, интеллектуального и эмоционального самовыражения общины³.

22. Специальный докладчик считает, что такое всеохватное понимание права принимать участие в культурной жизни созвучно с целостным мировоззрением коренных народов. Она вновь подтверждает, что право на культурную жизнь в контексте коренных народов поддерживается правом на самоопределение в качестве неперемennого условия для дальнейшего существования их культурной жизни.

С. Актуальность действенных и специальных мер для реализации экономических, социальных и культурных прав коренных народов

23. Ряд стран, в которых проживают коренные народы, сталкиваются с огромными проблемами в процессе развития, и, несомненно, коренные народы могут быть одной из многочисленных групп в той или иной стране, сталкивающейся с трудностями в этом отношении. Тем не менее, коренные народы сталкиваются с особыми проблемами, и меры по устранению социальных и

¹ См. *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A Guide to ILO Convention No. 111*, ILO, 2007.

² E/C.12/GC/21, пункт 13.

³ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также подчеркнул, что в соответствии с их обязательствами обеспечить охрану культурных прав «государствам-участникам следует уважать принцип свободного, заблаговременного и осознанного согласия коренных народов во всех вопросах, охватываемых их конкретными правами» (E/C.12/GC/21, пункты 15 и 37).

экономических неравенств должны быть отличными от мер, предназначенных для других находящихся в неблагоприятном положении групп населения.

24. Чтобы ликвидировать ситуации, связанные с дискриминацией, международные нормы прав человека обычно предусматривают принятие позитивных или специальных мер для обеспечения действительного и существенного равенства. С учетом этого исходной предпосылкой для Декларации была обеспокоенность по поводу того, что коренные народы страдают от проявлений несправедливости, которые мешают им осуществлять их право на развитие в соответствии с их потребностями и интересами. Соответственно, Декларация имеет, по сути дела, исправительную цель, и, по словам предшествующего Специального докладчика, Декларация «направлена на исправление рассматриваемых в настоящее время последствий исторического отказа в праве на самоопределение и в других базовых правах человека, закрепленных в международных документах, имеющих широкое признание»⁴.

25. Декларация, в частности в том, что касается экономических, социальных и культурных прав, указывает в многочисленных статьях на необходимость того, чтобы государства принимали «действенные» или «конкретные» меры либо предпринимали «необходимые шаги» для преодоления дискриминации и для обеспечения постепенной реализации этих прав. В целом, в статье 21(2) предусмотрено, что «государства принимают действенные меры и, при необходимости, особые меры по обеспечению непрерывного улучшения социально-экономических условий ... жизни [коренных народов]». Говоря более конкретно, Декларация призывает к принятию мер для: защиты культурных ценностей или этнической принадлежности коренных народов и недопущения принудительной ассимиляции или интеграции (статья 8(2)); защиты их права возродить, использовать, развивать и передавать будущим поколениям их культурное наследие (статья 13(1) и (2)); обеспечения доступа к образованию с учетом их культурных традиций и на их языке (статья 14); защиты детей коренных народов от экономической эксплуатации и детского труда (статья 17(2)); защиты женщин и детей, принадлежащих к коренным народам, от насилия и дискриминации (статья 22(2)); и реализации права на пользование наивысшим достижимым уровнем физического и психического здоровья (статья 24(2)).

26. Исходя из своего собственного опыта, Специальный докладчик отметила высказывавшуюся обеспокоенность насчет того, что принятие таких позитивных мер в связи с особой ситуацией коренных народов будет представлять собой акт дискриминации в отношении других слоев общества. В этой связи Специальный докладчик считает полезным обратить внимание на всеобъемлющую совокупность авторитетных толкований норм в области прав человека, которые разъясняют недискриминационный характер особых мер, если они принимаются конкретно для преодоления дискриминации.

27. Например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации в своей общей рекомендации № 32 подчеркивает, что термин «недискриминация» не означает необходимость единообразного обращения, если между положением одного лица или группы и других лиц и групп существуют значительные различия или, иными словами, если имеются объективные и разумные основания для различного обращения. Равное обращение с лицами и группами, находя-

⁴ A/HRC/9/9, пункт 36.

щимися в объективно различном положении, представляет собой дискриминацию на практике, так же, как и неравное обращение с лицами, находящимися в объективно одинаковом положении⁵. В связи с этим Комитет пришел к выводу о том, что «особые меры не являются исключением из принципа недискриминации, а составляют неотъемлемую часть его смысла»⁶.

28. Следуя этим логическим рассуждениям, Специальный докладчик подчеркивает, что не может быть никаких сомнений относительно уместности и необходимости принятия специальных мер для преодоления дискриминации в отношении коренных народов, которая находит свое отражение в их маргинализированном положении во всех частях мира, и для оказания им содействия в постепенной реализации их экономических, социальных и культурных прав.

29. Ввиду того, что недискриминация в контексте коренных народов имеет как индивидуальное, так и коллективное измерение и что недискриминация и самоопределение являются взаимодополняющими и переплетающимися принципами, которые пронизывают экономические, культурные и социальные права в их применении к коренным народам, специальные меры должны, соответственно, не только ликвидировать социально-экономические лакуны между коренными и некоренными частями общества, но и устранять дискриминационные барьеры на пути к осуществлению их права на развитие, основанное на самоопределении, и культурную целостность.

IV. Уроки, извлеченные из нынешних усилий по реализации экономических, социальных и культурных прав коренных народов

A. Неспособность целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, воплотить в жизнь обязательства в области прав человека, включая права коренных народов

30. Хотя права коренных народов четко определены в Декларации о правах коренных народов и хотя возрастает совокупность знаний относительно ее последствий и ее введения в действие, сохраняются огромные проблемы в плане ее осуществления, в том числе в контексте экономических, социальных и культурных прав.

31. Этот разрыв между поставленными задачами и степенью их осуществления, как ни печально, находит отражение в неспособности международного сообщества использовать цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в качестве средства для преодоления дискриминации и достижения существенного равенства для коренных народов в контексте их развития. Восемь поддающихся количественному определению целей, которые должны были быть достигнуты к 2015 году, были выведены из Декларации тысячелетия, принятой Генеральной Ассамблеей в сентябре 2000 года. Коренные народы — и гражданское общество в целом — не были официально вовлечены в формулирование целей, и ни сами цели, ни соответствующие задания или по-

⁵ CERD/C/GC/32, пункт 8.

