



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 October 2006
Russian
Original: Spanish

Шестьдесят первая сессия
Пункт 64(а) повестки дня
Вопросы коренных народов

Положение с правами человека и основными свободами коренных народов

Записка Генерального секретаря*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов Родольфо Ставенхагена во исполнение пункта 18 резолюции 2005/51 Комиссии по правам человека от 20 апреля 2005 года.

* Доклад представляется с опозданием в связи с проведением консультаций.



Положение в области прав человека и основных свобод коренных народов

Резюме

Настоящий доклад охватывает мероприятия, осуществленные в период между ноябрем 2005 года и октябрём 2006 года, и посвящен, в частности, некоторым вопросам, которые, по мнению Специального докладчика, вызывают беспокойство и поэтому требуют особого и неотложного внимания.

Специальный докладчик осуществлял во исполнение возложенного на него Комиссией по правам человека в 2001 году мандата следующие мероприятия: а) проводил тематические исследования по вопросам, которые отражаются на положении в области прав человека и основных свобод коренных народов; б) осуществлял визиты в страны; и с) обменивался с правительствами сообщениями, касающимися утверждений о нарушениях прав человека и основных свобод коренных народов во всех странах мира.

В данном случае Специальный докладчик обращает особое внимание на значение для коренных народов принятия Генеральной Ассамблеей Декларации о правах коренных народов, которую Совет по правам человека принял на своей первой сессии.

В рассматриваемый период Специальный докладчик совершил официальные поездки в Новую Зеландию и Эквадор, а также повторные визиты для отслеживания ситуации в Гватемалу, Мексику и Канаду.

Содержание

| | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| I. Введение | 1–4 | 4 |
| II. Деятельность, осуществляемая в рамках мандата | 5–32 | 4 |
| A. Поездки в страны | 15–24 | 6 |
| 1. Поездка в Новую Зеландию | 16–19 | 6 |
| 2. Поездка в Эквадор | 20–24 | 7 |
| B. Осуществление рекомендаций, содержащихся в докладах Специального докладчика | 25–31 | 8 |
| C. Обмен сообщениями с правительствами и меры по жалобам о нарушениях прав человека коренных народов | 32 | 10 |
| III. Перспективы международной защиты прав человека коренных народов | 33–40 | 10 |

I. Введение

1. Доклад, который представляется во исполнение резолюции 2005/51 Комиссии по правам человека от 20 апреля 2005 года, является третьим докладом, который представляет Генеральной Ассамблее Специальный докладчик по вопросу о положении в области прав человека и основных свобод коренных народов г-н Родольфо Ставенхаген. В отчетный период Специальный докладчик представил свой ежегодный доклад Совету по правам человека на его второй сессии (E/CN.4/2006/78 и Add.1–5).
2. Отчетный период охватывает мероприятия, осуществленные с ноября 2005 года по октябрь 2006 года, и в нем, так же, как и в докладе, представленном Ассамблее в прошлом году (A/60/358), рассматриваются, в частности, некоторые вопросы, которые, по мнению Докладчика, имеют особое значение для поощрения и защиты прав коренных народов.
3. Полномочия, которыми Специальный докладчик наделен в соответствии со своим мандатом, изложены в резолюциях 2001/57, 2002/65, 2003/56, 2004/62 и 2005/51 Комиссии по правам человека и более подробно в докладах Специального докладчика E/CN.4/2002/97 (пункты 2 и 3) и E/CN.4/2004/80 (пункт 2). Международные правовые нормы, которыми руководствуется в своей деятельности Специальный докладчик, подробно изложены в его докладах E/CN.4/2002/97 и E/CN.4/2004/80/Add.1 (пункты 79–101).
4. Новым элементом в резолюции 2005/51 Комиссии стала просьба к Специальному докладчику приступить к подготовке исследования о наилучшей практике выполнения рекомендаций, содержащихся в его общих и страновых докладах, и представить Комиссии по правам человека доклад о проделанной работе на ее шестьдесят второй сессии.

