



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать седьмая сессия

Пункт 5 повестки дня

Правозащитные органы и механизмы

Поощрение и защита прав коренных народов в рамках деятельности по уменьшению опасности бедствий, их предотвращения и мер по подготовке к ним

Исследование, подготовленное Экспертным механизмом по правам коренных народов

Резюме

В своей резолюции 24/10 Совет по правам человека обратился к Экспертному механизму по правам коренных народов с просьбой подготовить исследование по вопросу об обеспечении и защите прав коренных народов в рамках деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий, их предотвращения и мер по подготовке к ним, включая консультации и сотрудничество с заинтересованными коренными народами в разработке национальных планов уменьшения опасности стихийных бедствий. В настоящем исследовании изучается связь между деятельностью по уменьшению опасности бедствий и правами человека, содержится обзор международной нормативно-правовой основы подобной деятельности и анализируются отдельные факторы, делающие коренные народы особо подверженными опасности бедствий. Затем в исследовании рассматривается вопрос о том, как коренные народы могут вносить вклад в деятельность по уменьшению опасности бедствий, и предлагаются пути расширения участия коренных народов в этой деятельности. Доклад завершается рекомендацией № 7 Экспертного механизма.

GE.14-11309 (R) 020914 030914



* 1 4 1 1 3 0 9 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–10	3
А. Опасность, уязвимость и риск	3–6	3
В. Уменьшение опасности бедствий как катализатор прав человека...	7–10	4
II. Международная нормативно-правовая основа	11–25	5
А. Международная правовая основа	11–21	5
В. Обзор глобальных рамок деятельности по уменьшению опасности бедствий	22–25	7
III. Почему коренные народы особенно подвержены рискам?	26–54	9
А. Факторы риска	29–44	10
В. Отсутствие участия коренных народов в процессе принятия решений и непризнание инициатив, выдвигаемых общинами	45–49	15
С. Вклад коренных народов в повышение как собственного потенциала противодействия, так и потенциала противодействия своих стран	50–54	16
IV. Как улучшить консультации с коренными народами и их участие в деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним?	55–72	18
А. Свободное, предварительное и осознанное согласие	56–58	18
В. Партнерство между коренными народами и правительствами	59–61	19
С. Стратегии расширения участия коренных народов в усилиях по уменьшению опасности бедствий	62–72	20
Приложение		
Рекомендация № 7 Экспертного механизма (2014 год): Поощрение и защита прав коренных народов в рамках деятельности по уменьшению опасности бедствий		25

I. Введение

1. В своей резолюции 24/10 Совет по правам человека обратился к Экспертному механизму по правам коренных народов с просьбой подготовить исследование по вопросу об обеспечении и защите прав коренных народов в рамках деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий, их предотвращению и мер по подготовке к ним, включая консультации и сотрудничество с заинтересованными коренными народами в разработке национальных планов уменьшения опасности стихийных бедствий, и представить данное исследование Совету по правам человека на его двадцать седьмой сессии. Совет по правам человека также постановил провести на этой сессии обсуждение в рамках специальной группы в течение половины рабочего дня вопроса о поощрении и защите прав коренных народов в процессе осуществления инициатив по уменьшению опасности стихийных бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним.

2. Экспертный механизм обратился к государствам, коренным народам, негосударственным субъектам, национальным правозащитным учреждениям и другим заинтересованным сторонам с просьбой представить информацию для содействия в подготовке исследования. Полученная информация, на опубликование которой было дано согласие, имеется в свободном доступе на веб-сайте Экспертного механизма.

A. Опасность, уязвимость и риск

3. Бедствие не всегда и далеко не обязательно является неизбежным следствием таких природных явлений, как землетрясения, ураганы или иные метеорологические или геологические явления. В районах, не представляющих интереса для человека, природные явления не представляют опасности и не приводят к стихийным бедствиям. В то же время они становятся опасными, когда происходят вблизи мест проживания людей. Чем более уязвимым являются люди с точки зрения района их проживания, уровня их знаний, понимания опасности и готовности к ней, а также обеспеченности ресурсами, которые могут помочь им ослабить свою уязвимость, тем большими будут отрицательные последствия для их жизни и благополучия.

4. Хотя для предупреждения возникновения или снижения силы большинства природных явлений сделать практически ничего нельзя, деятельность человека может привести к тому, что стихийные бедствия будут происходить чаще и с большей силой. Государства и уязвимые группы населения, в том числе коренные народы, могут сыграть важную роль в обеспечении того, чтобы их действия (или бездействие) не приводили к стихийным бедствиям. Например, здоровые экосистемы могут играть важную роль в смягчении или снижении опасности бедствий, а вмешательство в них человека, например, уничтожение коралловых рифов и вырубка лесов могут ограничить способность экосистем обеспечивать защиту от природных катастроф¹.

¹ Organization of American States, "What are natural hazards?". См. www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea54e/ch05.htm#1.%20how%20natural%20are%20natural%20hazards (информация получена 4 августа 2014 года).

5. Таким образом, под бедствием понимается "событие, которое серьезно нарушает жизнь местных сообществ и общества, является причиной жертв среди населения, а также обширного материального, экономического или экологического ущерба и воздействия, которое превосходит способность сообщества или общества справиться с ним собственными силами. Бедствия часто характеризуются как результат сочетания: подверженности угрозе, существующих параметров уязвимости и недостатка потенциала или мер, направленных на снижение или преодоление потенциальных отрицательных последствий"².

6. Это определение и другие имеющие отношение к бедствиям термины, которые были сформулированы Управлением Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, помогают подходить к работе по уменьшению опасности бедствий с общих позиций. В то же время необходимо обеспечить должный учет мнений коренных народов при осуществлении любых мероприятий и на всех этапах разработки и реализации проектов и действий, направленных на уменьшение опасности бедствий.

В. Уменьшение опасности бедствий как катализатор прав человека

7. Уменьшение опасности бедствий можно охарактеризовать как концепцию и практические действия по снижению риска бедствий посредством систематической работы, направленной на анализ и контроль причинных факторов бедствий, в том числе через снижение подверженности угрозам, уменьшение уязвимости населения и имущества, разумное управление земельными ресурсами и окружающей средой и повышение готовности к неблагоприятным событиям³.

8. Последствия бедствий для прав человека могут быть прямыми, такими как возможная угроза, порождаемая экстремальными метеорологическими явлениями, для права на жизнь, но зачастую они проявляются косвенно и постепенно, в частности в случае усиления нагрузки на системы здравоохранения и повышения уязвимости в связи с миграцией, обусловленной изменением климата (A/HRC/10/61, пункт 92). Это верно практически для всех видов природных угроз. Снижение риска бедствий способствует защите прав человека, уменьшая вероятность негативного воздействия, например, на жилой фонд, здоровье людей, права на землю и доступ к продовольствию. Снижение риска бедствий создает благоприятные условия для поощрения и защиты прав человека, особенно коренных народов, чья тесная связь с природной средой делает их особенно уязвимыми перед угрозой бедствий.

9. Для эффективного осуществления стратегий по уменьшению опасности бедствий требуются сотрудничество и усилия в технической области широкого круга сторон, а также учет потребностей коренных народов, чьи права человека и жизнь эти стратегии призваны защищать. Ни одно учреждение или отдельный сектор не могут самостоятельно добиться реальных изменений, и поэтому сам процесс разработки стратегий снижения риска в партнерстве с правозащитными учреждениями, специалистами по вопросам уменьшения опасности бедст-

² Управление Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, "2009 UNISDR — Терминологический глоссарий по снижению риска бедствий" (Женева, 2009 год), стр. 4. См. www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

³ Там же, стр. 26.

вий и представителями коренных народов открывает большие возможности для расширения участия коренных народов в процессе принятия решений.

10. Все государства обязаны защищать права человека. Опасные природные явления сами по себе еще не являются стихийными бедствиями. Ответ на вопрос о том, станут ли они такими бедствиями, зависит от того, насколько население подвержено их воздействию, от его уязвимости и потенциала противодействия, т.е. от тех факторов, на которые люди (и государство) могут влиять своими действиями⁴. Таким образом, неспособность национальных и местных властей, учреждений, занимающихся уменьшением опасности бедствий, коренных народов и других сторон принять ответственные превентивные меры для снижения подверженности и уязвимости и повышения потенциала противодействия, а также для смягчения их последствий представляет собой правозащитную проблему.

II. Международная нормативно-правовая основа

A. Международная правовая основа

11. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (Декларация) является наиболее всеобъемлющим международным договором о правах коренных народов и должна служить отправной точкой любого обсуждения их индивидуальных и коллективных прав. Хотя в Декларации вопрос уменьшения опасности бедствий конкретно не упоминается, некоторые из ее положений имеют отношение к поощрению и защите прав коренных народов в этой области и могут служить ориентиром для разработки и претворения в жизнь эффективных стратегий и мер, направленных на уменьшение опасности бедствий.

