



**Постоянный форум по вопросам
коренных народов**

Девятая сессия

Нью-Йорк, 19–30 апреля 2010 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

Рассмотрение специальной темы года:

**«Коренные народы: развитие и сохранение
культуры и самобытности: статьи 3 и 32**

**Декларации Организации Объединенных Наций
о правах коренных народов»**

**Коренные народы: развитие с сохранением культуры
и самобытности в свете Декларации Организации
Объединенных Наций о правах коренных народов****

**Аналитический документ Межучрежденческой группы
поддержки по вопросам коренных народов¹, составленный
Организацией Объединенных Наций по вопросам
образования, науки и культуры²**

* E/C.19/2010/1.

** Настоящий документ был представлен с задержкой из-за сложности координации в представлении материалов учреждениями.

¹ В подготовке этого документа участвовали следующие 14 членов Межучрежденческой группы поддержки по вопросам коренных народов (в алфавитном порядке): Детский фонд Организации Объединенных Наций; Всемирная организация интеллектуальной собственности; секретариат Конвенции о биологическом разнообразии; Международная земельная коалиция; Международная организация труда; Международный фонд сельскохозяйственного развития; Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры; секретариат Постоянного форума по вопросам коренных народов; Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам; Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде; Программа развития Организации Объединенных Наций; Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций; Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека; и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения. С полной версией настоящего документа можно ознакомиться в документе E/C.19/2010/CRP.3 и на сайте www.un.org/indigenous.

² Отдел политики в области культуры и межкультурного диалога.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Понимание концептуальных и правовых основ «развития с сохранением культуры и самобытности»	5
A. Люди в центре внимания: парадигма развития человеческого потенциала	5
B. Постоянное место для темы культуры в обсуждении вопросов развития	6
C. Увязывание вопросов культурного и биологического разнообразия в интересах устойчивого развития человеческого потенциала	8
D. Связь с правами человека и особое значение проблематики равенства полов, детей и молодежи	9
III. Применение концепции развития с сохранением культуры и самобытности в областях деятельности Организации Объединенных Наций	11
A. Ключевые программные области Организации Объединенных Наций для поддержки развития с сохранением культуры и самобытности: от социоэкономического развития и защиты окружающей среды до здравоохранения, образования и культуры	12
B. Оценка тематических программ Организации Объединенных Наций с точки зрения развития с сохранением культуры и самобытности	15
C. Определение адекватных методов участия и инструментов для составления программ в поддержку развития с сохранением культуры и самобытности	16
IV. Начало реализации концепции развития с сохранением культуры и самобытности, в первую очередь, на страновом уровне — процессы и проблемы	18
A. Руководство, разработанное Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития: «дорожная карта» для реализации Декларации Организации Объединенных Наций по правам коренных народов	18
B. Консолидация, разработка и использование соответствующих правовых инструментов	20
C. Политика учреждений Организации Объединенных Наций в отношении коренных народов — позитивный фактор для развития с сохранением культуры и самобытности	21
D. Проблемы, связанные с оказанием содействия развитию с сохранением культуры и самобытности посредством деятельности Организации Объединенных Наций: анализ нынешней архитектуры помощи	22
V. Заключение	23

I. Введение

1. Члены Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов выбрали для своей девятой ежегодной сессии следующую тему: «Коренные народы: развитие с сохранением культуры и самобытности: статьи 3 и 32 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов». В статье 3 Декларации предусматривается право коренных народов на самоопределение и свободное осуществление своего экономического, социального и культурного развития, при этом в статье 32 подчеркивается право коренных народов определять приоритеты и разрабатывать стратегии освоения или использования своих земель или территорий и других ресурсов. Иными словами, в Декларации признается право коренных народов на развитие в соответствии с их собственными устремлениями и потребностями и закладывается основа для «развития с сохранением культуры и самобытности».

2. С момента провозглашения второго Международного десятилетия коренных народов мира (2005–2014 годы) развитию культуры и самобытности придается особое значение в работе Постоянного форума. В своей резолюции 59/174 Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций вновь подтвердила, что «государства должны, в соответствии с международным правом, предпринимать согласованные позитивные шаги по обеспечению уважения всех прав человека и основных свобод коренных народов на основе равенства и недискриминации, и признала значение и многообразие их самобытности, культуры и общественной организации». Неделимость культуры и развития со всей очевидностью проявились в официальной Программе действий на Десятилетие, в которой рекомендуется «рассматривать культуру в качестве необходимого условия и основы для разработки проектов в области развития в целях укрепления «развития с сохранением самобытности» на основе уважения образа жизни народов и достижения устойчивого развития человеческого потенциала».