II. Деятельность, осуществляемая в рамках мандата

5. В ежегодном докладе, который я представил в сентябре Совету по правам человека по итогам интерактивного диалога с государствами и неправительственными организациями, отражена деятельность, осуществленная с марта 2005 года по март 2006 года. В указанный период мои усилия, как и в предыдущие годы действия моего мандата, были по-прежнему сосредоточены в трех крупных сферах деятельности: прежде всего на исследовании и тематической разработке вопросов, которые влияют на положение в области прав человека и основных свобод коренных народов и которые излагаются в основном докладе; во-вторых, на посещениях стран; и, в-третьих, на срочных призывах и утверждениях о предполагаемых нарушениях прав человека и основных свобод коренных народов.
6. Деятельность, осуществленная в этих областях, отражена в моем основном докладе (E/CN.4/2006/78) и в приложениях к нему. В этом году представлены пять приложений, которые касаются сообщений, полученных и направленных в отчетный период в связи с предполагаемыми нарушениями прав человека и основных свобод коренных народов (E/CN.4/2006/78/Add.1); доклад о моей поездке в Южную Африку в период с 28 июля по 8 августа 2005 года (E/CN.4/2006/78/Add.2); доклад о моей поездке в Новую Зеландию в период с 16 по 26 ноября 2006 года (E/CN.4/2006/78/Add.3); мой доклад о ходе осуществ-

вления исследования о наилучшей практике выполнения рекомендаций, содержащихся в моих ежегодных докладах, во исполнение просьбы Комиссии по правам человека (E/CN.4/2006/78/Add.4); и доклады с изложением выводов и рекомендаций соответствующих международных семинаров по конституционным реформам, проведенных Межпарламентским союзом и Университетом штата Аризона по теме моего основного доклада в июле и октябре 2005 года, соответственно (E/CN.4/2006/78/Add.5).

7. В нынешнем году мой тематический доклад посвящен исследованию о выполнении норм и правовых положений, касающихся прав коренных народов. В последнее десятилетие в различных странах были внесены многочисленные изменения в конституции и законодательство с целью признания статуса коренных народов и их гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Сфера действия некоторых законов шире, чем других законов; в некоторых случаях признанные права ограничены и подчинены интересам третьих сторон или общим интересам государства.

8. Тем не менее принятые в последние годы нормативные и законодательные положения, касающиеся коренных народов, отнюдь не изменили существенным образом их повседневную жизнь. Разрыв, который существует между признанием прав коренных народов в законодательном порядке и практической реализацией ими своих прав, является весьма серьезной проблемой, которая заслуживает пристального внимания Совета по правам человека и Генеральной Ассамблеи. В нынешнем году я указал в своем докладе на факторы, которые, по моему мнению, в определенной степени обуславливают это явление.

9. Отмечается, что во многих странах международные принципы и нормы, касающиеся прав человека коренных народов, во внутреннем законодательстве стран не применяются, поскольку даже после их ратификации они далеко не всегда автоматически становятся частью внутреннего законодательства. Иногда ими пренебрегают и чиновники, и работники судебной системы. Сообщается также о несоответствии различных законов, например законов, касающихся использования природных ресурсов, и законов о правах человека коренных народов.

10. Однако главной проблемой является проблема реализации, т.е. разрыв, который существует между действующим законодательством и административной, юридической и политической практикой. Этот разрыв, который существует между формальным признанием и реальной реализацией прав, есть не что иное, как нарушение прав человека коренных народов. Закрывать брешь, восполнить пробел — трудная задача, которую следует рассматривать как программу действий в области прав человека коренных народов на будущее.

11. Коренные народы все чаще прибегают к помощи международных механизмов для защиты своих прав человека. На региональном уровне все большее значение приобретает межамериканская система по правам человека и начинает набирать силу африканская региональная система. На международном уровне несомненным моральным авторитетом пользуются Международная организация труда и договорные механизмы Организации Объединенных Наций, которые все чаще используют этот авторитет для защиты прав коренных народов. Таким образом формируется новая система передовой практики, которая обеспечивает связь между коренными народами, государствами и международными механизмами, что, однако, не всегда дает удовлетворительные результаты.