⁶ Там же, пункт 20.

казатели не содержат никакой конкретной ссылки на положение коренных народов.

32. Это упущение вызвало тревогу среди коренных народов и в рамках системы Организации Объединенных Наций. В 2005 году Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов, в состав которой входят более 30 учреждений, фондов и программ системы Организации Объединенных Наций и международных организаций, выразила свою обеспокоенность тем, что вследствие такого упущения коренные народы «могут ... даже оказаться в еще худшем положении в результате ужесточения дискриминации в их отношении и ускорения варварской эксплуатации их земельных угодий и ресурсов»⁷. Более того, Постоянный форум Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов посвятил свои сессии 2005 и 2006 годов всестороннему обсуждению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и вынес всеохватывающий набор детальных рекомендаций государствам, системе Организации Объединенных Наций и коренным народам для обеспечения того, чтобы стратегии, принятые для достижения целей, учитывали потребности и устремления коренных народов.

33. Сейчас, когда остается лишь год для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, несмотря на согласованные усилия многочисленных субъектов на глобальном уровне, Специальный докладчик приходит к выводу о том, что многие из тревог, высказывавшихся в отношении целей, к сожалению, подтвердились. Исходя из всех имеющихся на уровне стран данных относительно социального и экономического положения коренных народов, очевидно, что цели не смогли радикально изменить или урегулировать неблагоприятное в социальном и экономическом отношении положение коренных народов.

34. По мере того как мир готовится определить следующее поколение целей в области устойчивого развития и повестку дня в области развития на период после 2015 года, которая должна быть выполнена к 2030 году, Специальный докладчик особо отмечает необходимость взглянуть на опыт прошлого, полученный в контексте рамок и процесса осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, чтобы избежать повторения ошибок, научиться на примере конструктивных подходов и обеспечить, чтобы следующее поколение общемировых целей в области развития и соответствующих заданий и показателей были разработаны на информированно-обоснованной основе.

В. Препятствия и успехи в реализации экономических, социальных и культурных прав коренных народов

35. Усилия по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, наряду с другими усилиями последнего времени в области развития по постепенной реализации экономических, социальных и культурных прав выявили ряд слабостей в том, что касается масштабов таких усилий, их направленности, управления ими и оперативных моделей в связи с ними, но вместе с тем дали многообещающие примеры и знания, которые мож-

⁷ E/C.19/2005/2, приложение III, пункт 3.

но использовать для стимулирования будущих усилий. В настоящем разделе содержится обзор неполного перечня главных препятствий и успехов на пути к полной реализации прав коренных народов в контексте развития. Необходимо проанализировать эти препятствия и разработать меры для их преодоления в рамках усилий по достижению устойчивого развития в контексте общемировой повестки дня в области развития на период после 2015 года.

Развитие, основанное на самоопределении

36. Проблема обеспечения существенного равенства для коренных народов в отношении общих социально-экономических показателей дополняется необходимостью обеспечить равенство для коренных народов в отношении их прав на то, чтобы определять приоритеты и разрабатывать стратегии своего развития на основе самоопределения, как это зафиксировано в Декларации о правах коренных народов (статья 23) и в Конвенции МОТ № 169 (статья 7(1)). История полна примеров мероприятий в области развития, которые либо проваливались, либо подрывали институты, ресурсы и культуру коренных народов. Эти мероприятия обычно предопределялись в эволюционистской и узконаправленной валютно-денежной и экономической, ориентированной на развитие традиции, которая игнорировала традиционные знания, культурные и природные ресурсы и концепции благосостояния коренных народов.

37. Одним таким примером является недооценка традиционных источников существования и занятий коренных народов, таких как традиционные методы рыболовства, охота и собиранье, пастбищное скотоводство и чередующаяся обработка земли. Во всех частях мира коренные народы, занимающиеся такими устойчивыми, но не оседлыми натуральными видами деятельности, сталкиваются с крайними угрозами для их коллективных прав на земли, территории и ресурсы, которые создают основу их источников существования, а также их культуры и самобытности. Как было отмечено Межучрежденческой группой поддержки по вопросам коренных народов, «... национальная политика в области развития часто рассматривает традиционные виды деятельности по обеспечению средств существования как уже не актуальные и порой пытается противодействовать им, даже в условиях отсутствия обоснованных альтернатив»⁸. Специальный докладчик отмечает, что эта ситуация сохраняется несмотря на то, что доминирующие стратегии развития привели к возникновению огромных проблем, связанных с неблагоприятными последствиями изменения климата, утраты биоразнообразия, ухудшения состояния окружающей среды, финансовой нестабильности, усиливающихся неравенств, безработицы и социальных кризисов во многих странах.

38. В противовес этому, традиционные знания и практические методы коренных народов в том, что касается устойчивого низкоуглеродного развития, регулирования экосистем, сохранения биоразнообразия и адаптации к изменению климата, служат важными ресурсами не только для общин коренного населения, но и для общемирового сообщества, и есть достаточные доказательства в

⁸ См. Inter-Agency Support Group, Thematic paper towards the preparation of the 2014 World Conference on Indigenous Peoples, “Indigenous peoples’ access to decent work and social protection” (2014), имеется на сайте: http://www.un.org/en/ga/president/68/pdf/wcip/IASG%20Thematic%20paper_%20Employment%20and%20Social%20Protection%20-%20rev.1.pdf.

поддержку этого утверждения. Исследования показывают, что системы пастбищного скотоводства, основанные на подвижности и разнообразии поголовья скота, поддерживают здоровую экосистему и дополняют усилия по охране живой природы; что существует значительное совпадение между территориями коренных народов и районами высокого биологического разнообразия; и что значительная часть глобального биоразнообразия сохраняется в районах проживания коренных народов и в местных заповедных районах. Следовательно, укрепление стратегий устойчивого развития, разработанных самими коренными народами, является не только ключом к реализации их экономических, социальных и культурных прав, но и обязательным элементом общемировых усилий по достижению устойчивого развития.