3. Однако концепция развития с сохранением культуры и самобытности возникла еще раньше. Судебная практика Межамериканского суда по правам человека и прецедентное право, а также общие комментарии договорных органов по правам человека, касающиеся жалоб, поступивших от коренных народов, внесли значительный вклад в создание правовой основы для Декларации о правах коренных народов и, соответственно, для развития с сохранением культуры и самобытности³. В Конвенции Международной организации труда (МОТ) № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, 1989 года (Конвенция МОТ № 169) также рекомендуется, чтобы коренные народы развивались по принципу самоопределения на основе признания их культуры и самобытности. А обсуждение вопросов, касающихся культуры и развития, занимает важное место в работе Организации Объединенных Наций в течение последних 40 лет.

4. С точки зрения многих коренных народов, «доминирующие» парадигмы и подходы к развитию, характеризующиеся «особым вниманием к экономическому прогрессу, но не учитывающие необходимость культурного развития,

³ См., например, Межамериканский суд по правам человека, «Община Майагна (Сумо) Авас Тингни против Никарагуа», Сер. С (№ 79) (2001 год).

социальной справедливости и экологической устойчивости», оказались неудачными, поскольку они подрывают и отвергают культуру и мировоззрение коренных народов, и даже рассматривают их как препятствия развитию⁴. Сегодня коренные народы сталкиваются с серьезной дискриминацией в плане доступа к базовым социальным услугам и несоразмерно представлены среди беднейших народов мира. Многие из них пострадали в прошлом из-за вынужденных переселений, и они особенно уязвимы к воздействию глобализации и изменения климата.

5. Однако, несмотря на эти многочисленные угрозы, коренные народы продемонстрировали свою способность адаптироваться к переменам, сохраняя при этом свое особое мировоззрение, системы знаний и традиции, которые и сегодня позволяют им справляться с теми изменениями, которые происходят в обществе и окружающей среде. Их культурное наследие и творческий потенциал дают прочную основу для разработки стратегий развития, приемлемых с культурной и экологической точек зрения. Концепция развития с сохранением культуры и самобытности предполагает, что коренные народы должны быть творцами и проводниками инициатив развития. Ведущая роль коренных народов поможет повысить результативность проектов развития, поскольку это повысит вероятность того, что они будут приняты, поддержаны и реализованы заинтересованными коренными народами, что, в конечном итоге, снизит потребность в участии других стран. Такая самостоятельность в развитии имеет множество преимуществ, в том числе социальные, культурные, экономические и экологические.

6. Настоящий документ является совместным вкладом Межучрежденческой группы поддержки по вопросам коренных народов⁵ в полемику по вопросу о развитии с сохранением культуры и самобытности. Его цель заключается в том, чтобы подойти к такому развитию с межучрежденческой точки зрения, для того чтобы стимулировать обсуждение идей и деятельности системы Организации Объединенных Наций в связи с этой концепцией и ее осуществлением. Этот документ призван привлечь внимание к концептуальным и правовым аспектам развития с сохранением культуры и самобытности в дискуссии по вопросам развития в Организации Объединенных Наций и в ее нормативной деятельности; проанализировать соответствующие подходы Организации Объединенных Наций к развитию и накопленный опыт, а также оценить последствия для системы Организации Объединенных Наций в плане разработки программ, политики и процессов управления. Таким образом, этот документ представляет собой попытку рассмотреть и предложить пути решения проблем, связанных с обеспечением развития с сохранением культуры и самобытности и с учетом сложных факторов человеческой, культурной и экологической уязвимости.

⁴ См. Доклад о консультативном семинаре и диалоге о развитии коренных народов по принципу самоопределения или развития с сохранением самобытности, состоявшемся 14–17 марта 2008 года в Тиволи, Италия (E/C.19/2008/CRP.11).

⁵ Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов была создана для поддержки и продвижения мандата Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов в системе Организации Объединенных Наций. Позднее мандат Группы был расширен и стал включать в себя поддержку других подобных мандатов во всей межправительственной системе.

II. Понимание концептуальных и правовых основ «развития с сохранением культуры и самобытности»

7. В свете Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов развитие с сохранением культуры и самобытности является сложным понятием, которое прочно укоренилось в международных соглашениях о правах человека, в частности относящихся к культуре, как неотъемлемая часть устойчивых источников средств к существованию и благополучия. Более того, развитие с сохранением культуры и самобытности в значительной степени соотносится с деятельностью Организации Объединенных Наций в области развития, которая прошла путь от одномодельного экономического прогресса до более широкой концепции развития человеческого потенциала и устойчивого развития, во все большей степени учитывающего ценности и принципы увязывания культурного и биологического разнообразия, а также обязанность уважать права человека и удовлетворять устремления как всего общества, так и его отдельных членов. Как поясняется ниже, основные принципы Организации Объединенных Наций в области развития, которые признают и поддерживают культуру и самобытность, по своей сути основаны на правах человека и стремлении придать развитию человеческое лицо. Они отражают широкое и динамичное понимание культуры, признают взаимосвязь между культурным и биологическим разнообразием и содействуют достижению равенства между мужчинами и женщинами. В то же время они требуют подлинного диалога с другими культурами ради процветания и возрождения. Руководствуясь этими принципами, в процессе осуществления своих мандатов организации системы Организации Объединенных Наций привнесли в дискуссию по вопросам развития новые идеи и придали ей целенаправленный характер⁶.