12. Важнейшее значение в этом отношении имеет принцип самоопределения, закрепленный в статьях 3 и 4 Декларации. Как говорится в статье 4, коренные народы при осуществлении их права на самоопределение "имеют право на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, а также путям и средствам финансирования их автономных функций". Статья 4, безусловно, распространяется на местные планы по уменьшению опасности бедствий и обеспечению готовности к ним.

13. Статья 18, посвященная участию в принятии решений, и статьи 19 и 32, в которых речь идет о свободном, предварительном и осознанном согласии, также могут служить ориентиром в контексте усилий по снижению угрозы бедствий. При прочтении этих статей становится очевидным, что коренные народы имеют право участвовать в процессах уменьшения опасности бедствий и что государства обязаны консультироваться с ними и стремиться получить их свободное, предварительное и осознанное согласие с мерами по снижению риска, которые могут их затрагивать. Деятельность по снижению риска имеет больше шансов на успех в тех случаях, когда учитываются процедуры принятия решений и традиционные знания коренных народов.

⁴ Авторы принятой в Чэнду Декларации действий исходят из того, что "стихийных бедствий" не существует. Опасные природные явления — наводнения, землетрясения, оползни и штормы — становятся бедствиями из-за уязвимости и подверженности им людей и общества, которые можно снизить благодаря решительным мерам и действиям и активному участию местных заинтересованных сторон.

14. В статье 31 подтверждается право коренных народов на сохранение и охрану их традиционных знаний и научно-технических достижений, а также содержатся гарантии этого права. Традиционные знания могут вносить ценный вклад в уменьшение опасности бедствий и нуждаются в соответствующем признании и защите. Официальные учреждения по ликвидации последствий бедствий слишком часто игнорируют знания коренных народов, и под внешним влиянием многие успешные формы местной практики исчезли. Иногда практика коренных народов адаптируется к меняющимся условиям.

15. В статье 23 закреплено право коренных народов определять приоритеты и разрабатывать стратегии в целях осуществления своего права на развитие. В частности, коренные народы "имеют право активно участвовать в разработке и определении здравоохранительных, жилищных и других социально-экономических программ, которые их затрагивают". По аналогии с тем, как коренные народы имеют право участвовать в определении и разработке здравоохранительных, жилищных и других социально-экономических программ, они должны также принимать активное участие в планировании и проведении исследований, посвященных анализу уязвимости, и стратегий, направленных на снижение риска. В этом же русле статья 32 признает за коренными народами право определять приоритеты и направления использования своих земель или территорий, в том числе для уменьшения опасности бедствий.

16. С уменьшением опасности бедствий связана задача сохранения и охраны окружающей среды, и Декларация закладывает прочную нормативную базу в этой области. Согласно статье 29, "коренные народы имеют право на сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель или территорий и ресурсов". С учетом потенциального влияния бедствий на земли коренных народов и их плодородие, рациональные стратегии снижения подобной угрозы, разработанные при активном участии этих народов, способствовали бы выполнению требований статьи 29.

17. В экстремальных случаях для снижения угрозы бедствия может потребоваться переселение из районов, считающихся небезопасными с точки зрения такого риска (например, из районов, где существует высокая опасность оползней или которые расположены вдоль рек и подвержены затоплению). Статья 10 Декларации гласит, что "коренные народы не подлежат принудительному перемещению со своих земель или территорий", и допускает переселение лишь при наличии свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующих коренных народов при условии заключения соглашения о компенсации и, когда это возможно, возможностью возвращения.

18. Хотя в Конвенции № 169 Международной организации труда о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах вопрос уменьшения опасности бедствий конкретно не затрагивается, некоторые ее положения применимы в данном контексте. Так, в статье 4, например, говорится, что "в случае необходимости применяются специальные меры для охраны лиц, принадлежащих к соответствующим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды". В пункте 1 статьи 7 подтверждается право коренных народов определять собственные приоритеты развития и участвовать "в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут непосредственно их касаться". Деятельность по снижению угрозы бедствий, бесспорно, подпадает под данное положение. Статья 16 закрепляет право коренных народов не выселяться с занимаемых ими земель и предусматривает гарантии на случай, когда такое переселение считается необходимым в виде исключительной меры.

19. Хотя в универсальных договорах по правам человека конкретно не говорится о необходимости уменьшения опасности бедствий и о праве на безопасную и здоровую окружающую среду (один из ожидаемых результатов уменьшения опасности бедствий), все договорные органы Организации Объединенных Наций по правам человека признают имманентную связь между окружающей средой и осуществлением целого ряда прав человека, таких как право на жизнь, на здоровье, на питание, на воду и на жилье (A/HRC/10/61). Снижение угрозы бедствий может внести важный вклад в поощрение и защиту этих прав человека.

20. В своих заключительных замечаниях некоторые договорные органы рассматривали вопрос уменьшения опасности бедствий с правозащитной точки зрения. Так, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин подчеркивал важность учета гендерного фактора и расширения участия женщин в деятельности, направленной на снижение угрозы бедствий⁵. Комитет по правам ребенка также затрагивал этот вопрос в своих заключительных замечаниях, рекомендуя, например, включить в школьные программы вопросы, касающиеся обеспечения готовности к бедствиям⁶. Замечания обоих Комитетов распространяются соответственно на женщин и детей среди коренных народов.

21. В рамках специальных процедур также уделялось определенное внимание необходимости уменьшения опасности бедствий и последствиям этой деятельности для прав человека. Так, Специальный докладчик по вопросу о праве на питание рекомендовал Никарагуа создать систему быстрого оповещения, с тем чтобы "защитить коренные народы от последствий погодных явлений" и оказать им поддержку в повышении устойчивости их продовольственных систем перед лицом изменения климата (A/HRC/13/33/Add.5, пункт 83 h)). Специальный докладчик по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте также призвала придерживаться правозащитного подхода в деятельности по предупреждению бедствий (A/HRC/13/20/Add.3, пункт 71).

В. Обзор глобальных рамок деятельности по уменьшению опасности бедствий

22. Хиогская рамочная программа действий (ХРПД)⁷, одобренная Организацией Объединенных Наций, представляет собой десятилетний план (на 2005–2015 годы), в котором излагается комплексный подход к снижению угрозы бедствий. Она была одобрена Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в резолюции 60/195 (пункт 2). Помимо признания роли традиционных знаний и культурного наследия, в ХРПД отсутствует конкретное упоминание коренных народов. Однако ряд изложенных в ней стратегий и принципов, касающихся уменьшения опасности бедствий, имеют отношение

⁵ См., например, заключительные замечания, касающиеся Индонезии (CEDAW/C/IDN/CO/5, пункт 39), Гренады (CEDAW/C/GRD/CO/1-5, пункт 36 b)), Ямайки (CEDAW/C/JAM/CO/6-7, пункт 32 b)) и Тувалу (CEDAW/C/TUV/CO/2, пункт 56).

⁶ См., например, заключительные замечания, касающиеся Джибути (CRC/C/DJI/CO/2, пункт 63 h)).

⁷ ЮНИСДР, Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (2005 год). См. www.unisdr.org/files/1037_hyogoframeworkforactionenglish.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

к коренным народам. Речь идет о "создании и укреплении институтов, механизмов и потенциала на всех уровнях, в частности на общинном уровне, которые могут систематически содействовать наращиванию потенциала противодействия опасностям"⁸, необходимости при планировании деятельности, направленной на уменьшение риска бедствий, учитывать "соображения, касающиеся культурного разнообразия, различных возрастных групп и уязвимых групп населения"⁹, а также расширении возможностей общин и местных властей "для управления риском бедствий и уменьшения этого риска благодаря доступу к необходимой информации, ресурсам и полномочиям для осуществления мер, направленных на уменьшение опасности бедствий"¹⁰.

23. Хотя в ХРПД конкретно затрагивается (хотя и в разной степени) ряд вопросов, имеющих отношение к правам человека (например, гендерные аспекты, возрастные и уязвимые группы, культурное разнообразие, средства к существованию и социально-экономические структуры), другие аспекты (такие, как дискриминация и неравенство, экономические и социальные права в целом и необходимость участия затрагиваемых общин) в ней не упоминаются. Кроме того, в ХРПД конкретно не говорится о положении коренных народов.

24. Мандат Управления Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий (ЮНИСДР), ранее Международной стратегии Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий, заключается в том, чтобы служить в системе Организации Объединенных Наций центром по координации деятельности по снижению угрозы бедствий и добиваться синергического эффекта от различных мероприятий в этой области. Благодаря системе глобальных партнерских связей ЮНИСДР выступает инструментом сотрудничества между правительствами, организациями и представителями гражданского общества, включая коренные народы и их организации, в деле осуществления ХРПД.