39. Более того, согласно различным исследованиям, программы, максимально опирающиеся на самоопределение коренных народов, обычно дают более хорошие результаты, чем программы, контролируемые государством или другими внешними субъектами. Гарвардский проект по экономическому развитию американских индейцев тщательно обосновал многочисленные примеры успешных программ развития, руководимых коренными народами, и привел к заключению о том, что, когда коренные народы принимают свои собственные решения относительно того, какого подхода к развитию придерживаться, они неизменно превосходят внешние директивные органы по таким разнообразным вопросам, как форма правления, управление природными ресурсами, экономическое развитие, здравоохранение и социально-бытовое обслуживание⁹. Таким образом, чтобы устойчивое развитие пустило корни, необходимо поощрять условия, при которых максимально используется метод принятия решений самими коренными народами, и обеспечивать, чтобы модели и программы развития, предназначенные для коренного населения, коренились в их собственной культуре и в их практических методах, о чем речь идет ниже.

40. Тем не менее, как указывал предшествующий Специальный докладчик, разработанная и управляемая извне модель развития коренных народов, особенно в области добывающих отраслей, до сих пор является «стандартным сценарием»¹⁰. Это породило общее среди коренных народов восприятие, согласно которому «подобные операции не сулят никакой явной позитивной отдачи, тем более что они расцениваются скорее как решения, навязываемые сверху и принимаемые по тайному сговору государства и корпоративных субъектов, нежели как результат согласованных решений, к которым коренные общины косвенно причастны»¹¹. Для противодействия такой ситуации бывший Специальный докладчик указал на необходимость того, чтобы государства и деловые предприятия полностью поменяли стандартный сценарий и построили новые модели партнерства в сфере добычи ресурсов и развития, которые, предпочтительно, следует разрабатывать посредством инициатив и предпринимательства самих коренных народов¹⁰.

41. Специальный докладчик отмечает, что, как минимум, инициативы третьих сторон в области развития должны быть нацелены на выработку ориентированных на права и справедливых договоренностей и партнерств с коренными народами. Такие партнерства, скорее всего, будут успешными, если они:

⁹ См. <http://hpaied.org>.

¹⁰ См. A/HRC/24/41.

¹¹ A/HRC/18/35, пункт 65.

a) разрабатываются в рамках государственных режимов регулирования, надлежащим образом защищающих права коренных народов, включая экстерриториальную деятельность частных компаний; b) обеспечивают участие коренных народов и уважают их права в рамках стратегического государственного планирования от национального до местного уровня в сферах добычи ресурсов и развития; c) обеспечивают выполнение компаниями их обязанности уважать права коренных народов и проявлять связанную с этим должную осмотрительность для оценки и недопущения любого неблагоприятного воздействия; и d) обеспечивают справедливые и надлежащие процедуры консультаций и переговоров, направленные на получение свободного, предварительного и осознанного согласия.

42. В этой связи Специальный докладчик с интересом отмечает принятие Советом по правам человека 26 июня 2014 года резолюции 26/9, озаглавленной «Разработка международного юридически связывающего договора о транснациональных корпорациях и других предприятиях в аспекте прав человека». В своей резолюции 26/9 Совет постановил учредить межправительственную рабочую группу открытого состава, мандат которой будет предусматривать «разработку международного юридически связывающего документа для регулирования в международном праве прав человека деятельности транснациональных корпораций и других предприятий».

43. Это может оказаться весьма необходимым шагом для обеспечения того, чтобы грубые нарушения прав человека в отношении коренных народов, связанные с транснациональными корпорациями и деловыми предприятиями, ушли в прошлое, тем самым проложив путь для формирования новых взаимовыгодных партнерств между деловыми кругами и коренными народами.

44. Специальный докладчик рекомендует обеспечить и поддержать участие представителей коренных народов как часть процесса создания межправительственной рабочей группы открытого состава. Специальный докладчик с нетерпением ожидает возможности внести вклад в этот процесс так, как она сможет сделать это, в том числе посредством тесного сотрудничества с рабочей группой и содействия диалогу между сторонами, если поступит такая просьба.

45. В то же время Специальный докладчик также ожидает, что выполнение вышеуказанной резолюции не расстроит уже проводимую на протяжении последних трех лет работу по осуществлению Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, включая работу, которую ведут Рабочая группа по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях и Форум по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека. В этой связи наметился некоторый прогресс с точки зрения постановки вопросов, волнующих коренные народы, особенно в отношении добывающих отраслей. Участие представителей коренных народов в процессах, проходящих в рамках Рабочей группы и Форума, должно продолжаться, и с этой целью должна быть оказана финансовая поддержка.

46. Специальный докладчик также подчеркивает важность обеспечения того, чтобы цели в области устойчивого развития и повестка дня в области развития на период после 2015 года были всеохватными и отражали устремления коренных народов в сфере развития, сводя воедино экономические, социальные, культурные, экологические и климатические проблемы, дабы они решались комплексным образом.

Невидимость ситуации коренных народов и дезагрегированные данные

47. Специальный докладчик глубоко обеспокоен тем, что особое положение коренных народов часто остается невидимым в национальной статистике. Это относится ко многим развивающимся странам, которые нередко обладают слабым институциональным потенциалом для сбора данных. Эта ситуация еще больше усугубляется тем, что во многих из этих стран, в частности в Африке и Азии, официальное опознавание и признание коренных народов все еще ожидает своей очереди, а дезагрегирование данных по признаку этнического происхождения может рассматриваться, по различным причинам, как спорное. Ввиду важности этого вопроса Постоянный форум по вопросам коренных народов отнес его к одной из постоянных областей своего внимания и вынес многочисленные рекомендации в адрес государств, организаций коренных народов и учреждений системы Организации Объединенных Наций в целях сотрудничества в сфере дезагрегирования и сбора данных¹².