A. Люди в центре внимания: парадигма развития человеческого потенциала

8. Парадигма человеческого потенциала возникла в 1980-х годах и достигла своей высшей точки с опубликованием в 1990 году своего первого доклада о развитии человеческого потенциала. Она положила начало смене акцентов в рамках международного дискурса по вопросам развития, поставила под вопрос первостепенное значение экономического роста и ознаменовала начало поступательного движения к более широкому подходу к обеспечению благосостояния, вновь «поставив людей в центр внимания» в ходе этого процесса⁷. Она заложила новую глобальную повестку дня по вопросам развития человеческого потенциала и его оценки, предложив для этого новые системы показателей.

9. Парадигма развития человеческого потенциала строится на том, что базовой целью развития является расширение возможностей и развитие способностей и свобод человека, чтобы у людей была долгая, здоровая, творческая

⁶ См., в частности, доклады о мировой культуре, доклады о развитии человеческого потенциала, доклады о народонаселении мира, доклад «Культурная и духовная ценность биоразнообразия: дополнительный вклад в Глобальную оценку биологического разнообразия» и доклады о состоянии городов мира.

⁷ См. United Nations Development Programme, “Origins of the human development approach” на сайте <http://hdr.undp.org/en/humandev/origins>.

жизнь. Поэтому важнейшим условием развития с сохранением культуры и самобытности является богатство выбора, основные свободы и участие в процессе принятия решений, влияющих на жизнь общества.

10. За прошедшее десятилетие понимание парадигмы развития человеческого потенциала расширилось, особенно благодаря ее применению на практике, но также посредством его увязывания с критическими вызовами сегодняшнего дня. Доклад о развитии человеческого потенциала 2004 года, посвященный вопросу культурной свободы, является одним из примечательных примеров; в нем подчеркивается неделимость развития, культуры и самобытности при решении вопросов, касающихся коренных народов. Там говорится, что для развития человеческого потенциала «помимо здравоохранения и образования необходим приличный уровень жизни и политические свободы. Культурная самобытность народов должна признаваться и приниматься государством, а люди должны быть свободны в выражении своей самобытности и не сталкиваться с дискриминацией в других аспектах своей жизни»⁸. Другими словами, попытки «придать развитию человеческое лицо» требуют глобального осознания культурного разнообразия, терпимости и плюрализма как непреложных принципов.

В. Постоянное место для темы культуры в обсуждении вопросов развития

11. Состоявшаяся в 1982 году Всемирная конференция по политике в области культуры заложила основу для дискуссии о неделимости развития культуры, определяя последнюю в более широком антропологическом смысле слова, как охватывающую целый ряд духовных, материальных и интеллектуальных ценностей, которые характеризуют конкретную группу общества⁹. Другими словами, культуру начали воспринимать как охватывающую «все, что люди имеют и делают для производства, взаимодействия друг с другом и адаптации к физической среде». Так, Всемирной комиссии Организации Объединенных Наций по культуре и развитию было предложено «выделить культуре постоянное место в дискуссии по вопросам развития», она подчеркивает, что «развитие, вырванное из своего гуманитарного или культурного контекста, представляет собой рост, в котором нет души»¹⁰.

12. Таким образом, неделимость культуры и развития подразумевает признание нематериальных измерений развития, а именно того, что люди, ценности, системы знаний и способность творить и стремиться к чему-либо являются неотъемлемой частью развития. Разнообразие этих способов и форм выражения, которые не статичны, а постоянно развиваются, отражено в «уникальности и плюралистичности самобытности» групп и обществ, составляющих человечество, в том числе коренных народов. Культурное разнообразие, таким образом, является «одним из источников развития, рассматриваемого не только в плане

⁸ См. Программа развития Организации Объединенных Наций, Доклад о развитии человеческого потенциала 2004 года: культурная свобода в современном разнообразном мире (Нью-Йорк, 2004 год).

⁹ См. *State of the World's Indigenous Peoples* (United Nations publication, Sales No. 09.VI.13), chap. II.

¹⁰ См. доклад "Our Creative Diversity: Report of the World Commission on Culture and Development" (Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1996).