25. Сегодня ЮНИСДР координирует работу механизма, который придет на смену ХРПД после 2015 года – ХРПД-2¹¹. В основе ХРПД-2 лежат рекомендации совещаний региональных платформ, в частности четвертой сессии Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий, состоявшейся в 2013 году. В докладе о работе четвертой сессии Глобальной платформы упоминается ряд областей, на которые должны обратить должное внимание как государства, так и коренные народы: "Программа ХРПД-2 должна обеспечивать и стимулировать полноценное участие людей, непропорционально сильно страдающих от бедствий, а также отображать принципы социальной интеграции и соблюдения прав человека. Интересы наиболее уязвимых граждан должны учитываться при планировании и внедрении программ по снижению риска бедствий. Их представители также должны иметь возможность занимать ключевые позиции, включая руководящие позиции, при разработке мероприятий по снижению риска бедствий на национальном уровне. В связи с этим необходимо изучить отношения между снижением риска бедствий и правами человека и

⁸ Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 годы, пункт 12.

⁹ Там же, пункт 13.

¹⁰ Там же, пункт 13.

¹¹ ЮНИСДР, Предлагаемые для рассмотрения компоненты Рамочной программы действий по снижению риска бедствий на период после 2015 года. См. www.preventionweb.net/files/35888_srsgelements.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

принять меры по их укреплению"¹². Помимо обеспечения полноценного и действенного участия коренных народов, особенно важно учитывать интересы женщин, детей и инвалидов среди коренных народов, поскольку в условиях различной дискриминации их мнение зачастую не принимается во внимание.

III. Почему коренные народы особенно подвержены рискам?

26. Большинство представителей директивных органов и научных кругов признают, что плохое планирование, нищета и сочетание ряда иных факторов порождают уязвимость, следствием которой становится недостаток возможностей или усилий, необходимых для уменьшения потенциально негативных последствий опасности бедствий. Такая уязвимость связана с непропорционально большими последствиями бедствия для определенной общины в такой же степени, как и с самой опасностью природного явления. Поэтому недостаточный учет потребностей групп населения, сталкивающихся с повышенным риском, в процессе планирования и осуществления мероприятий в случае бедствий может привести к тому, что последствия таких бедствий окажутся гораздо более серьезными.

27. Коренные народы, которые проживают примерно в 90 странах мира и численность которых составляет приблизительно 370 млн. человек¹³, сталкиваются с систематической дискриминацией и отчуждением на уровне политической и экономической власти и по-прежнему относятся к беднейшим и наиболее уязвимым слоям общества. Коренные народы часто лишаются своих исконных земель, территорий и ресурсов, необходимых для выживания, как физического, так и культурного, что еще больше ослабляет их потенциал по противодействию опасным явлениям, как природным, так и антропогенным (Е/С.19/2013/14, пункт 2).

28. Многие общины коренных народов сталкиваются с такими бедствиями, как землетрясения, наводнения, оползни, цунами, ураганы, эрозия береговой полосы и засуха, приводящими к колоссальным потерям – человеческих жизней, имущества и средств существования. Хотя коренные народы зачастую живут небольшими сплоченными группами непосредственно на земле, хорошо знают среду своего обитания и используют стратегии и методы снижения риска, которые зародились в их среде и совершенствовались и передавались из поколения в поколение, перечисленные ниже факторы делают их особенно уязвимыми для последствий стихийных бедствий.

¹² ЮНИСДР, Рамочная программа действий по снижению риска бедствий (ХРПД-2) после 2015 года: отчет по консультациям Глобальной платформы за 2013 год, стр. 4. См. www.unisdr.org/files/35070_hfa2consultationsgp2013report.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

¹³ *State of the World's Indigenous Peoples* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 09.VI.13).

А. Факторы риска

1. Изменение климата

29. В четвертом докладе об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата¹⁴ говорится, что потепление климатической системы продолжается и что это происходит главным образом по причине выбросов парниковых газов, являющихся продуктом человеческой деятельности. В докладах и других исследованиях Межправительственной группы экспертов описывается, как изменение климата будет влиять и уже влияет на основные аспекты жизни миллионов людей во всем мире, становясь причиной все более частых экстремальных погодных явлений, повышения уровня моря, засухи, обострения нехватки воды и распространения тропических и трансмиссивных болезней.

30. Становится все более очевидным, что изменение климата отразится на возможностях реализации прав человека. В 2008 году в преамбуле к своей резолюции 7/23, посвященной правам человека и изменению климата, Совет по правам человека признал этот факт и выразил озабоченность тем, что "изменение климата создает непосредственную и далеко идущую угрозу для людей и общин во всем мире", ставя под угрозу осуществление права на безопасную воду и питание в достаточном количестве, право на охрану здоровья и на жилище. Кроме того, с точки зрения прав человека изменение климата сильнее всего ударит по беднейшим странам и общинам, в том числе по коренным народам.

31. В своем последнем докладе Межправительственная группа экспертов по изменению климата отметила, что "уровень и образ жизни коренных народов, скотоводов и рыбаков, часто определяется наличием природных ресурсов и сильно зависит от мер, принимаемых в связи с проблемой изменения климата, в первую очередь от тех, которые не учитывают их знания, ценности и виды деятельности"¹⁵. Если рассматривать эту проблему через призму прав человека, то становится очевидным, что предполагаемые последствия изменения климата ставят под угрозу возможность реально пользоваться целым рядом прав человека, включая право на жизнь, здоровье и питание, а также права коренных народов на их земли, территории и природные ресурсы.

32. В силу тесной связи с природной средой и ее ресурсами, а также зависимости от них коренные народы одними из первых ощущают на себе прямые последствия изменения климата. Изменение климата усугубляет те трудности, с которыми уже сталкиваются уязвимые общины коренных народов и к числу которых относятся политическая и экономическая маргинализация, утрата земли и ресурсов, нарушения прав человека, дискриминация и безработица. Можно назвать следующие примеры¹⁶:

а) в высокогорных районах Гималаев таяние ледников сказывается на миллионах сельских жителей, которые зависят от сезонного потребления воды, поскольку сокращение площади ледников и снежного покрова сулит увеличе-

¹⁴ Межправительственная группа экспертов по изменению климата. Четвертый доклад об оценке (2007 год). См. www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm (информация получена 4 августа 2014 года).

¹⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Technical summary, p. 8.

¹⁶ Climate change and indigenous peoples (2008). United Nations backgrounder. См. www.un.org/en/events/indigenousday/pdf/Backgrounder_ClimateChange_FINAL.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

ние объема воды в краткосрочной перспективе и его уменьшение в долгосрочном плане;

b) в Амазонии изменение климата ведет, в частности, к уменьшению площади лесов и их фрагментации, а следовательно, и к увеличению выбросов углерода в атмосферу, что усугубляет и без того непростую ситуацию и ускоряет происходящие изменения. Засуха 2005 года сопровождалась лесными пожарами в западных районах Амазонии. Такие пожары, судя по всему, будут возникать и впредь, поскольку влажные тропические леса перерождаются в саванны, что оказывает сильное влияние на жизнь коренных народов этого региона;

c) для коренных народов в арктическом регионе охота на белых медведей, моржей, котиков и карибу, оленеводство, рыболовство и собирательство являются не только источником производства продовольствия как основы местной экономики, но и их культурной и социальной самобытности, что согласуется с положениями статьи 20 Декларации, в которой говорится, что коренные народы имеют право на доступ к средствам существования и на свободное занятие своей традиционной и другой экономической деятельностью. Проживающие в этих районах коренные народы сталкиваются, в частности, с проблемами, связанными с изменением фауны, утратой источников традиционной пищи, снижением, по их мнению, точности прогнозов погоды и безопасности передвижения в условиях меняющихся ледовых и погодных условий, что создает серьезную угрозу для их права на здоровье и питание;

d) в Финляндии, Норвегии и Швеции дождливая и теплая погода в зимний период зачастую лишает оленей доступа важнейшему для них корму – ягелю. Это ведет к массовой гибели оленей, без которых трудно представить себе культуру общин саами, которые являются важнейшим источником их средств существования и на которых построена их экономика. В результате оленеводы вынуждены переходить на фураж, который является дорогим и использование которого в долгосрочной перспективе не является рентабельным;

e) повышение температуры, увеличение дюн, усиление ветров и гибель растительности отрицательно сказываются на традиционном скотоводстве в Африке в районе Калахари – выращивании крупного рогатого скота и коз. Проживающие в этой местности коренные народы вынуждены селиться вблизи пробуренных государственными органами водяных скважин, а их выживание невозможно без государственной поддержки;

f) в Тихоокеанском регионе повышение уровня моря, подкисление океана и учащение экстремальных погодных явлений, таких как засуха и ураганы, создают для коренных народов дополнительные риски¹⁷;

g) изменение климата заставило многие общины коренных народов в Азии изменить сроки сельскохозяйственных работ, что отражается на их культурной жизни, тесно связанной с сельскохозяйственным календарем.