48. Наличие соответствующей информации является крайне важной предпосылкой для выработки надлежащих политических ответных мер в целях устранения неравенств и контроля эффективности мер по преодолению дискриминации как внутри стран, так и между ними, а также по выявлению дополнительных примеров дискриминации по признаку пола. В этой связи Специальный докладчик высоко оценивает усилия Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) по «демократизации информации». При поддержке со стороны ряда учреждений системы Организации Объединенных Наций, учреждений-доноров и частных спонсоров Комиссия создала всеобъемлющую базу данных, которая содержит социально-демографические данные о коренных народах и потомках лиц африканского происхождения в регионе, включая данные, дезагрегированные по признаку пола и возраста, а также данные о внутренней миграции, состоянии здоровья, молодежи и территориальном распространении неравенств¹³. Основой для большей части этой впечатляющей работы служит включение большинством стран Латинской Америки «идентификатора коренного населения» в их перепись населения 2000 года, что позволило накопить данные посредством самоидентификации лиц в качестве членов той или иной общины коренного населения¹⁴.

49. Специальный докладчик отмечает, что отдельные страны добились такого же прогресса в отношении дезагрегирования данных в ходе их переписей населения и жилого фонда, и примеры этого приведены в конкретных страновых докладах предшествующих специальных докладчиков. Эта информация была и будет бесценной в рамках одного из базовых требований по отслеживанию воздействия предстоящих целей в области устойчивого развития.

50. Однако одним ограничением для дезагрегирования данных, собранных с учетом общих социально-экономических показателей, является то, что такие

¹² См., E/2007/43, E/C.19/2007/12, пункт 123.

¹³ См. базу данных ЭКЛАК по адресу: http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/celade/noticias/paginas/0/36160/P36160.xml&xsl=/celade/tpl/p18f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_ind.xsl.

¹⁴ См. Sistema de Indicadores Sociodemográfico de Poblaciones y Pueblos Indígena de América, CELADE/CEPAL – Fondo Indígena: Guía para el usuario, имеется по адресу: http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPPI/SISPPPI_notastecnicas.pdf.

данные могут, по сути дела, помогать отслеживать дискриминацию в отношении лиц, принадлежащих к коренным народам, с точки зрения их доступа к социальным и экономическим правам и реализации этих прав, при этом давая мало информации относительно целого ряда характеристик этих прав, относящихся к праву на самоопределение. Например, дезагрегированные данные могут показывать разрыв в результатах образования, но они не будут содержать информации о том, было ли полученное образование приемлемым в культурном отношении и мог ли учащийся учиться на своем собственном языке, например. Аналогичным образом, простая регистрация выросших доходов может пониматься как указывающая на позитивный прогресс, даже в ситуациях, когда коренные народы были вынуждены отказаться от образа жизни, ориентированного в большей степени на натуральное хозяйство.

51. На самом базовом уровне показатели должны помочь в обнаружении фактов дискриминации, неравенства и исключения и должны позволить проводить сопоставления между коренными народами и другими группами населения. Более того, налицо необходимость в конкретных показателях, которые отражают наиболее важные аспекты развития на основе самоопределения, такие как состояние и тенденции использования языков коренных народов, защищенность имущественных прав в отношении земель, территорий и ресурсов и признание обычного права коренных народов и институтов автономного управления. Прежде всего, крайне необходимо, чтобы коренные народы участвовали в определении подлежащих решению вопросов и используемых показателей и чтобы мнения самих коренных народов относительно их благосостояния и их воззрения в отношении будущего принимались во внимание.

52. Специальный докладчик будет продолжать ее работу над практическими подходами к оценке прогресса в реализации прав коренных народов, и она искренне надеется на сотрудничество с правительствами, коренными народами, учреждениями системы Организации Объединенных Наций и другими заинтересованными сторонами в выявлении передовых методов в этой области, которые должны найти свое отражение в основе наблюдения за предстоящими целями в области устойчивого развития.

Маргинализация коренных народов в развитых странах

53. Национальная статистика в странах со средними и высокими уровнями доходов, возможно, также скрывает неослабную социальную и экономическую маргинализацию коренных народов. Предшествующие специальные докладчики освещали эту ситуацию в своих докладах, например, о положении коренных народов в Австралии (A/HRC/15/37/Add.4), Новой Зеландии (A/HRC/18/35/Add.4), Соединенных Штатах Америки (A/HRC/21/47/Add.1) и Канаде (A/HRC/27/52/Add.2). Эта обеспокоенность также неоднократно выражалась Постоянным форумом по вопросам коренных народов. Например, в контексте обсуждений, связанных с целями в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, Форум указал на то, что коренные народы из развитых стран «находятся в весьма неблагоприятном положении в плане реализации экономических, социальных и культурных прав. Существующие диспропорции, как правило, не заметны на международном уровне в силу отсутствия дезагрегированных данных и относительно высоких показателей реализации та-

ких прав группами, не относящимися к коренному населению, по сравнению с коренными народами»¹⁵.

54. Еще один вызывающий беспокойство вопрос, постоянно поднимаемый коренными народами в развитых странах, касается того, что они, как правило, имеют ограниченный доступ к финансовой и технической помощи за счет международного сотрудничества. Такое сотрудничество гарантируется в статье 39 Декларации о правах коренных народов, в которой говорится, что коренные народы «имеют право на доступ к финансовой и технической помощи ... посредством международного сотрудничества». Однако, учитывая нормы в отношении права на получение официальной помощи в целях развития, которое основывается главным образом на валовом национальном доходе, коренные народы, живущие в развитых странах, часто оказываются лишенными такой поддержки¹⁶. Один заслуживающий одобрения пример того, как преодолеть это ограничение, представлен в стратегии поддержки Данией коренных народов, которая предусматривает, что общие критерии правомочности для получателей помощи в целях развития отвергаются в контексте коренных народов, поскольку они нередко живут в «очагах нищеты», даже в странах, которые не относятся к числу самых бедных¹⁷.

55. Специальный докладчик надеется, что еще большее число учреждений найдут пути и средства для оказания содействия коренным народам, по мере необходимости, во всех частях мира, и выражает свою надежду на то, что универсальность предлагаемых целей в области устойчивого развития будет способствовать освещению и урегулированию существующих неравенств во всех странах по всему миру.