12. Свидетельством все возрастающего интереса к явлению, которое обозначают как «правоприменительная брешь», и к поиску конструктивных решений для того, чтобы восполнить эту брешь, является готовность выполнить мои рекомендации как Специального докладчика. Поэтому, как я уже отметил ранее, в своей резолюции 2005/51 Комиссия по правам человека просила меня провести исследования о «наилучшей практике выполнения рекомендаций, содержащихся в его общих и страновых докладах».

13. Доклад о том, как продвигается это исследование, был представлен Совету по правам человека на его недавней сессии (E/CN.4/2006/78/Add.4). В этом докладе я отметил, что «полученная на настоящий момент информация, хоть и представляет большой интерес, все же еще не отвечает конкретным потребностям, связанным с проведением исследования, которое могло бы как-то содействовать достижению указанной цели». Поэтому я считаю исключительно важным «получить информацию о конкретных мерах, принятых для выполнения рекомендаций, содержащихся» в моих соответствующих докладах.

14. Я намерен выполнить просьбу Комиссии, касающуюся подготовки моего окончательного исследования, и с этой целью намерен осуществить различные мероприятия, которые позволят мне собрать необходимую информацию.

А. Поездки в страны

15. В период, охватываемый настоящим докладом, я совершил две официальные поездки, чтобы ознакомиться с положением в области прав человека коренных народов, а именно — в Новую Зеландию и Эквадор. Результаты моей поездки в Новую Зеландию изложены в докладе, представленном Совету по правам человека на его недавней сессии (E/CN.4/2005/78/Add.3); о результатах своей поездки в Эквадор я доложу в ближайшее время.

1. Поездка в Новую Зеландию

16. Я посетил Новую Зеландию в ноябре 2005 года по приглашению правительства и организаций маори. Я удовлетворен тем, что правительство приняло на себя обязательство улучшить положение маори, численность которых составляет примерно 15 процентов от общей численности населения и которые находятся в менее благоприятном положении по сравнению с остальным населением с точки зрения показателей социального развития и развития человеческого потенциала, особенно в области здравоохранения, жилищной сфере, в области образования, с точки зрения уровня доходов и занятости. Это неравенство все еще существует. Я удовлетворен также обязательством властей обеспечить, чтобы плодами развития страны могли пользоваться в равной мере все группы новозеландского общества.

17. Несмотря на достигнутый прогресс, многие маори недовольны темпами выплаты компенсации, на которую они имеют право в связи с нарушениями, совершенными Британской короной после подписания в 1840 году Договора Вайтанги, который обеспечивает правовую основу, регулирующую отношения между маори и государством.

18. Кроме того, многие маори обеспокоены в настоящее время принятием нового закона о прибрежной зоне, который отменяет их традиционные права на

эти земли и заменяет их административными процессами, в соответствии с которыми они могут получить право на иное использование этих земель.

19. В своем докладе я сделал правительству Новой Зеландии ряд рекомендаций, направленных на закрепление и усиление прав человека народа маори, в том числе рекомендации, касающиеся его коллективных прав на землю и прибрежную зону.

2. Поездка в Эквадор

20. В апреле нынешнего года по приглашению правительства и организаций коренных народов этой страны я совершил официальную поездку в Эквадор. Я посетил различные общины коренных народов, проживающих в прибрежной зоне, в горных районах и в районе Амазонки, и встречался с высокопоставленными деятелями страны, а также с представителями всех коренных народов.