2. Экологические и географические факторы

33. Охрана окружающей среды и укрепление экосистем являются важнейшими факторами создания потенциала противодействия бедствиям¹⁸. Тесная

¹⁷ Сообщение, полученное от Международного фонда для народов южной части Тихого океана.

¹⁸ UNISDR, *How to Make Cities More Resilient: A Handbook for Local Government Leaders*. См. www.unisdr.org/files/26462_handbookfinalonlineversion.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

связь коренных народов с их землей и территорией делают их чрезвычайно уязвимыми перед лицом экологических изменений и ущерба окружающей среде. Коренные народы часто проживают в опасных зонах (например, в прибрежных низменностях или на крутых горных склонах). Еще более уязвимыми их делает тот факт, что вблизи их земель и территорий или непосредственно на них нередко осуществляются инфраструктурные и горнодобывающие проекты, хотя сами эти народы зачастую не принимают никакого участия в деятельности, создающей такие дополнительные риски.

34. Ухудшение состояния экосистем связано с деятельностью человека, например со строительством дорог, загрязнением окружающей среды, мелиорацией и нерациональной добычей полезных ископаемых, последствия которой нередко повышают угрозу бедствий. Деятельность, связанная с незаконной лесозаготовкой, вырубкой лесов под сельскохозяйственные земли, уничтожением манговых зарослей и добычей полезных ископаемых, а также крупные аграрные и энергетические проекты способствуют изменению климата, угрожая жизни и здоровью коренных народов и подвергая их дополнительному риску бедствий. Например, в Перу (где насчитывается 52 коренных народа, на которые приходится значительная часть населения страны)¹⁹ строительство новых дорог по восточным склонам Анд до джунглей в центре страны с целью расширения территорий, пригодных для сельскохозяйственной деятельности, привело к существенному росту числа известных случаев оползней в этих районах по сравнению с 1980-ми годами²⁰. В Юго-Восточной Азии с вырубкой влажных тропических лесов для расчистки территорий под пальмовые плантации возрос риск наводнений.

3. Уязвимая среда обитания

35. Как отмечалось выше, коренные народы нередко живут в маргинальных и хрупких экосистемах, например, в лесных зонах тропического и умеренного поясов, прибрежных низменностях, высокогорных районах, в поймах рек и на их берегах. Эти районы являются одними из наиболее подверженных климатическим рискам и непредсказуемым экстремальным природным явлениям, которые могут оказать серьезное влияние на жизнь коренных народов, поскольку возможность получения ими средств существования непосредственно зависит от их экосистем. В силу своей зависимости от сельского хозяйства и биологического разнообразия природных ресурсов в качестве источников средств к существованию, которые особенно чувствительны к изменению климата, коренные народы могут сталкиваться с проблемами снижения продуктивности сельскохозяйственного производства и снижения доступности продовольствия и других материалов, получаемых из природной среды. Под угрозой могут оказаться их экономика, социальная организация, самобытность, а также культурные и духовные ценности²¹.

¹⁹ Ministry of Culture of Peru. *Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios*. См. bdpi.cultura.gob.pe/alcance-de-la-base-de-datos (информация получена 4 августа 2014 года).

²⁰ UNISDR, 2009 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. См. www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/press/documents/UNISDR_insert_2-DR-drivers_prFINAL1-r.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

²¹ Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), p. 2.

36. Коренные народы, живущие в сельской местности, могут оказаться под еще большей угрозой. Сельские жители не имеют достаточного доступа к средствам связи, государственным и финансовым структурам, располагая более ограниченными возможностями, для того чтобы прокормить себя. Примером может служить община тарахумара, которой пришлось пережить засуху, поразившую Мексику в 2012 году. Этот коренной народ, единственным источником дохода которого является сельское хозяйство, в условиях нехватки воды для полива столкнулся с сильным падением урожая кукурузы и фасоли, что нанесло тяжелый удар по его средствам существования²².

37. Коренной народ пунаны, живущий на востоке Калимантана, Индонезия, и занимающийся охотой и собирательством, из поколения в поколение пользуется лунным календарем для планирования своей сельскохозяйственной и лесохозяйственной деятельности, севооборота и охоты. С изменением времени миграции дичи и созревания сельскохозяйственных культур они не могут полагаться на свои традиционные знания как раньше²³.

4. Добыча природных ресурсов

38. Хотя коренные народы живут на своих землях и территориях веками, им, тем не менее, нередко отказывается в законном праве собственности и в праве на самоопределение. Доходы от разработки природных ресурсов утекают из районов, где живут коренные народы, а проблемы, в том числе возросшая угроза бедствий, остаются²⁴.

39. Как отмечается в докладе Экспертного механизма "Последующий доклад по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений с уделением особого внимания добывающим отраслям" (A/HRC/21/55, пункт 15): "В глобальном масштабе одним из основных предметов озабоченности коренных народов в связи с развитием добывающих отраслей, помимо лишения их земель, территорий и ресурсов, стало неустойчивое развитие и ухудшение состояния окружающей среды. Такие модели противоположны традиционным моделям развития коренных народов и свидетельствуют об отсутствии признания международных прав человека коренных народов".

40. Связь между неустойчивой практикой развития и снижением угрозы бедствий была четко продемонстрирована Генеральным секретарем в докладе Генеральной Ассамблеи "Осуществление Международной стратегии уменьшения опасности бедствий", в котором говорится, что "развитие не может быть устойчивым в отсутствие полной интеграции подхода к уменьшению опасности бедствий в планирование развития и инвестиционную деятельность" и что "инвестиции в развитие, которые осуществляются без учета опасности стихийных бедствий, повлекут за собой накопление еще больших рисков" (A/68/320, пункт 69).

²² UNISDR, "Indigenous people threatened by Mexico's worst drought in 70 years", 14 August 2012. См. www.unisdr.org/archive/28019 (информация получена 4 августа 2014 года).

²³ Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), p. 5.

²⁴ Corinne Lennox, *Natural resource development and the rights of minorities and indigenous peoples. State of the World's Minorities and Indigenous Peoples 2012*. Minority Rights Group International.

5. Угроза здоровью

41. Право на здоровье является одним из прав человека, и сегодня каждая страна в мире является участницей хотя бы одного правозащитного договора, имеющего отношение к правам, связанным с охраной здоровья. Например, в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах провозглашается право "на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья". В пункте 2 статьи 24 Декларации говорится, что лица, принадлежащие к коренным народам, имеют равное право на пользование наивысшим достижимым уровнем здоровья, а к государствам обращается призыв предпринимать все необходимые шаги для постепенного достижения цели полной реализации этого права. Тем не менее, коренные народы часто становятся жертвами отчуждения, дискриминации и отсутствия доступа к услугам здравоохранения, особенно если они живут в отдаленных районах, где власти не вкладывают средства в развитие базовых социальных услуг. Так, если говорить о показателях здоровья и смертности, то в странах Латинской Америки и Карибского бассейна с наибольшим неравенством сталкиваются коренные народы и другие этнические группы²⁵. Некоторые коренные народы, племена и национальности имеют закрепленные в договорах права на охрану здоровья, которые часто не соблюдаются. Это необходимо учитывать при планировании любых мероприятий с целью уменьшения опасности бедствий.

42. Если права коренных народов на здоровье находятся под угрозой в обычное время, то в ситуациях, когда для снижения опасности бедствий мер не принимается, их возникновение ставит их в еще более уязвимое положение. Доступ к услугам здравоохранения, который для многих коренных народов сопряжен с трудностями, может стать еще более ограниченным в периоды после бедствий из-за роста спроса на них и ущерба транспортной инфраструктуре и медицинским учреждениям, которого во многих случаях можно было бы избежать. К числу других угроз здоровью, уязвимость коренных народов перед которыми является непропорционально высокой, относятся риски эпидемий инфекционных и трансмиссивных заболеваний, отсутствие безопасной питьевой воды и доступа к адекватным санитарно-техническим услугам. Следует также отметить, что системы охраны здоровья коренных народов неразрывно связаны со здоровым состоянием их лесов и экосистем. Сокращение популяции лекарственных трав и ухудшение их среды обитания представляют собой еще один источник уязвимости и угрозы здоровью.

6. Миграция

43. Во всем мире наблюдается процесс беспрецедентно активной миграции людей в городские районы. По оценкам, из каждых десяти человек в городах к 2030 году будут жить шесть, а к 2050 году – семь²⁶. Эта тенденция также касается многих коренных народов по всему миру. Например, в Соединенных Штатах почти 67% лиц, причисляющих себя к американским индейцам или коренным жителям Аляски, как чистокровным, так и нечистокровным, в 2000 году

²⁵ Pan American Health Organization, *Strategic Plan 2013–2018: Disaster Risk Reduction and Response*. См. http://www.paho.org/disasters/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2161 (информация получена 4 августа 2014 года).