экономического роста, но и как средство, обеспечивающее полноценную интеллектуальную, эмоциональную, нравственную и духовную жизнь»¹¹.

13. Однако увязывание культуры и развития создает для современных, де-факто плюралистических обществ определенные сложности, которые хорошо известны коренным народам, а именно: а) «гиперкультурализация» социальных вопросов, которые превращают культуру в единственную причину всевозможных проблем; б) политика ассимиляции, основанная на убеждении в том, что разные культуры несут угрозу национальному единству, социальной сплоченности и развитию; и с) сегрегация во имя партикуляризма, или подчеркивание различий до такой степени, что они становятся несовместимыми с общественной жизнью¹². Культура коренных народов может в еще большей степени столкнуться с серьезной опасностью фольклоризации, мумификации и коммерциализации.

14. Концептуальное развитие, признающее неделимость культуры и развития, нашло свое отражение в нормативной сфере. Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии (2001 год), а также связанные с ней конвенции¹³ действительно объединяют политику самобытности с экономикой устойчивого развития человеческого потенциала и поддержки отдельным лицам и обществу в целом, а также национальных государств для содействия их собственному развитию на их собственных условиях. Коренные народы и их права человека, культура и система знаний занимают заметное место в этих нормативных документах. Вместе с подготовленным Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС) проектом положений о защите традиционных форм культурного выражения и выражений фольклора и о защите традиционных знаний¹⁴ они являются важным этапом в продвижении развития с сохранением культуры и самобытности.

15. Организация Объединенных Наций признает, что взаимосвязь между культурой и развитием — это не вопрос дихотомии, а проявление неделимости, поэтому ее деятельность и ее нормативные документы соотносятся с холистическим мышлением коренных народов, которые считают, что «культура — это развитие, и развитие — это культура»¹⁵. Таким образом, «не существует един-

¹¹ См. статьи 1 и 3 Всеобщей декларации Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры о культурном разнообразии (2001 год).

¹² Выступление директора Отдела по вопросам культурной политики и межкультурного диалога, координатор ЮНЕСКО по второму Международному десятилетию коренных народов мира Катерины Стену на «круглом столе» на тему «Развитие с сохранением культуры и самобытности в свете Декларации о правах коренных народов», организованном ЮНЕСКО 15 сентября 2008 года в Париже.

¹³ Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения (2005 год), Конвенция об охране нематериального культурного наследия (2003 год), Конвенция об охране подводного культурного наследия (2001 год), Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 год), Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности (1970 год), Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (1954 год) и Всемирная конвенция об авторском праве (1952 год и 1971 год).

¹⁴ См. на сайте www.wipo.int.

¹⁵ См. Victoria Tauli-Corpuz, “The concept of indigenous peoples’ self-determined development or development with identity and culture: challenges and trajectories”, по заказу Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, 2008 год.

ственно правильного пути для развития общества, единой модели, на которой следует строить все стратегии развития», как подчеркивается в недавнем всемирном докладе о культурном разнообразии и межкультурном диалоге¹⁶.

С. Увязывание вопросов культурного и биологического разнообразия в интересах устойчивого развития человеческого потенциала

16. В ходе дискуссии о культуре и развитии человека удалось вернуть в центр повестки дня развития, однако «природа» в этой повестке дня по-прежнему рассматривается как «нечто отдельное». Такой антропоцентризм начал вызывать вопросы в ходе дискуссий о связи между культурным и биологическим разнообразием, особенно с точки зрения коренных народов.

17. Для многих коренных народов развитие с сохранением культуры самобытности также должно учитывать наличие связи между культурным и биологическим разнообразием. Основная тенденция области развития традиционно подразумевает широкомасштабную эксплуатацию природных ресурсов, однако коренные народы выстраивают устойчивые отношения с окружающей их природой. Как особо отмечается в номере издания “Poverty and Focus”, посвященном организации развития на местах, природу нельзя рассматривать лишь как «бакалейную лавку, поставленную на службу человеку»¹⁷. В ходе своего развития коренные народы создавали сложные учения о природе, в которых признание взаимосвязи человека и природы является основополагающей ценностью, а благосостояние общества, баланс и гармония имеют более важное значение, чем рост и технологии.

18. Такая взаимосвязь между культурным и биологическим разнообразием все чаще обсуждается в ходе дискуссий об устойчивом развитии, а в последнее время — в контексте изменения климата, причем в связи с этим подчеркивается, что «потребности сегодняшнего дня» следует удовлетворять, «не подрывая способность будущих поколений удовлетворять их собственные потребности»¹⁸. Ограничение разнообразия в его культурном и биологическом проявлении представляет собой угрозу глобальной стабильности и устойчивости, делает мир и его жителей все более уязвимыми. Расширение культурного и биологического разнообразия считается коллективной силой развития, поскольку вместе они «обеспечивают устойчивость как социальной, так и экологической систем»¹⁹.