21. Хотя полная информация об этой поездке будет представлена в моем следующем докладе как Специального докладчика Совета по правам человека, я хотел бы, воспользовавшись представившейся возможностью, поделиться некоторыми впечатлениями об этой поездке. Прежде всего я обратил внимание на существование значительного юридического вакуума в вопросе защиты прав коренных народов. Хотя в конституции Эквадора 1998 года и закреплены конкретные коллективные права коренных народов и народностей в различных областях, эти права еще не зафиксированы в соответствующих подзаконных актах, что значительно затрудняет их реализацию в полном объеме. Кроме того, правительство создало различные государственные институты для решения проблем коренных народов, которые обеспечивают возможность участия коренных народов в реализации государственной политики, однако, поскольку их статус не закреплен в конкретных законах, они не имеют необходимых полномочий.

22. С годами эквадорское государство признало право коренных народов на некоторые территории, особенно в районе реки Амазонки, что позволило им общинам заключить соглашения об использовании земель, на которых они проживают, и ресурсов. Тем не менее большое беспокойство вызывают постоянное ухудшение окружающей среды в районах проживания коренного населения и последствия деятельности по добыче полезных ископаемых, в частности деятельности нефтяных и горнодобывающих компаний, а также предприятий по добыче леса, для окружающей среды и прав коренных народов, особенно в районе Амазонки, в пограничных северных районах страны и на тихоокеанском побережье. Особого внимания заслуживают проблемы, являющиеся следствием незаконной вырубki леса и другой незаконной деятельности на территориях проживания народов, с которыми контакты не поддерживаются или которые живут в добровольной изоляции. Некоторые общины, в частности племя сараяку в бассейне реки Амазонки, воспротивились нефтяным разработкам на принадлежащей им территории и обратились за помощью к межамериканской системе по правам человека.

23. Несмотря на наблюдающийся в последние годы в стране экономический рост, различные показатели экономического и социального развития и развития человеческого потенциала коренных народов по-прежнему ниже среднего национального уровня. Помимо нищеты в сельских районах все более тяжелым

становится положение представителей коренных народов в городах, особенно женщин из числа коренных народов.

24. И наконец, отсутствие закона, который учитывал бы нормы права коренных народов, порождает конфликтные ситуации в случаях, когда возникают противоречия между законодательством, касающимся коренных народов, и обычным законодательством. Проблемы доступа представителей коренного населения к системе правосудия усугубляются отсутствием надлежащей системы государственной защиты, отсутствием переводчиков и тем, что работники судебной системы и государственные служащие как таковые, как правило, не считаются с особенностями различных культур. Я представил правительству Эквадора, а также оказывающим экспертную помощь международным организациям ряд рекомендаций, которые, в случае, если они будут выполнены должным образом, будут содействовать, по моему мнению, улучшению положения в области прав человека коренных народов Эквадора.

В. Осуществление рекомендаций, содержащихся в докладах Специального докладчика

25. В соответствии с просьбой Комиссии по правам человека я принял ряд мер для того, чтобы проанализировать, как в различных странах выполняются рекомендации, содержащиеся в моих докладах. В мае я совершил повторный визит в Гватемалу, для того чтобы ознакомиться с изменениями, произошедшими после моего официального визита в 2002 году. В ходе визита я смог лишний раз убедиться в важности и необходимости мер по осуществлению, принятых механизмами по правам человека для оказания помощи правительствам, национальным учреждениям и организациям гражданского общества в рамках их усилий по улучшению положения в области прав человека в различных странах.

26. Говоря о положении в области прав человека коренных народов в Гватемале, следует отметить целый ряд изменений и достижений. Особое впечатление произвел на меня тот факт, что государственная власть все больше осознает необходимость безотлагательного решения вопроса о правах коренного населения в стране, благодаря чему были созданы различные инстанции для проведения диалога между коренными народами и государством.

27. Особенно важным я считаю также признание государством факта совершения преступлений в период вооруженного конфликта, от которых особенно пострадали общины коренных народов. В этой связи следует также указать на важность того, что суды уже начали выносить приговоры за дискриминацию в отношении коренных народов.