²⁶ World Health Organization, *Urban population growth*. См. www.who.int/gho/urban_health/situation_trends/urban_population_growth_text/en/ (информация получена 4 августа 2014 года).

проживали в городах²⁷. Такая тенденция к урбанизации для этой группы населения впервые была отмечена в 1970 году, и с тех пор доля коренных американцев, проживающих в городах, неуклонно увеличивается.

44. Глубинные причины миграции в городские районы тесно связаны с нарушениями прав человека, заставляющими коренные народы покидать свои земли и территории. Речь идет о лишении их прав на свои земли и территории, экологических причинах и отсутствии безопасности в условиях конфликта²⁸. Проживающие в городах представители коренных народов сталкиваются с особыми трудностями в реализации своих прав, включая доступ к жилью, безопасной воде и санитарно-техническим услугам. Оказавшись в городских районах, представители коренных народов чаще всего селятся в неформальных поселениях, где они подвергаются повышенной опасности стать жертвами экстремальных метеорологических явлений (Е/С.19/2013/14). Отрыв от своей земли, территории и ресурсов пагубно влияет и на духовную жизнь коренных народов, разрушая их эмоциональную связь с землей.

В. Отсутствие участия коренных народов в процессе принятия решений и непризнание инициатив, выдвигаемых общинами

45. Как отмечалось выше, коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивают их интересы. Поэтому их следует активно привлекать к деятельности по уменьшению опасности бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним, особенно если эту деятельность предполагается осуществлять с использованием их земель, территорий и ресурсов или если она может, так или иначе, отразиться на них. Кроме того, коренные народы могут внести важный вклад в работу по уменьшению опасности бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним, и государствам следует использовать данную возможность, для того чтобы больше узнать об их практике, которая прошла проверку временем и которая сформировалась в условиях тесной связи с окружающей средой, и учесть вынесенные уроки в процессе планирования этой деятельности.

46. В идеале привлечение коренных народов к этой работе позволит наладить сотрудничество между их общинами и государственными органами, ответственными за снижение риска бедствий, в интересах совершенствования соответствующих стратегий. Следует не спускать решения сверху, а уважать культуру живущих в условиях риска общин; эффективное планирование деятельности по уменьшению опасности бедствий невозможно без участия самих людей и без их заинтересованности в реализации согласованных стратегий.

47. Для снижения риска бедствий и уязвимости коренных народов, они должны быть в полной мере вовлечены в этот процесс, начиная со стадии планирования. Навязывание путей решения местных проблем из центра в условиях, когда для многих из них такие решения уже найдены на местах, может ослабить способность местных общин снижать существующие риски и спасать человеческие жизни. Они должны иметь возможность формулировать свои соб-

²⁷ United States Census Bureau, *The American Indian and Alaska Native Population: 2010*. См. www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-10.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

²⁸ UN-Habitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009), p. 14.

ственные стратегии и осуществлять свое право на участие в разработке национальной и международной политики, как этого требует Декларация.

48. Отсутствие юридического признания коллективных прав коренных народов также повышает их уязвимость и ограничивает их участие. Из-за такого отсутствия признания и защиты со стороны государства безопасности людей, их имуществу и их правам собственности на свою землю и ресурсы будут постоянно угрожать навязываемые им проекты развития. Под угрозой оказываются и их традиционные знания.

49. Международному сообществу следует привлекать коренные народы к стратегиям уменьшения опасности бедствий. Для того чтобы эти стратегии воплотились в конкретные и устойчивые программы, опирающиеся на такой подход к снижению риска бедствий, в основе которого лежал бы акцент на права человека, требуются дополнительные усилия. Панамериканская организация здравоохранения – региональное отделение Всемирной организации здравоохранения в Северной и Южной Америке – с целью совершенствования процесса управления рисками бедствий занимается разработкой типовой модели сотрудничества с лидерами коренных общин по всей Америке. Для сбора базовых данных был распространен вопросник, а на середину 2014 года запланированы консультации по вопросу привлечения коренных народов к деятельности по снижению опасности бедствий в масштабах всего полушария. Ожидается, что этот диалог позволит выработать эффективные подходы к уменьшению опасности бедствий и других угроз здоровью населения международного масштаба, а также стратегий по устранению преград для их универсального применения.

С. Вклад коренных народов в повышение как собственного потенциала противодействия, так и потенциала противодействия своих стран

50. Как отмечалось выше, статья 31 Декларации закладывает основу для признания и защиты традиционных знаний коренных народов. Помимо этого, статья 8 j) Конвенции о биологическом разнообразии требует от Договаривающихся сторон обеспечивать "уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведения и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия ..."²⁹.

51. Коренные общины являются носителями проверенных временем знаний и методов адаптации, сформировавшихся благодаря их тесной связи с окружающей средой, что повышает их устойчивость к воздействию природных опасностей и бедствий. Эти живые знания могут быть адаптированы к меняющимся условиям. Знания коренных народов "предполагают понимание взаимосвязей между коренными общинами и природой, которые были проверены временем и доказали свою устойчивость и успешность в деле ограничения последствий катастроф" (E/C.19/2013/14, пункт 39).

52. Таким образом, к коренным народам следует относиться не просто как к людям, уязвимым перед лицом климатических изменений; они являются составной частью экосистемы, хорошо знакомыми и тесно связанными с окру-

²⁹ Статья 8 j): традиционные знания, нововведения и практика.
См. www.cbd.int/traditional/ (информация получена 4 августа 2014 года).

жающей их средой. Коренные народы населяют одни из самых хрупких экосистем на планете и разработали уникальные стратегии, помогающие им справляться с резким изменением погодных условий, включая, например, изменение характера землепользования и расселения, а также диверсификацию сельскохозяйственных культур для сведения к минимуму риск неурожая. К числу других подобных стратегий относятся изменение сроков охоты и собирательства с учетом меняющегося характера миграции животных и времени вызревания плодов и ягод, создание резервов продовольствия и семян и организация обмена ими между разными общинами, а также консервация лесов и водосбора, в том числе восстановление экосистем³⁰.

53. В то же время в своей борьбе с бедствиями государства необоснованно игнорируют эти знания, что связано не только с преобладанием технократического мышления, но и с отсутствием связи между должностными лицами, не имеющими в большинстве своем никакого отношения к коренным народам, и коренным населением. Среди многочисленных аргументов в пользу использования традиционных знаний для снижения угрозы бедствий четыре заслуживают особого внимания:

- а) методы, используемые коренными народами для уменьшения опасности бедствий и сглаживания их последствий, зачастую могут быть адаптированы к потребностям других общин, находящихся в похожей ситуации или живущих в сходных условиях;
- б) использование традиционной общинной практики может стимулировать общественное участие и дать общине возможность самой возглавить усилия по снижению угрозы бедствий;
- в) традиционные знания и практика могут стать источником ценной информации о местном контексте для партнеров по реализации проектов, в том числе для государственных органов, работающих над уменьшением опасности бедствий;
- г) неформальное распространение традиционных знаний может служить моделью для информационно-просветительской работы по вопросам снижения риска бедствий³¹.

54. Использование традиционных знаний и практики коренных народов, которые прежде, как правило, недооценивались и не принимались в расчет, сегодня все чаще рассматривается как важное и даже необходимое условие сохранения природного разнообразия и уменьшения опасности бедствий. Как подчеркнули участники Постоянного форума по вопросам коренных народов, сохранение культурных и духовных начал в жизни коренных народов благодаря устойчивому развитию и использованию тысячелетнего опыта охоты и сельскохозяйственной деятельности, рационального водопользования, а также инженерного дела и архитектуры, связанных с сельскохозяйственным производством, который был накоплен многими поколениями и который делает возможным сохранение жизненно необходимого биологического разнообразия, должно стать одним из важнейших приоритетов в деле поиска эффективных путей пре-

³⁰ Asia Indigenous Peoples Pact, *Indigenous Peoples and Climate Change Adaptation in Asia* (2012), p. 2.

³¹ Основано на UNISDR, *Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region* (2008). См. www.unisdr.org/we/inform/publications/3646 (информация получена 4 августа 2014 года).

дупреждения и преодоления экологических и продовольственных катастроф и глобального потепления³². Признание и уважение прав коренных народов на самоопределение, землю, территорию и ресурсы, а также сохранение традиционных знаний будут оказывать позитивное воздействие на окружающую среду³³ и деятельность по уменьшению опасности бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним.

IV. Как улучшить консультации с коренными народами и их участие в деятельности по уменьшению опасности стихийных бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним?