56. В настоящее время в странах во всем мире существуют многочисленные общепризнанные программы, направленные на улучшение социального и экономического положения коренных народов, многие из которых добились примечательных успехов. Предшествующие специальные докладчики затрагивали некоторые из этих важных правительственных усилий по урегулированию беспокойства коренных народов в отношении, в частности, создания механизмов консультаций, языков и образования, здравоохранения, отправления правосудия и экономического развития. Вместе с тем они указывали на то, что, в целом, необходимо сделать еще больше (см., например, A/HRC/21/47/Add.1, пункты 67–71; A/HRC/18/35/Add.3, пункты 57–63).

Приемлемые в культурном отношении социальные услуги

57. Необходимым элементом преодоления дискриминации и реализации экономических, социальных и культурных прав коренных народов является планирование и предоставление надлежащих социальных услуг, в частности в секторах образования и здравоохранения. Как было отмечено выше и как отмеча-

¹⁵ E/2006/43, E/C.19/2006/11, пункт 6.

¹⁶ Более подробную информацию см. список правомочных стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) — Директората по вопросам сотрудничества в целях развития (ДСР) на сайте: <http://www.oecd.org/development/stats/dac/daclistofodarecipients.htm>.

¹⁷ См. Danish Ministry of Foreign Affairs (Danida), имеется на сайте: <http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Policies%20and%20Strategies/Freedom%20Democracy%20and%20Human%20Rights/Indigenous%20people/StrategyForDanishSupportToIndigenousPeople.ashx>.

ется далее, приемлемые в культурном отношении услуги не только требуются международными нормами прав человека, особенно в том виде, в каком они сформулированы в Декларации о правах коренных народов, но и имеют непосредственное отношение к более высоким достижениям. Можно уже сделать вывод о том, что, хотя достигнут огромный прогресс в реализации поставленных на 2015 год целей и задач, они не будут осуществлены в том, что касается находящихся в неблагоприятном отношении коренных народов, если только правительства не будут уделять им больше внимания и выделять больше ресурсов.

58. С учетом их уникальной культуры и образа жизни необходимо отметить, что социально-экономическое развитие коренных народов может отличаться от других секторов населения. Соответственно, стратегии развития должны учитывать, среди прочего, языки коренных народов, их традиции, стратегии обеспечения средств существования и автономные институты. Это имеет основополагающее значение для успеха таких мер. Один из методов обеспечения учета культуры коренных народов заключается в их подключении к планированию, программированию и осуществлению мероприятий в области развития. В этой связи по всей Декларации о правах коренных народов упоминается необходимость того, чтобы коренные народы разрабатывали свои собственные приоритеты в области развития, чтобы с ними консультировались и чтобы их включали в процесс формулирования государственных программ, о чем говорится ниже.

59. Один из аспектов приемлемых в культурном отношении социальных услуг связан с предоставлением таких услуг коренным народам в местах их проживания. Многие коренные народы живут в сельских и изолированных районах, где нередко отмечается ограниченность лекарственных средств и учебных материалов, низкий профессиональный уровень учителей и медицинских работников, работающих на местах, и слабая школьная и лечебная инфраструктура. Страновые доклады предшествующих специальных докладчиков полны примеров таких условий. Вместе с тем все большее число представителей коренных народов живет в городских районах, где приемлемые в культурном отношении услуги, такие как образование на родном языке, часто отсутствуют. Необходимо принять меры для обеспечения того, чтобы коренные народы могли пользоваться теми же социальными и экономическими правами, что и другие слои населения, без необходимости жертвовать важными аспектами их культуры и образа жизни, включая их привязанность к их традиционным землям и передаче их языков будущим поколениям.

60. В контексте образования Декларация о правах коренных народов подчеркивает важность обеспечения для коренных народов образования на их родных языках, свойственных их культуре методов преподавания и обучения, а также отражения в учебных программах их культуры, традиций, истории и чаяний (см. статьи 14(1) и 15(1)). Однако во многих местах предрассудки и негативные стереотипные представления о культуре и самобытности коренных народов остаются большой проблемой, и дети коренных народов сталкиваются с дискриминацией в школах, как со стороны других детей, так и от учителей. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) провела всеобъемлющее расследование этого вопроса, результаты которого содержатся в ее Всемирном докладе по мониторингу программы «Образование для всех» за 2010 год под названием *“Reaching the marginalized”*

(«Охват маргинализированных»). В докладе заявлено, что «стигматизация является мощным источником маргинализации, которую дети приносят с собой в класс. От аборигенов Австралии до коренных народов Латинской Америки — неспособность организовать обучение на родном языке нередко является частью более широкого процесса культурного подчинения и социальной дискриминации»¹⁸.

61. В целом, неблагоприятные условия не существуют в изоляции, и есть многочисленные примеры, показывающие, как нищета и дискриминация по признаку пола способствуют обострению проблемы депривации в сфере образования среди коренных народов по всему миру. В докладе ЮНЕСКО указаны следующие меры для преодоления маргинализации в сфере образования, и все они являются пригодными вариантами решения проблем, с которыми сталкиваются коренные народы: установление национальных, основанных на справедливости целевых показателей, ориентированных на маргинализированные группы населения; сбор дезагрегированных данных для определения маргинализированных групп и для отслеживания их прогресса; выявление факторов, вызывающих маргинализацию конкретных групп; принятие комплексного политического подхода, направленного на устранение взаимосвязанных причин неблагоприятного положения, как в сфере образования, так и за ее пределами, в том числе путем улучшения доступности по цене и открытости для доступа и посредством совершенствования среды обучения; и соблюдение и расширение прав и возможностей¹⁹.

62. В области здравоохранения сохраняющиеся неравенства в состоянии здоровья представляют собой печальный общий для всех коренных народов мира фактор, причем пробелы наблюдаются не только в состоянии здоровья, но и во многих детерминантах здоровья. Женщины и дети сталкиваются с дополнительными проблемами, усиливающими их уязвимость. Они коренятся в ситуациях крайней нищеты, отсутствии доступа к образованию и социальному обслуживанию, разрушением экономики коренных народов и их социально-политических структур, насильственным перемещением, вооруженными конфликтами и потерей и деградацией традиционных земель и ресурсов, и все эти факторы усугубляются структурным расизмом и дискриминацией.