28. Вместе с тем, несмотря на этот важный прогресс, в ходе своего визита в Гватемалу я мог также убедиться в том, что дискриминация и расизм в отношении коренных народов по-прежнему остаются весьма распространенным явлением, причем особое беспокойство вызывает положение женщин и детей из числа коренных народов. В ходе своего визита я обнаружил также, что процесс осуществления Мирных соглашений, в частности Соглашения о самобытности и правах коренных народов, продвигается очень медленно. Организации, созданные для защиты прав коренных народов, не имеют надлежащей организационной базы и бюджетного финансирования. Системе отправления право-

судия требуется существенная и безотлагательная помощь для того, чтобы обеспечить доступ к ней представителям коренных народов, в частности женщинам, в случаях нарушений их прав человека. Для этого особенно важно признать обычное право коренных народов, обеспечив его защиту в рамках гватемальского законодательства в соответствии с международными нормами по правам человека.

29. И наконец, несмотря на то, что власти официально признали факт совершения зверских преступлений в период вооруженного конфликта и ответственность за них государства, я почувствовал, что общины коренных народов убеждены, что полной справедливости в Гватемале не будет до тех пор, пока не будут привлечены к ответственности те, кто совершил эти преступления.

30. В Мексике были приняты разные меры для разработки надлежащей методологии оценки степени выполнения рекомендаций Специального докладчика. Я участвовал в некоторых из них вместе с представителями правительственных властей, организаций коренных народов и правозащитных организаций; я также побывал в общинах коренных народов в различных частях страны, чтобы получить информацию из первых рук. Соответствующие власти в Мексике принимают меры для удовлетворения потребностей, на которые указывают многочисленные общины коренных народов, в частности в том, что касается инфраструктуры, социальных служб и поддержки производственной деятельности. Однако на фоне накопившихся многочисленных проблем эта помощь явно недостаточна. В последние годы объем выделяемых из государственного бюджета средств для решения серьезнейших проблем, с которыми сталкиваются общины коренных народов, не увеличивается. Особенно беспокоит то, что в некоторых случаях власти принимают решения об осуществлении проектов по развитию в районах проживания коренных народов, результаты которых могут серьезно ухудшить положение с правами человека соответствующих общин. В частности, речь идет о проекте строительства гидроэлектростанции «Ла Парота» в штате Герреро. Несмотря на мои рекомендации, содержащиеся в докладе о моей официальной поездке в Мексику в 2003 году, не внесены поправки в Закон о коренном населении 2001 года, включенный в Политическую конституцию страны, и не выполнены мирные соглашения, заключенные на острове Сан-Андрес.

31. В начале октября нынешнего года я принял участие в состоявшемся в Оттаве (2 и 3 октября) совещании с представителями правительства Канады и различных организаций коренных народов и правозащитных организаций, посвященном выполнению моих рекомендаций, сделанных по итогам моего визита в Канаду в 2004 году. 5–7 октября состоялся международный семинар экспертов, посвященный вопросу осуществления рекомендаций Специального докладчика как таковых. Итоги этих мероприятий, свидетельствующих о растущей заинтересованности в осуществлении рекомендаций, будут служить полезным материалом для завершения моего запрошенного Комиссией по правам человека исследования о «наилучшей практике» выполнения рекомендаций Специального докладчика. Кроме того, такого рода мероприятия показывают, как следует активизировать деятельность по выполнению рекомендаций Специального докладчика в других странах, которые он посетил ранее. В 2007 году аналогичные мероприятия готовы провести Чили и Филиппины.