55. Участие коренных народов, на которое они имеют полное право, является также важнейшим условием успеха деятельности по уменьшению опасности бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним.

A. Свободное, предварительное и осознанное согласие

56. Участники Экспертного механизма подчеркивали важнейшую роль свободного, предварительного и осознанного согласия, отмечая, что "коренные народы отождествляют право на свободное, предварительное и осознанное согласие с требованием, предпосылкой и воплощением осуществления их права на самоопределение в соответствии с его толкованием в международном праве прав человека" (A/HRC/EMRIP/2010/2, пункт 34). В Декларации содержится ряд положений, касающихся свободного, предварительного и осознанного согласия, причем в шести ее статьях изложены конкретные требования на этот счет (статьи 10, 11, 19, 28 (1), 29 (2) и 32). Этот принцип имеет основополагающее значение для участия коренных народов в принятии решений, закладывающая основу для любых консультаций, касающихся затрагивающих их проектов, в том числе проектов по снижению угрозы бедствий. Обязанность государства заручиться свободным, предварительным и осознанным согласием коренных народов наделяет их правом фактически определять конечные результаты процесса принятия затрагивающих их интересы решений, а не только правом на участие в таких процессах. Такое согласие должно являться результатом реальных консультаций и участия.

57. Как неоднократно подчеркивал Экспертный механизм, (см., например, A/HRC/18/42), принцип свободного, предварительного и осознанного согласия означает следующее:

а) "Свобода" предполагает отсутствие принуждения, запугивания или манипулирования;

б) "Предварительность" предполагает получение согласия до начала деятельности, связанной с принимаемым решением, и наличие времени, необходимого, для того чтобы коренные народы могли завершить свои собственные процессы принятия решений;

³² *State of the World's Indigenous Peoples* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 09.VI.13), pp. 42–43.

³³ UN-Habitat, *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities* (Nairobi, 2009), p. 21.

с) "Осознанность" предполагает, что коренные народы получили всю информацию о соответствующей деятельности и что эта информация является объективной, точной и изложена таким образом и в такой форме, которые понятны коренным народам;

d) "Согласие" предполагает, что коренные народы соглашаются с осуществлением деятельности, являющейся предметом соответствующего решения, которое может быть также связано с определенными условиями³⁴.

58. Продолжающиеся вокруг Программы сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов в результате обезлесения и деградации лесов в развивающихся странах (ООН-СВОД) дискуссии иллюстрируют некоторые трудности применения концепции свободного, предварительного и осознанного согласия в контексте деятельности по уменьшению опасности бедствий. Эта программа задумывалась как механизм, который позволит добиться устойчивого развития в интересах тропических лесов и населяющих их народов и в то же время поможет смягчить последствия изменения климата³⁵. Программа признает принцип свободного, предварительного и осознанного согласия, и с самого начала проводились консультации, с тем чтобы обеспечить достижение ее целей. Одна из таких консультаций была проведена в партнерстве с Программой развития Организации Объединенных Наций, Университетом Организации Объединенных Наций, Международным центром коренных народов по политическим исследованиям и образованию (Тебтебба) и секретариатом Конвенции о биологическом разнообразии в Багио, Филиппины, в ноябре 2008 года. Разработанные в ходе этих консультаций принципы и рекомендации, включавшие призыв применять принцип свободного, предварительного и осознанного согласия и опираться на него, послужили основой для подготовки в рамках Программы оперативного руководства по вопросам привлечения коренных народов и других зависящих от лесов общин³⁶. Это руководство было распространено среди сотрудников Программы и страновых групп Организации Объединенных Наций, представителей правительств и гражданского общества, принимающих участие в тех или иных мероприятиях по линии ООН-СВОД, которые могут отразиться на правах и жизни коренных народов или других зависящих от лесов общин. Такое стремление к получению свободного, предварительного и осознанного согласия демонстрирует ценность этой концепции и трудности с ее применением в контексте деятельности по уменьшению опасности бедствий, их предотвращению и обеспечению готовности к ним.

В. Партнерство между коренными народами и правительствами

59. Для успеха мер по уменьшению опасности бедствий требуются совместные усилия всех заинтересованных сторон. В этой связи прочные партнерские связи между коренными народами и государственными учреждениями, занимающиеся снижением риска бедствий, приобретают особую важность. Однако для того чтобы эти партнерские связи давали результат, должно уважаться право коренных народов на участие в принятии решений; с коренными народами следует консультироваться, и их необходимо привлекать к работе по уменьшению опасности бедствий на всех этапах.

³⁴ Толкование свободного, предварительного и осознанного согласия см. E/C.19/2005/3.

³⁵ См. www.un-redd.org.

³⁶ См. www.un-redd.org/Portals/15/documents/events/20090309Panama/Documents/UN%20REDD%20IP%20Guidelines%2023Mar09.pdf (информация получена 4 августа 2014 года).

60. В штате Вашингтон на северо-западе Соединенных Штатов действует уникальная модель снижения риска бедствий и реагирования на него, которая исходит из существования в штате 26 официально признанных на федеральном уровне индейских племен и из права каждого суверенного племени на независимость во взаимоотношениях с другими племенами и со штатом. В 1989 году между племенными народами и штатом Вашингтон было заключено "Столетнее соглашение"³⁷, призванное содействовать достижению общих целей благодаря укреплению связей между представляющими их суверенными органами. С самого начала это соглашение заложило основу для взаимодействия между властями племен и штата. Созданная в соответствии с соглашением Комиссия по чрезвычайным ситуациям в штате Вашингтон также признает важность укрепления партнерских связей с племенными народами и их комиссиями по чрезвычайным ситуациям. В своей работе она стремится содействовать развитию партнерских связей между местными комитетами по планированию на случай чрезвычайных ситуаций и коренными народами. Закон о планировании на случай чрезвычайной ситуации и праве общин на информирование (принятый штатом Вашингтон в 1987 году) возлагает на племенные народы и власти штата одинаковые обязанности. Некоторые племена создали свои собственные комиссии по чрезвычайным ситуациям, тогда как другие предпочли заключить соглашения с местными комитетами по планированию на случай чрезвычайных ситуаций.

61. В Канаде к числу договорных положений относится "положение о предупреждении голода", которое нашло свое место в Соглашении о совместных действиях в случае пожаров и других чрезвычайных ситуаций, недавно заключенном между индейскими племенами масквали кри и городом Уэтаксвин. Кроме того, правительство Канады недавно провозгласило новый подход к борьбе с чрезвычайными ситуациями в индейских резервациях, с тем чтобы усилить поддержку общин коренных народов в данной области. В период сильного наводнения в Калгари в 2013 году такой подход способствовал активному сотрудничеству федеральных, провинциальных и общинных органов, что помогло быстро восстановить урон и укрепить потенциал коренных народов благодаря программам подготовки и разработке планов чрезвычайных действий на уровне общин.

С. Стратегии расширения участия коренных народов в усилиях по уменьшению опасности бедствий

62. Связь между деятельностью по снижению риска бедствий и поощрению и защите прав коренных народов является сравнительно новой областью для изучения. Отсутствует какой-либо единый, универсальный подход к стимулированию участия коренных народов. В выпущенном Экспертным механизмом "Окончательном докладе об исследовании по вопросу о коренных народах и праве на участие в процессе принятия решений" (A/HRC/18/42) вниманию предлагается ряд примеров передовой практики, обеспечивающей участие коренных народов в процессе принятия решений, и подчеркивается важность их причастности к разработке форм такого участия, для того чтобы оно было успешным. Эта практика должна применяться и в деятельности по снижению рис-

³⁷ State of Washington, Governor's Office of Indian Affairs, Centennial Accord Between the Federally Recognized Indian Tribes in Washington State and the State of Washington. См. www.goia.wa.gov/Government-to-Government/Data/CentennialAccord.htm (информация получена 4 августа 2014 года).

ка бедствий. Например, оценка потенциала и факторов уязвимости с привлечением общественности, а также процессы принятия решений, предусматривающие сочетание традиционных и научных знаний, позволяют коренным народам использовать свои традиционные знания для разработки комплексных стратегий, которым можно придать институциональное оформление и даже применять в других аналогичных контекстах.

63. Разработка стратегий, направленные на расширение участия коренных народов в деятельности по уменьшению опасности бедствий, должна начинаться с обсуждения того, как они понимают и определяют для себя концепции снижения такой угрозы (например, риска и уязвимости). Эти определения могут совпадать и не совпадать с теми, которыми обычно оперируют специалисты в данной области, однако без достижения общего понимания в отношении важнейших концепций будет трудно претворять в жизнь программы и пытаться оценить достигнутые успехи.

64. Следует использовать потенциал региональных и международных инициатив и платформ, признающих, освещающих и пропагандирующих проблематику коренных народов, с тем чтобы содействовать получению коренными народами, общинами и племенами доступа к передовой практике и вынесенным урокам и добиваться признания международным сообществом ценности их опыта и знаний для снижения риска бедствий.