63. В Декларации о правах коренных народов подчеркивается, что коренные народы имеют право на свою традиционную медицину и на сохранение своей практики врачевания, включая сохранение важнейших лекарственных растений, животных и минералов (статья 24(1)). Важность такой практики вновь подтверждается Панамериканской организацией здравоохранения (ПАОЗ) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), по оценкам которых 80 процентов населения в развивающихся странах полагаются на традиционные системы врачевания в качестве их главного источника ухода и лечения²⁰. В это число, несомненно, входят многие коренные народы, которые полагаются на сочетание традиционных и западных лекарственных средств и практики врачевания.

¹⁸ UNESCO and Oxford University Press, 2010 *Education for All Global Monitoring Report: Reaching the marginalized*, p. 11.

¹⁹ Ibid., p. 272–273.

²⁰ PAHO/WHO, resolution 47/13, Health of the Indigenous Peoples of the Americas, имеется на сайте: <http://www2.paho.org/hq/dmdocuments/2009/CD47-13-e.pdf>.

вания, и это указывает на необходимость разработки всеохватных стратегий здравоохранения в партнерстве с коренными народами.

64. В рамках системы Организации Объединенных Наций ПАОЗ, которая является специализированным медицинским учреждением межамериканской системы, и Региональное отделение ВОЗ для Северной и Южной Америки являются поборниками взаимодополняемости между традиционными и западными системами здравоохранения и создания альянсов с традиционным знахарями, чтобы включать их воззрения, лекарственные препараты и методы лечения в национальные системы здравоохранения. ПАОЗ подчеркивает необходимость разработки всеобъемлющих стратегий здравоохранения, перемещающих на новые позиции охрану здоровья и медико-санитарные услуги с учетом структурных социальных детерминантов и пропагандирующих коллективные права человека коренных народов, устраняющих дискриминацию и перераспределяющих политическую и экономическую силу в направлении более разнообразного и справедливого мира²¹.

65. Специальный докладчик согласна с этими призывами к широким, многогранным и увязанным с конкретной обстановкой законодательным, политическим и программным ответным мерам с целью преодолеть дискриминацию в отношении коренных народов и содействовать их самоопределению в сфере здравоохранения и образования. Это требует скоординированных и систематических действий государств — действий, которые признают и увязывают с конкретными условиями неделимость и взаимозависимость прав человека и, кроме того, согласуются с целостными и комплексными воззрениями коренных народов на развитие и благосостояние.

Улучшение условий труда коренных народов

66. Трудовые права представляют собой крайне важный, но, тем не менее, нередко игнорируемый элемент экономических прав коренных народов, что иронично, поскольку первоначально именно эксплуатация трудящихся из коренных народов вызвала международную обеспокоенность по поводу положения коренных народов и привела к принятию первого международного документа по их правам, Конвенции МОТ № 107 от 1957 года. Все имеющиеся данные указывают на то, что эксплуатация трудящихся из коренных народов и дискриминация против них сохраняются и сегодня²². Большое число представителей коренных народов по-прежнему лишены возможностей профессиональной подготовки, трудоустройства и социальной защиты. Многие зажаты в тисках неформальной экономики, часто на ненадежных и низкооплачиваемых работах.

67. Распространенная дискриминация против коренных народов во многих местах приводит к неуважению ценности навыков, связанных с традиционными знаниями и самобытностью коренного населения, например способностью говорить на языке коренного населения. Помимо общей дискриминации против

²¹ См. ECLAC, PAHO/WHO and the United Nations Population Fund (UNFPA), *Mortalidad infantil y en la niñez de pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina: inequidades estructurales, patrones diversos y evidencia de derechos no cumplidos*, United Nations (2010).

²² См. Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов, тематический документ в рамках подготовки к Всемирной конференции по правам коренных народов, “Indigenous peoples’ access to decent work and social protection”, June 2014.

коренных народов в сфере занятости и профессий, они особенно уязвимы в том, что касается самых экстремальных форм трудовой эксплуатации, таких как опасные условия труда, детский труд и принудительный труд. Последний аспект включает крепостной труд коренных народов в нескольких странах Южной Азии, похожую на рабство практику в частях Африки и долговую кабалу в частях Латинской Америки. Женщины и дети из коренных народов сталкиваются с дополнительными угрозами, связанными с торговлей людьми и сексуальной эксплуатацией, а также эксплуатацией в сфере домашнего труда.

68. Достигнут некоторый прогресс в том, что касается документального подтверждения грубых нарушений прав коренных народов в контексте трудовой эксплуатации, в том числе в форме принудительного и детского труда²³, и контрольные органы МОТ все в большей мере занимаются условиями труда работников из коренных народов согласно соответствующим конвенциям²⁴. Однако в этой области Специальный докладчик видит необходимость в дополнительных специальных мерах для защиты находящихся в наиболее уязвимом положении отдельных лиц и групп людей. Такие усилия могут включать совместную разработку всеобъемлющих планов действий между правительствами, организациями коренных народов, организациями трудящихся и работодателей и другими; распространение информации и повышение уровня осведомленности на языках коренных народов; расширение экономических прав и возможностей наиболее уязвимых групп населения; и оказание поддержки жертвам.

69. Специальный докладчик обращает внимание на неустойчивое положение многочисленных женщин-представительниц коренных народов, в частности из Латинской Америки и Азии, которые работают домработницами либо в своих странах, либо в качестве трудящихся-мигрантов. По оценкам МОТ, в мире насчитывается как минимум 53 млн взрослых домашних работников, и 83 процента из них составляют женщины²⁵. Неизвестно, какой процент приходится на женщин из коренных народов, однако имеющиеся небогатые данные указывают на то, что в некоторых странах они, возможно, составляют большинство. Эти женщины часто сталкиваются с прискорбными условиями труда, трудовой эксплуатацией и нарушениями прав человека, и нередко они не имеют никаких средств судебной защиты. В этой связи Специальный докладчик отмечает, что в сентябре 2013 года ступила в силу Конвенция о домашних работниках (Конвенция МОТ № 189). Конвенция имеет целью распространить основные трудовые права на домашних работников по всему миру и потенциально может стать важным инструментом для женщин из коренных народов.