¹⁶ См. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, «Инвестиции в культурное разнообразие и межкультурный диалог», Всемирный доклад № 2 (Париж, 2009 год).

¹⁷ См. International Policy Centre for Inclusive Growth, Indigenising Development. *Poverty in Focus*, No. 17 (Brasilia, May 2009).

¹⁸ См. также доклад Всемирной комиссии Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, озаглавленный «Наше общее будущее» (A/42/427, приложение).

¹⁹ См. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), «Культурное разнообразие и биоразнообразие ради устойчивого развития: «круглый стол» высокого уровня совместно организованный ЮНЕСКО и ЮНЕП, 3 сентября 2002 года, в Йоханнесбурге в рамках Всемирной встречи на высшем уровне по

19. На Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году была принята Конвенция о биологическом разнообразии. В статье 8(j) этой Конвенции содержится призыв к сторонам «уважать, сохранять и поддерживать знания, нововведения и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия, способствовать их более широкому применению с одобрения и при участии носителей таких знаний, нововведений и практики, а также поощрять совместное использование на справедливой основе выгод, вытекающих из применения биологического разнообразия». Сохранение, рациональное использование и справедливое разделение тех благ, которые дает природа, также являются принципом, которым руководствуются коренные народы.

20. Механизмы, созданные для того, чтобы реагировать на изменение климата, такие как Программа сотрудничества Организации Объединенных Наций по сокращению выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов в развивающихся странах, дают коренным народам возможность решать проблемы, связанные с климатом. Большая ясность в вопросах, касающихся собственности на землю, поможет обеспечить эффективность работы таких механизмов для коренных народов.

21. Неверно, однако, утверждать, что подход к устойчивому развитию и сохранению окружающей среды зачастую предполагает одномерное видение коренных народов как хранителей природы, что заставляет вспомнить миф о «благородном дикаре»²⁰. На практике, устойчивое развитие предполагает стремление смягчить негативные последствия традиционных концепций развития, а не призывает к радикальному пересмотру его принципов, процесса и логики. Предлагаемая концепция развития с сохранением культуры и самобытности, коренные народы призывают международное сообщество пойти еще дальше в переосмыслении биокультурного разнообразия и устойчивости. Они хотят добиться всеобщего понимания того, что «разнообразие — это важная предпосылка развития, которое будет экологически, социально, культурно и экономически устойчивым»²¹.

D. Связь с правами человека и особое значение проблематики равенства полов, детей и молодежи

22. До сих пор при обсуждении вопросов развития зачастую забывают о том, что в течение десятилетий международные договоры о правах человека представляли собой всеобъемлющую международно-правовую систему обязательств, которые государства добровольно согласились выполнять, и которая определяет параметры того, что государства могут или не могут делать во имя развития. Такие договоры о правах человека, разработанные Организацией Объединенных Наций за последние пять десятилетий, создали большое концептуальное

устойчивому развитию» (Найроби, ЮНЕП, 2003 год).

²⁰ См. Хосе Пиметна “Twisting development: the Ashaninka way” в докладе “Indigenising Development” (сноска 17).

²¹ См. Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры «Связь между концепциями, методами и опытом биологического и культурного разнообразия», доклад международного семинара (Париж, 2008 год).

пространство, в котором объединились вопросы прав человека и развития, сформировав общее понимание Организации Объединенных Наций по правозащитному подходу к сотрудничеству в целях развития, утвержденное Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в 2003 году. Этот подход, касающийся вопросов культуры и равноправия мужчин и женщин, направлен на поощрение и защиту прав человека, уменьшение степени неравенства и содействие активному участию в процессах принятия решений групп населения, которые в наибольшей степени сталкиваются с этими проблемами, включая детей. Действительно, взаимосвязь между культурой, равенством полов и правами человека является неотъемлемой частью развития с сохранением культуры и самобытности и требует внимания, если мы действительно стремимся добиться прогресса в области прав человека коренных народов. Женщины, дети и молодежь отдельно упоминаются в нескольких статьях Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, поскольку они часто становятся жертвами разнообразных проявлений дискриминации и им не всегда уделяется то внимание, которого они заслуживают как основные субъекты развития с сохранением культуры и самобытности.

23. Право на самоопределение признается в общей статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. В силу этого права народы могут свободно стремиться к своему экономическому, социальному и культурному развитию. Они также могут использовать свои «права на автономию или самоуправление в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам»²², что указывает на важность доступа, использования и контроля над землей, территориями и ресурсами для самоопределения. В Конвенции МОТ № 169 говорится о праве коренных народов на развитие и при этом подчеркивается, что государства должны поощрять это право на основе уважения права коренных народов на самостоятельное определение своих приоритетов и с учетом важности концепций консультаций, согласия и участия. Таким образом, согласно международной правозащитной базе по правам человека, развитие — это далеко не одномодельная концепция.