С. Обмен сообщениями с правительствами и меры по жалобам о нарушениях прав человека коренных народов

32. Мне по-прежнему поступало все больше сообщений от организаций коренных народов и гражданского общества с утверждениями о нарушениях прав человека коренных народов. В значительном числе случаев на основании этих сообщений я направлял письма в связи с утверждениями о нарушениях, а в тех случаях, когда возникает серьезная или неотвратимая угроза осуществлению прав человека, я обращался к правительствам со срочными призывами. Рост числа сообщений свидетельствует о том, что коренные народы и их организации получают все более полное представление о тех механизмах, которые имеются в распоряжении Специального докладчика, и вместе с тем служат тревожным напоминанием о том, что серьезные нарушения и ограничения прав человека этих народов не прекращаются. Особое беспокойство вызывает тот факт, что лишь некоторые участвующие в этой системе обмена сообщениями государства систематически и удовлетворительно реагируют на письма, содержащие утверждения о нарушениях, и на срочные призывы, с которыми я к ним обращаюсь. Я рекомендовал Совету по правам человека, чтобы при проведении всеобщего периодического обзора специальных процедур он обратил на это серьезное препятствие на пути создания эффективной системы защиты прав коренных народов особое внимание.

III. Перспективы международной защиты прав человека коренных народов

33. Говоря о международной защите прав, я хотел бы указать на важность принятия 29 июня Советом по правам человека на его первой сессии Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Это результат, который был достигнут после почти двадцатилетних переговоров в Женеве и которого так долго ждали коренные народы и международное правозащитное сообщество. К сожалению, принять этот новый международный документ о защите прав человека консенсусом не удалось, поэтому очень важно, чтобы эта Генеральная Ассамблея могла ратифицировать эту Декларацию, выразив таким образом свою поддержку конструктивной деятельности Совета по правам человека.

34. Я считаю, что Декларация уже сейчас обеспечивает новые возможности для защиты и поощрения прав человека коренных народов в мире и является свидетельством формирующегося международного консенсуса в отношении содержания прав человека коренных народов мира. Я искренне надеюсь, что Совет и Ассамблея будут и впредь уделять пристальное внимание столь важному процессу в области прав человека.

35. Эта Декларация как новый имеющий обязательную силу эталон прав человека коренных народов налагает новые обязательства и открывает самые разнообразные перспективы. Во-первых, речь идет о необходимости уточнить и расширить права человека и международные обязательства государств, предусмотренные в различных уже существующих международных документах о правах человека, и придать им новое содержание с учетом Декларации, поскольку с чисто формальной юридической точки зрения сама по себе она не

является документом обязательным. Важную и новаторскую роль в этом процессе несомненно надлежит сыграть национальным и международным судам.

36. Декларация должна также стать практическим руководством для деятельности органов, отвечающих за контроль за осуществлением международных договоров о правах человека, в том, что касается толкования сферы применения положений этих договоров к государствам-участникам. В этом смысле Декларация будет содействовать развитию и укреплению международных правовых норм, которые устанавливают всемирные и региональные органы в отношении прав коренных народов.

37. Декларация станет ценным элементом при обсуждении как в рамках международной системы по правам человека, так и в рамках региональных и специализированных структур будущих международных стандартов в отношении коренных народов. В этом смысле принятие Декларации будет также важным стимулом для прояснения сути формирующегося или уже существующего в мире обычного права, касающегося прав коренных народов.

38. Также как и прежние декларации о правах человека (Всеобщая декларация о правах человека, Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, или другие декларации, которые позже стали международными конвенциями), Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов может сыграть важную роль в определении направления процессов развития национального законодательства о правах коренных народов в тех странах, где эти проблемы существуют, а иногда и являются неотложными. Для коренных народов, которые ведут диалог с правительствами государств, пытаясь найти новаторские законодательные решения давних проблем дискриминации, маргинализации, отрицания культурной самобытности и нежелания признать их юридический статус, Декларация уже сейчас служит неперенным ориентиром.

39. Было бы также полезно провести тщательную переоценку различных мероприятий по улучшению существующего положения и международному сотрудничеству, особенно с точки зрения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которые осуществляют различные учреждения системы Организации Объединенных Наций. Это содействовало бы осуществлению в полном объеме различных положений Декларации, особенно в странах, где живут коренные народы.

40. В свете вышеизложенного я позволю себе завершить свой доклад, обратившись к государствам — членам этой Ассамблеи с настоятельным призывом принять эту Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, которую им представил Совет по правам человека.