65. Участие коренных народов является важнейшим условием защиты и поощрения их прав в ходе работы по уменьшению опасности бедствий, их предупреждению и обеспечению готовности к ним. Сегодня назрела необходимость проведения коренными народами и их партнерами диалога с целью осознания и снижения угрозы бедствий. Речь идет о рисках, с которыми сталкиваются лишь коренные народы, а также о тех, которые ощущают на себе и другие группы населения.

1. Информационно-просветительская работа

66. Одним из главных путей расширения участия коренных народов в деятельности по уменьшению опасности бедствий является информационно-просветительская работа. Коренные народы имеют право на информацию для снижения уязвимости и рисков, которым они подвергаются, а также для защиты себя, своего имущества и своих средств существования.

67. Значение просветительской работы как инструмента снижения угрозы бедствий признается в Хиогской рамочной программе действий, в которой использование знаний, новаторских решений и образования для создания безопасных условий и потенциала противодействия на всех уровнях называется среди главных приоритетов на период 2005–2015 годов. Как отмечается в рамочной программе, "масштабы бедствий можно существенно сократить, если население будет хорошо информировано и заинтересовано в создании потенциала предотвращения бедствий и противодействия им"³⁸. В случае коренных народов просветительская работа по вопросам снижения угрозы бедствий помимо общеобразовательной школьной программы должна вестись также в рамках их собственных учебных систем и заведений в соответствии со статьей 14 Декларации.

³⁸ Хиогская рамочная программа действий, пункт 18.

2. Расширение участия коренных народов в разработке планов по уменьшению опасности бедствий

68. На важность расширения участия коренных народов было указано в заключении 130-й Ассамблеи Межпарламентского союза³⁹, который призвал своих 164 членов "незамедлительно принять меры для пересмотра действующего законодательства, касающегося уменьшения опасности бедствий". Помимо этого, Ассамблея приняла резолюцию, в которой подчеркивается, что "уменьшение опасности бедствий и защита жизней людей являются юридической обязанностью всех представителей государственной власти". На проходившей ранее конференции Межпарламентского союза на тему "Парламенты, меньшинства и коренные народы: эффективное участие в политике" Ассамблея заявила: "Мы не можем смириться с тем, что меньшинства и коренные народы являются самыми уязвимыми членами наших обществ и что их по-прежнему не допускают к принятию решений, которые касаются их жизни и будущего наших стран"⁴⁰. В обеих этих резолюциях содержатся решительные заявления о том, что руководители национальных органов власти несут ответственность за снижение риска и что они не могут исключать коренные народы из процесса принятия решений, и данные заявления следует рассматривать как призыв к действию. Именно такие форумы, оказывающие влияние на национальное законодательство и политику, позволяют добиваться долговременного, устойчивого снижения риска. На национальном уровне Гватемала сообщила о картах рисков и уязвимости, разработанных при участии коренных народов⁴¹.

69. Коренные народы должны привлекаться к участию в национальной деятельности по снижению риска на всех уровнях. Можно назвать следующие примеры такого участия:

- а) содействие юридическому признанию коллективных и межпоколенческих прав коренных народов на землю, территорию и природные ресурсы как гарантии средств существования, культурной самобытности и политического влияния;
- б) повышение доступности финансовых ресурсов для развития основных услуг на территории, занимаемой коренными народами;
- в) подготовка учебных и информационных материалов на соответствующих носителях, посвященных источникам риска бедствий и климатических изменений, а также мерам, направленным на его снижение;
- г) содействие проведению внутриобщинных и межобщинных форумов коренных народов для выявления и обмена опытом использования традиционных механизмов, позволяющих адаптироваться к изменчивости климата и опасными природными явлениями, а также для анализа их потенциальной эффективности в сценариях будущего изменения климата;

³⁹ Inter-Parliamentary Union. Towards risk-resilient development: taking into consideration demographic trends and natural constraints (2014). См. www.ipu.org/conf-e/130/Res-2.htm (информация получена 4 августа 2014 года).

⁴⁰ Inter-Parliamentary Union. Parliaments, minorities and indigenous peoples: effective participation in politics (2010). См. www.ipu.org/splz-e/chiapas10.htm (информация получена 4 августа 2014 года).

⁴¹ Сообщение, полученное от Гватемалы.

е) расширение доступа к технологиям и научным знаниям, созданным некоренными народами;

ф) интеграция всех коренных народов в региональные системы раннего предупреждения⁴².

70. Например, в Сент-Люсии коренной народ бетчилоконо начинает все активнее взаимодействовать с Национальной организацией по чрезвычайным ситуациям в период, когда страна приступила к пересмотру национального плана противодействия таким ситуациям. Бетчилоконо предлагают организовать сбор дезагрегированных данных об общине и рисках, с которыми она сталкивается, а также учесть в плане международные обязательства по обеспечению уважения прав коренных народов при разработке и осуществлении программ восстановления, направленных на смягчение последствий стихийных бедствий⁴³. С этой целью они рекомендуют вводить в состав всех местных и национальных комитетов и консультативных органов, занимающихся снижением риска бедствий и принятием мер в чрезвычайных ситуациях, представителей, выбранных самими общинами. В Австралии коренные народы участвовали в разработке Национальной стратегии действий в чрезвычайных ситуациях для коренных народов, живущих в отдаленных районах страны; ее цель заключается в повышении их потенциала противодействия⁴⁴.

3. Участие коренных народов в разработке и внедрении систем раннего предупреждения

71. Конечная цель любой системы раннего предупреждения заключается в распространении информации, позволяющей людям принимать взвешенные решения и меры для предотвращения или, по крайней мере, сведения к минимуму угрозы их жизни, здоровью и имуществу. Процесс эффективного предупреждения об опасности бедствий предполагает: а) выявление угрозы или ожидаемого явления (например, урагана, извержения вулкана, лесного пожара); б) определение круга лиц, находящихся в зоне риска; и с) направление этим лицам предупреждения об угрозе, с тем чтобы они могли ее понять и достаточно оценить ее серьезность и с тем чтобы в итоге принять действенные меры для сведения угрозы к минимуму до и в процессе ожидаемого природного явления. В случае коренных народов важно, чтобы системы раннего предупреждения учитывали их языковые и культурные особенности. На французских заморских территориях, где живут коренные народы (Французская Гвиана, Новая Каледония, Французская Полинезия, Уоллис и Футуна и Майотта), предупреждения об опасности экстремальных погодных явлений передаются на языках коренных народов⁴⁵. Мексика сообщила о программе, в рамках которой были записаны и распространены на языках местных коренных народов в восьми штатах с высоким риском стихийных бедствий 120 информационных сообщений⁴⁶.

72. Участие коренных народов в разработке и внедрении систем раннего предупреждения является одним из важнейших условий их успешной работы. Участие коренных народов может помочь сделать эти системы приемлемыми

⁴² Marilise Turnbull, Charlotte L. Sterrett and Amy Hilleboe, *Toward Resilience: A Guide to Disaster Risk Reduction and Climate Change Adaptation* (Rugby, United Kingdom, Practical Action Publishing, 2013).

⁴³ Сообщение, полученное от Центра "Альдет", Сент-Люсия (2014 год).

⁴⁴ Сообщение, полученное от Австралии.

⁴⁵ Сообщение, полученное от Франции.

⁴⁶ Сообщение, полученное от Мексики.

с культурной и языковой точек зрения и адаптировать их с учетом конкретных рисков и обстоятельств. Помимо этого, благодаря своим традиционным знаниям коренные народы могут внести большой вклад в разработку и внедрение систем раннего предупреждения. Например, в Уганде общины племени карамоджонг активно взаимодействуют с системой раннего предупреждения о засухе и пользуются ее возможностями. Стратегия распространения предупреждений и рекомендаций среди общин предусматривает использование радиосвязи и электронных текстовых сообщений (SMS). В более широкой просветительской работе среди коренного населения используются также театральные постановки и песни. Театральные группы ежемесячно привлекают внимание населения к важности прослушивать радиосообщения и следовать рекомендациям окружных властей, с тем чтобы предотвратить и снизить число человеческих жертв и материальный ущерб⁴⁷.

⁴⁷ UNISDR, *Africa Informs: Disaster Reduction in Africa: Special Issue on Drought 2012*. См. www.unisdr.org/we/inform/publications/26438 (информация получена 4 августа 2014 года).