²³ См. Bedoya Silva-Santisteban and Bedoya Garlan, working documents: El trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana; Enganche y servidumbre por deudas en Bolivia; Servidumbre por deudas y marginación en el chaco de Paraguay; ILO, 2005; Guidelines for combating child labour among indigenous and tribal peoples, ILO, 2006; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, mission to Paraguay, report and recommendations, 2009, имеются по адресу: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_EN.pdf; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, mission to Bolivia, report and recommendations, 2009, имеются по адресу: http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/UNPFII_Mission_Report_Bolivia%20_EN.pdf.

²⁴ Замечания контрольных органов МОТ имеются в базе данных МОТ NOMRLEX по адресу: www.ilo/normlex.

²⁵ *Domestic Workers Across the World: Global and regional statistics and the extent of legal protection*, ILO, 2013.

70. Специальный докладчик выражает свою готовность сотрудничать с ратифицирующими странами, организациями коренных народов, в частности женскими организациями, МОТ и другими для обеспечения того, чтобы этот документ лучше знали и чтобы его осуществляли в партнерстве с коренными народами, тем самым, следует надеяться, внося конкретный вклад в улучшение жизни многих домашних работников из коренных народов.

Положение женщин-представительниц коренных народов

71. Если взглянуть на имеющиеся социально-экономические данные, дезагрегированные по признаку этнического происхождения и пола, то не возникает никаких сомнений в том, что женщины из коренных народов сталкиваются с особыми и взаимосвязанными формами дискриминации в силу их коренной самобытности и их пола. Гендерная дискриминация представляет собой печальную реальность в большинстве стран; она также встречается в некоторых общинах коренного населения, где, например, женщины традиционно могут не участвовать в органах управления или где девочек не стимулируют к учебе. Словом, многие женщины из коренных народов все еще сталкиваются с дополнительной гендерной дискриминацией, которая ведет к неблагоприятному положению, маргинализации и, в крайнем случае, к насилию, физическим увечьям, торговле людьми, проституции и ограниченному доступу к правосудию. С другой стороны, есть богатые документальные подтверждения большой и важной роли, которую женщины из коренных народов играют во многих областях жизни, включая производство продуктов питания, сохранение биоразнообразия, адаптацию к изменению климата, передачу языков, культуры и знаний, урегулирование конфликтов и миротворчество.

72. Специальный докладчик отмечает, что все еще слышны голоса, ослабляющие остроту прений вокруг женщин из коренных народов, либо игнорируя их маргинализацию и нарушения их прав как следствие «культуры и традиций», либо изображая ложное противоречие и разрыв между коллективными правами коренных народов и индивидуальными правами женщин-представительниц коренных народов. Специальный докладчик выступает решительно против таких взглядов и подчеркивает взаимозависимый и взаимоусиливающий характер коллективных и индивидуальных прав. Реализация индивидуальных прав мужчин и женщин из коренных народов зависит от реализации их коллективных прав на самоопределение, включая культуру, язык, земли и территории. Аналогичным образом, коренные народы должны руководствоваться универсальными правами человека, которые еще больше укрепляют и развивают их органы управления, их обычаи и традиции при полном участии женщин из коренных народов.

73. В этой связи Специальный докладчик, с согласия Комитета по экономическим, социальным и культурным правам, подчеркивает, что и Декларация о правах коренных народов, и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах должны толковаться в более широких рамках прав человека и основных свобод²⁶. Это означает, что культурные права не могут использоваться для ограничения сферы признанных на международном уровне прав человека или для посягательства на такие права. Этот принцип недвусмысленно поддерживается в статье 34 Декларации, в которой предусматрива-

²⁶ E/C.12/GC/21, пункт 18.

ется, что «коренные народы имеют право на поощрение, развитие и сохранение своих ... правовых систем или обычаев, в соответствии с международными стандартами в области прав человека».

74. Специальный докладчик приветствует создание и распространение организаций и сетей женщин из коренных народов во всех частях мира на местном, национальном, региональном и международном уровнях²⁷. Эти организации являются динамичными, и за относительно короткий период времени они сумели твердо и убедительно выразить обеспокоенности, приоритеты и устремления женщин из коренных народов в отношении их индивидуальных прав, а также их прав как членов коллективов коренного населения.

75. Как было также отмечено в ее первом докладе Совету по правам человека (A/HRC/27/52), в период действия ее мандата Специальный докладчик будет уделять особое внимание вопросам, касающимся женщин из коренных народов, и будет прилагать особые усилия для тесного сотрудничества с женщинами из коренных народов, дабы волнующие их проблемы неизменно находили отражение в ее работе. В этих усилиях она будет стремиться дополнить работу других мандатариев и органов, активно действующих в этой области, включая Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, Рабочую группу по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике и Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

Управление

76. Государствам необходимо консультироваться с коренными народами и обеспечивать их участие до принятия законодательных или административных мер или проектов, затрагивающих их. Обеспокоенность на этот счет неоднократно высказывалась в контексте стратегий и программ, предназначенных для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

77. Первым шагом в разработке надлежащих планов и программ развития в контексте целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и за их рамками является оценка потребностей и установление приоритетов, равно как и разработка стратегических планов действий с целями и рамками осуществления, причем вместе с коренными народами. Планирование, учитывающее и охватывающее шаги по реализации прав коренных народов, может также проводиться в контексте более широких стратегий развития в сферах образования, здравоохранения, жилья, сокращения масштабов нищеты и ресурсов (см. A/HRC/24/41, пункты 49–51), а также в других областях. Вовлечение коренных народов с самого начала в планирование и во все этапы осуществления, которое будет вносить большой вклад в содействие реализации основных целей развития в отношении коренных народов, до сих пор является шагом, который нередко игнорируют.

78. Проведенный в 2008 году секретариатом Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов кабинетный анализ

²⁷ См. базу данных Международного форума женщин из коренных народов, содержащую информацию об организациях женщин из коренных народов, по адресу: <http://www.fimi-iiwf.org/organizaciones.php>.