24. Развитие с сохранением культуры и самобытности основывается на двух положениях Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: правах, определяющих эффективное участие коренных народов, и правах, определяющих культурные права коренных народов²³. В преамбуле Декларации содержится 9 пунктов, в постановляющей части — 15 пунктов, посвященных консультациям, партнерству и участию коренных народов в демократическом государственном управлении, что по сути закладывает основу для равноправного взаимодействия с коренными народами. Кроме того, в 17 статьях о культуре, содержащихся в Декларации, показано, что культурные права — это больше, чем просто права, относящиеся к культуре; они включают

²² См. статью 4 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

²³ Международные положения о правах человека, в которых речь идет непосредственно о культурных правах, содержатся в статье 27 как Всеобщей декларации прав человека, так и Международного пакта о гражданских и политических правах; в статье 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; и в статье 5 Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии.

в себя все права человека, которые защищают и поощряют культурную самобытность отдельных лиц и их сообществ.

25. Существует, однако, мнение, что культурные права могут вступать в конфликт с другими правами человека. Такое мнение основано на концептуальном смешении культурных прав и культурных традиций, обычаев и предрассудков, которые ущемляют человеческое достоинство, например, калечащие операции на женских половых органах или обряды очищения вдов. Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии содержит четкие пояснения по этому вопросу, подтверждая, что «культурные права составляют неотъемлемую часть прав человека, которые являются универсальными, неразделимыми и взаимозависимыми», и что «недопустимо ссылаться на культурное разнообразие для нанесения ущерба правам человека, гарантированным международным правом, или для ограничения сферы их применения». Аналогичные положения содержатся в других глобальных документах.

26. Следовательно, государства должны соблюдать свои международные обязательства в области прав человека, включая полное и активное участие коренных народов, а именно женщин, молодежи и детей, принадлежащих коренным народам, — в разработке политики и программ в области развития, даже если их голоса отражают другое мнение и культурное видение развития человеческого потенциала. Таким образом, принятие Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов требует применения новых подходов, основанных на уважении культуры коренных народов в более широком контексте прав человека, и способствует налаживанию дееспособных партнерских отношений.

III. Применение концепции развития с сохранением культуры и самобытности в областях деятельности Организации Объединенных Наций

27. Различные аспекты и принципы развития с сохранением культуры и самобытности не только являются неотъемлемой частью дискуссии Организации Объединенных Наций по вопросам развития и ее правовых документов, но также находят свое конкретное применение в различных областях деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. С учетом масштабов деятельности, осуществляемой Организацией Объединенных Наций в этой области, задача проведения всеобъемлющего анализа с точки зрения развития с сохранением культуры и самобытности в значительной степени выходила бы за рамки охвата настоящего документа. Кроме того, пока что не существует инструмента для проведения систематического анализа с такой точки зрения, равно как и нет способов, позволяющих определить критерии «передового опыта». Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов является хорошей исходной точкой для составления аналитических программ, а приведенные ниже результаты обсуждений могут внести свой вклад в определение передовой практики в области развития с сохранением культуры и самобытности и сохраняющихся проблем.

А. Ключевые программные области Организации Объединенных Наций для поддержки развития с сохранением культуры и самобытности: от социоэкономического развития и защиты окружающей среды до здравоохранения, образования и культуры

28. В Организации Объединенных Наций существует целый ряд проектов и программ в области развития, которые отражают принципы и вопросы развития с сохранением культуры и самобытности, изложенные в разделе 1 выше. Некоторые из них представлены ниже; они соответствуют шести мандатным областям Постоянного форума Организации Объединенных Наций по вопросам коренных народов, а именно: а) экономическое и социальное развитие, б) окружающая среда, с) здравоохранение, d) образование, е) культура и f) права человека. Приведенные примеры были выбраны членами Межучрежденческой группы поддержки по вопросам коренных народов в качестве иллюстрации передовой практики в области развития с сохранением культуры и самобытности в целях подготовки данного совместного документа. Они дают лишь общее представление о той работе, которая ведется сегодня²⁴.

29. Необходимо обеспечить для коренных народов устойчивые средства к существованию, включая продовольственные системы и продовольственный суверенитет, поскольку они являются основным источником их самобытности, выживания и экономического развития. Конкретные примеры включают деятельность Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) по созданию благоприятной среды для продовольственной безопасности и устойчивых источников существования посредством наращивания потенциала сельских организаций коренных народов²⁵ и обеспечение широкой поддержки Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР) обусловленных спросом проектов по предоставлению коренным народам экономических возможностей за счет кредитов и безвозмездного финансирования и новаторскую деятельность Фонда для оказания помощи коренным народам²⁶.