Приложение

Рекомендация № 7 Экспертного механизма (2014 год): Поощрение и защита прав коренных народов в рамках деятельности по уменьшению опасности бедствий

А. Общая информация

1. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов сформулирована правовая основа для поощрения и защиты прав коренных народов в рамках деятельности по уменьшению опасности бедствий, их предотвращения и мер по подготовке к ним. В частности, статья 29 призывает обеспечивать "сохранение и охрану окружающей среды и производительной способности их земель или территорий и ресурсов". Уменьшение риска опасных природных явлений на землях и территориях коренных народов, а также в их среде обитания можно рассматривать как предпосылку осуществления других прав этих народов, в том числе права на жизнь, здоровье и питание. Для того чтобы меры по уменьшению опасности бедствий действительно позитивно отражались на правах коренных народов, необходимо их полноправное и действенное участие в их осуществлении. Более того, при принятии мер с целью снижения риска бедствий следует уважать право коренных народов на самоопределение, их права на землю, территорию и ресурсы, а также их право участвовать в процессе принятия решений.

2. Опасные природные явления сами по себе еще не являются стихийными бедствиями. Станут ли они такими бедствиями, зависит от того, насколько население подвержено их воздействию, от его уязвимости и потенциала противодействия, т.е. от тех факторов, на которые люди (и государство) могут влиять своими действиями. Неспособность правительственных и других органов принимать ответственные превентивные меры для снижения подверженности и уязвимости и повышения потенциала противодействия, а также для смягчения их последствий представляет собой правозащитную проблему.

3. Приводимые ниже рекомендации направлены на поощрение и защиту прав коренных народов в рамках деятельности по уменьшению опасности бедствий, их предотвращения и мер по подготовке к ним.

В. Рекомендации государствам

4. Государствам следует использовать все возможности для того, чтобы коренные народы вносили вклад в разработку и осуществление мер по уменьшению опасности бедствий, обеспечивая их полноправное и эффективное участие в этой работе и непосредственный учет их знаний и их особых потребностей и обстоятельств. Государства, и в частности органы, занимающиеся вопросами национального развития, должны стремиться к обеспечению полноправного и эффективного участия коренных народов, налаживая с ними партнерские связи в рамках национальных стратегий по уменьшению опасности бедствий.

5. В контексте деятельности по уменьшению опасности бедствий национальная политика должна учитывать интересы коренных народов в условиях меняющегося климата, с тем чтобы стать той стратегической платформой для практических действий по расширению возможностей коренных народов для создания потенциала противодействия, гарантируя при этом уважение их права на самоопределение применительно к их землям, территориям и природным ресурсам, их право на участие в процессе принятия решений, а также право на защиту их культурного наследия.
6. Следует наращивать масштабы усилий по уменьшению опасности бедствий, с тем чтобы охватить многочисленные коренные народы и другие уязвимые группы населения, подверженные такой опасности⁴⁸. Государствам в сотрудничестве с коренными народами следует принимать меры для поощрения устойчивого землепользования и безопасного водопользования.
7. Разработка и внедрение систем раннего предупреждения должны осуществляться при участии коренных народов, с тем чтобы сделать эти системы приемлемыми с культурной и языковой точек зрения.
8. Государствам следует учитывать возможные последствия политики и деятельности по развитию инфраструктуры и добыче природных ресурсов для прав коренных народов в целом и их уязвимости перед лицом бедствий в частности.
9. Государствам следует принимать меры для поощрения участия коренных народов в региональных и международных форумах, посвященных уменьшению опасности бедствий, в том числе в глобальной рамочной программе действий по снижению риска бедствий на период после 2015 года (ХРПД-2).
10. Во всех регионах мира следует продолжать укреплять существующие договорные взаимоотношения и партнерские связи между соответствующими государственными органами, занимающимися снижением угрозы бедствий, и коренными народами, что поможет при разработке национальных и местных стратегий уменьшения опасности бедствий прислушиваться к голосу коренных народов.
11. Следует улучшить сбор и дезагрегированное представление данных о мерах по снижению риска бедствий, с тем чтобы иметь более четкое представление об уязвимости коренных народов перед лицом бедствий.
12. При осуществлении мер по уменьшению опасности бедствий, которые могут затрагивать земли, территории и природные ресурсы коренных народов, государствам следует консультироваться с ними и стремиться к получению их свободного, предварительного и осознанного согласия.
13. Важно, чтобы государства разрабатывали и проводили такую политику в области добычи природных ресурсов, которая позволяла бы оценивать и снижать риски. Это может включать установление запрета на добычу природных ресурсов в тех случаях, когда такая добыча чревата усилением угрозы бедствий.
14. Как отмечается в Хиогской рамочной программе действий, государствам следует обеспечивать "предоставление населению, особенно в районах с повышенным уровнем риска, понятной информации о факторах риска бедствий и о вариантах защиты, с тем чтобы стимулировать население к принятию мер для

⁴⁸ UNISDR, *2011 Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*.

См. www.unisdr.org/we/inform/publications/19846 (информация получена 4 августа 2014 года).

уменьшения рисков и создания потенциала противодействия"⁴⁹. Данная рекомендация имеет особое значение для коренных народов. Кроме того, Хиогская рамочная программа действий предусматривает, чтобы такая информация охватывала традиционные знания и была привязана к потребностям различных целевых групп с учетом культурных и социальных факторов.

С. Рекомендации коренным народам

15. Коренным народам следует расширять свое участие в мерах по уменьшению опасности бедствий на местном, национальном и международном уровнях. Стремясь к расширению своего участия, коренным народам следует опираться на соответствующие положения Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, включая право на самоопределение, на землю, территории и ресурсы, на участие в процессе принятия решений, а также на уважение и защиту традиционных знаний.

16. Коренным народам следует при участии всех членов общин разрабатывать местные планы и стратегии повышения готовности к бедствиям и снижения их угрозы, которые должны включать планы практических действий в чрезвычайных ситуациях по защите человеческих жизней, средств существования и важнейшей инфраструктуры.

17. Коренным народам следует распространять и популяризировать элементы этих планов и стратегий, отражающих интересы коренных народов, с тем чтобы привлекать к ним внимание на национальном и глобальном уровнях.

18. Коренным народам следует изучить возможности направления ресурсов на обучение молодежи новым технологиям, используемым в существующих системах раннего предупреждения и картографических приложениях Географической информационной системы, что может включать также привлечение более старшего поколения с целью адаптации традиционных знаний к современным условиям.

19. Традиционные знания, ценности и культура коренных народов сами по себе являются важными инструментами снижения рисков и в соответствии с требованиями Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов должны учитываться в национальных и международных стратегиях уменьшения опасности бедствий. Знания коренных народов следует ценить, и следует наладить широкий обмен ими как между общинами коренных народов, так и с государствами и международными учреждениями.

D. Рекомендации глобальным и региональным участникам деятельности по уменьшению опасности бедствий

20. Международным учреждениям и организациям, работающим над уменьшением опасности бедствий, следует обмениваться передовой практикой и опытом взаимодействия с коренными народами на региональном и международном уровнях.

⁴⁹ Хиогская рамочная программа действий, пункт 18.

21. Для того чтобы коренные народы продолжали работы по управлению рисками бедствий и их снижению, им будет необходима информация об общих принципах и концепциях на тех языках, которые им легко понять и использование которых приемлемо с культурной точки зрения.
22. При осуществлении любых инициатив, направленных на снижение угрозы бедствий, следует принимать меры для обеспечения полноправного и эффективного участия в них коренных народов, а также для признания и поощрения их прав, в том числе права на самоопределение, права на землю, территории и ресурсы, права на участие в принятии решений и права на уважение и защиту традиционных знаний, в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. При реализации таких инициатив следует проводить различия между участием коренных народов и участием организаций гражданского общества.
23. В соответствии с рекомендациями, содержащимися в докладе четвертой сессии Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий, при осуществлении ХРПД-2 следует продолжать делать акцент на необходимости учета интересов коренных народов и их традиционных знаний, позволяющих уменьшить опасность бедствий, особенно в вопросах, связанных с изменением климата, а также поощрять включение правозащитного подхода в политику и программы снижения риска бедствий.
24. Следует устранить существующие пробелы в правозащитных элементах Хиогской рамочной программы действий, в том числе в отношении дискриминации и неравенства; экономических и социальных прав в целом; права на питание и жилище и права собственности; и необходимости обеспечения полноправного и эффективного участия коренных народов.
25. Международным и региональным организациям следует изыскивать пути и возможности для продолжения плодотворного диалога, учитывая и используя потенциальную синергическую связь между уменьшением опасности бедствий, правами человека и проблематикой коренных народов.
26. Международным и региональным организациям следует в сотрудничестве с коренными народами разрабатывать программы подготовки по вопросам уменьшения опасности бедствий, призванные содействовать расширению участия коренных народов в деятельности по снижению угрозы бедствий и укреплению их потенциала противодействия таким угрозам.
27. Международные организации могут играть важнейшую роль в развитии диалога между коренными народами и государствами в интересах поощрения и защиты прав коренных народов в контексте стратегий уменьшения опасности бедствий.
-