страновых докладов о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, привел к следующему заключению: в 80 процентах докладов вопросы коренных народов освещаются недостаточно; ни в один из докладов последовательно не включаются дезагрегированные данные; и ни один из докладов не был подготовлен в консультации с коренными народами²⁸. На международном уровне аналогичные обзоры различных общих страновых оценок и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, которая представляет собой главную рамочную программу оказания системой Организации Объединенных Наций помощи в целях развития на уровне стран, также привели к выводу о том, что коренные народы мало участвуют и что большинство рамочных программ не предусматривают предоставление дезагрегированных данных и установление контрольных показателей, связанных с развитием коренных народов²⁹.

79. Последствия этого упущения являются простыми, но далеко идущими: если потребности и обеспокоенности коренных народов не получают отражения в этих общих рамочных программах, разрабатываемых правительствами и поддерживаемых Организацией Объединенных Наций и другими двусторонними и многосторонними донорами, то коренные народы могут просто быть исключены из усилий в сфере развития, а их правам может быть даже нанесен еще больший ущерб.

80. С позитивной стороны, Специальному докладчику известны многочисленные примеры всеохватных и совместных усилий в сфере развития в поддержку коренных народов. Они варьируются от крупных программ по демаркации земель коренных народов и развитию межкультурного и двуязычного образования на национальном уровне до мелких проектов, осуществляемых непосредственно самими общинами коренного населения с учетом их собственных приоритетов. Некоторые страны также продвинулись вперед в создании регулярных и официально оформленных механизмов консультаций и участия, которые обеспечивают влияние коренных народов в вопросах стратегического планирования и осуществления стратегий и программ в области развития.

81. В рамках системы Организации Объединенных Наций есть некоторые важные примеры создания платформ для диалога на страновом уровне между коренными народами и подразделениями системы. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает, что государства, а также учреждения системы Организации Объединенных Наций в соответствии со статьями 41 и 42 Декларации о правах коренных народов и более широким кругом документов по правам человека должны уважать право коренных народов на участие в затрагивающих их мероприятиях в области развития и на то, чтобы с ними консультировались по поводу таких мероприятий.

²⁸ См. В. Hartley, *MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review*, No. 3, secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Peoples, 2008.

²⁹ М. Lopez, *Integration of Indigenous Peoples' Perspectives in Country Development Processes: Review of selected CCAs and UNDAFs*, secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (2007); А. К. Nongkynrih, *Integration of Indigenous Peoples Perspectives in Country Development Processes: Review of selected CCAs and UNDAFs*, secretariat of the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (2008).

82. Разработка глобальной повестки дня в области развития на период после 2015 года требует новых усилий по созданию адекватных всеохватных механизмов управления для целей консультаций и участия на национальном и международном уровнях в качестве мощного бастиона против навязываемого извне развития событий и в качестве предпосылки для достижения устойчивого развития. Эти основные требования в сфере управления должны получить надлежащее отражение в рамочной программе по достижению целей устойчивого развития.

V. Выводы и рекомендации относительно выработки целей в области устойчивого развития

83. Взаимодействие в рамках партнерских связей с коренными народами в выработке стратегий для постепенной реализации их экономических, социальных и культурных прав является не только обязанностью государств в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах и Декларацией о правах коренных народов, но и бесценным вкладом в усиление многообразия устойчивых систем обеспечения средств существования и экономических систем, которые включают рыночные, нерыночные и другие подходы в интересах обеспечения более справедливого и рационального раздела богатств и ресурсов.

84. Завершая свой первый доклад Генеральной Ассамблее, Специальный докладчик подчеркивает ту уникальную возможность, которую имеет мировое сообщество в плане использования процессов разработки, осуществления и контроля, связанных с целями в области устойчивого развития, для борьбы с сохраняющейся дискриминацией против коренных народов, как индивидуумов и как коллективов, и в отношении доступа к мероприятиям в сфере развития и адекватности таких.

85. Для преодоления дискриминации против коренных народов, в частности против женщин из коренных народов, потребуются согласованные усилия и, во многих случаях, специальные меры. Специальный докладчик выражает свою надежду на то, что мировое сообщество готово предпринять необходимые шаги для того, чтобы покончить с историческими несправедливостями, совершавшимися против коренных народов, и в этой связи она выносит следующие рекомендации:

а) процессы разработки, реализации и отслеживания целей в области устойчивого развития должны использоваться в качестве средства для удовлетворения чаяний коренных народов в отношении развития на основе самоопределения и для достижения равенства с точки зрения итогов процесса развития. Это потребует полного и эффективного участия коренных народов в разработке, реализации и отслеживании целей на международном и национальном уровнях, включая создание регулярных механизмов консультаций и участия;

б) универсальность предлагаемых целей в области устойчивого развития дает уникальную возможность для освещения и устранения существующих неравенств между коренными и некоренными слоями населения во всех странах по всему миру. Чтобы следить за положением дел в

сфере дискриминации, повторяющиеся процессы сбора данных, такие как переписи населения и жилого фонда, должны дезагрегировать данные, используя самоидентификацию в качестве главного критерия для идентификации коренных народов. Следует разработать дополнительные конкретные показатели и связанные с ними процессы сбора данных для отслеживания существенно важных аспектов развития коренных народов на основе самоопределения, такие как правовые гарантии владения и пользования в отношении земель, территорий и природных ресурсов;

с) государствам следует принимать широкие меры для обеспечения уважения трудовых прав коренных народов, а также специальные меры для урегулирования положения групп, находящихся в наиболее уязвимом положении с точки зрения принудительного труда, детского труда, сексуальной эксплуатации и торговли людьми;

d) следует заняться теми неблагоприятными условиями, с которыми сталкиваются коренные народы в отношении образования и здравоохранения, посредством выявления многочисленных факторов, вызывающих маргинализацию, принятия комплексных политических подходов для устранения взаимосвязанных причин неблагоприятного положения, установления конкретных национальных целевых показателей в сферах здравоохранения и образования коренных народов и сбора дезагрегированных и конкретных данных для отслеживания прогресса;

e) следует привлекать коренные народы к разработке и предоставлению надлежащих социальных услуг, в частности в секторах образования и здравоохранения, при том понимании, что приемлемые в культурном отношении услуги не только требуются международными стандартами в области прав человека, но и связаны с более высокими достижениями.