30. Необходимо решить вопросы, связанные с доступом к земле, территориям и ресурсам, и их защитой. Многие проекты и программы в этой области поддерживают и облегчают процесс консультаций, диалог и переговоры между коренными народами, органами власти и третьими сторонами. Например, для тех районов, где существует много видов использования земли и природных ресурсов и идет конкурентная борьба, ФАО разработала подход, который называется «развитие территорий на основе всеобщего участия и переговоров». Это способствует диалогу между различными участниками в целях выработки согласованного подхода к территориальному развитию и успешно используется для защиты прав и интересов коренных народов в различных частях света²⁷. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-

²⁴ Дополнительную информацию о проектах, представленных организациями системы Организации Объединенных Наций, см. в полном варианте настоящего доклада и в приложениях к нему, которые размещены на сайте www.un.org/indigenous.

²⁵ См. www.fao.org/gender and www.fao.org/economic/esw/esw-home/esw-indigenous-peoples.

²⁶ См. www.ifad.org/english/indigenous/grants.

²⁷ См. www.fao.org/sd/dim_pe2/pe2_050402a1_en.htm.

Хабитат) совместно с Глобальной сетью разработчиков средств землеустройства занимаются разработкой руководства по использованию земельных участков в городах для населения из числа коренных народов. Это руководство, как и ожидается, пригодится лицам, ответственным за разработку политики как инструмента поддержки доступа коренных народов к земельным ресурсам и обеспечения их землевладения в городских районах. На межучрежденческом уровне Международная земельная коалиция²⁸ и ее региональные подразделения в Азии, Латинской Америке и Африке определили приоритеты в области прав коренных народов на землю. Они оказывали поддержку картированию территорий коренных народов, инновациям в обеспечении территориальных прав коренных народов в свете усиливающегося коммерческого давления на их земли, а также самоопределению для коренных территориальных автономий в рамках эволюции демократического государства.

31. Необходимо поощрять рациональное использование природных ресурсов и защиту биоразнообразия, особенно с учетом того, что на традиционных землях и территориях коренных народов находится значительная часть биологического разнообразия мира. Это стало одним из направлений деятельности проекта ЮНЕСКО по системам знаний местных общин и общин коренных народов (ЛИНКС), который направлен на развитие диалога между носителями традиционных знаний, натуралистами и социологами, теми, кто занимается разработкой природных ресурсов, и лицами, ответственными за принятие решений, в целях сохранения биоразнообразия и обеспечения активной и равноправной роли для местных сообществ в деле управления природными ресурсами²⁹. Программа ЮНЕСКО «Человек и биосфера» является межправительственной программой, основанной на тесном сотрудничестве с местными общинами и общинами коренных народов и направленной на улучшение отношений между людьми и окружающей средой в соответствии с принципом рационального природопользования и сохранения биологического разнообразия. Поддерживаемая ФАО инициатива по системам сельскохозяйственного наследия коренного населения, имеющим глобальное значение, является еще одним наглядным примером³⁰.

32. Необходимо разрабатывать стратегии по адаптации к изменению климата и смягчению его последствий с учетом знаний, опыта и мнений коренных народов и вспомогательных мер для обеспечения устойчивости. Например, форум «Climate Frontlines forum»³¹ — совместная инициатива ЮНЕСКО и секретариатов Постоянного форума по вопросам коренных народов, Конвенции о биологическом разнообразии и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека — дает представителям коренных общин возможность высказывать свои мнения и поддерживает местные проекты, движимые спросом. Программа Глобальной ресурсной информации

²⁸ Международная земельная коалиция является глобальным альянсом организаций, объединяющим членов системы Организации Объединенных Наций (Международный фонд сельскохозяйственного развития, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Всемирная продовольственная программа, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Всемирный банк) с широким кругом организаций гражданского общества, включая организации коренных народов.

²⁹ См. www.unesco.org/links.

³⁰ См. ftp.fao.org/sd/SDA/GIAHS/GIAHS-sns-ES_strategicframework_dft2-rev-8_March-051.pdf.

³¹ См. www.climatefrontlines.org.

онной базы ЮНЕП “Many strong voices”³² направлена на содействие обмену знаниями и опытом по вопросам изменения климата между государствами, территории которых находятся за Полярным кругом, и малыми островными развивающимися государствами, а также на содействие жителям обоих регионов в оказании помощи друг другу, чтобы их мнения услышали на местном, региональном и международном уровнях.

33. Необходимо поощрять политику и меры по реализации права на адекватное жилье, в первую очередь в контексте перемещения населения и городской миграции. В этой связи ООН-Хабитат предоставляет лицам, ответственным за принятие решений, руководство по реализации политики и программ, которые вовлекают коренные народы в деятельность по улучшению условий их жизни в городских районах с учетом их знаний и обычаев, поддерживая тем самым их право на адекватное жилье³³.

34. Необходимо поощрять и внедрять подходы к здравоохранению и профилактике, учитывающие культурные и гендерные аспекты и основанные на правах человека, с использованием знаний коренных народов и с учетом их конкретных потребностей. Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) применяют подходы, учитывающие культурные особенности в своей деятельности по охране сексуального и репродуктивного здоровья³⁴. В частности, ЮНЕСКО, ЮНФПА и ЮНИСЕФ предлагают применять такие подходы к деятельности по профилактике и лечению ВИЧ и СПИДа в рамках Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) на основе существующей местной системы и с учетом специфики верований и традиций коренных народов, касающихся заболеваний, секса и деторождения. Они работают с коренными народами и подростками в различных частях мира³⁵.

35. Необходимо поощрять образование на родном языке и межкультурное образование на основе уважения к правам ребенка и принципа недискриминации в образовании³⁶, для того чтобы решить двойственную задачу поддержки в сохранении, использовании и обеспечении выживания культуры, традиций и самобытности коренных народов и предоставления знаний и навыков, позволяющих коренным народам полноценно и равноправно участвовать в жизни национального и международного сообщества. В качестве примера можно привести инициативы ЮНИСЕФ по созданию и распространению двуязычных учебных материалов, построенных с использованием форм творческого самовыражения, свойственных коренным народам, или поддержку, оказываемую

³² См. www.manystrongvoices.org.

³³ См., в частности, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, *Жилищные условия для коренных народов в городах: Политическое руководство по жилищным условиям для коренных народов в городах* (Найроби, 2009 год).

³⁴ См. в качестве конкретного примера описание деятельности медицинской клиники «Хамби Уаси» в Отовало, Эквадор, на сайте www.unfpa.org/video/2005/jambi_huasi.htm.

³⁵ Дополнительную информацию о деятельности, проводимой ЮНЕСКО, по вопросам культуры, ВИЧ и СПИДа, см. на сайте www.unesco.org/culture/aids.

³⁶ См. Конвенцию о правах ребенка (1989 год) и Конвенцию о борьбе с дискриминацией в области образования (1960 год).

ЮНЕСКО программам, направленным на включение в школьные учебные планы местных знаний и языков коренных народов³⁷.

36. Необходимо защищать творческий потенциал коренных народов, который принимает разнообразные осязаемые и неосязаемые формы, и реализуется посредством современных изобретений, внося тем самым выдающийся вклад в общее наследие человечества. Такие формы самовыражения являются неотъемлемой частью культурной и социальной самобытности коренных и местных общин, поскольку они воплощают знания и навыки и передают основные ценности убеждения. С учетом того, что «культура» для коренных народов воплощает целый образ жизни, который обусловлен способом существования и отношением к земле, проекты в этой области зачастую затрагивают широкий ряд вопросов развития. ЮНЕСКО сотрудничает вместе с коренными народами во всех областях наследия и культурного самовыражения, в том числе в области защиты языков и нематериального наследия коренных народов, а также их священных мест и культурных ландшафтов³⁸. ВОИС, в свою очередь, осуществляет широкую программу по защите произведений традиционной культуры и традиционных знаний от нецелевого использования³⁹.

В. Оценка тематических программ Организации Объединенных Наций с точки зрения развития с сохранением культуры и самобытности

37. Различные меры, перечисленные выше, объединяет то, что в качестве отправной точки для осуществления практических мер в них берется конкретная ситуация, социокультурные ценности, наследие, ресурсы и перспективы коренных народов. Таким образом, они демонстрируют сдвиг от подхода к развитию, основанного на принципах «борьбы с дефицитом» и «один размер для всех», к индивидуализированным и разнообразным способам решения важнейших вопросов развития в соответствии с концепцией развития с сохранением культуры и самобытности. Примеры поддержания устойчивых источников существования и продовольственных систем, в частности, демонстрируют способы, которые помогают отойти от подхода, умаляющего роль коренных народов до уровня жертв нищеты, и признать их ведущую роль в поиске собственных решений и определения путей собственного социоэкономического развития на основе собственного мировоззрения, организации и устремлений.

38. Однако значительная часть опыта Организации Объединенных Наций в области развития в сфере общественных услуг (включая здравоохранение, жилье и образование), как представляется, связана с предоставлением услуг, которые являются более доступными и необходимыми для коренных народов, а

³⁷ См., например, проект “Village-level documentation and transmission of local environmental knowledge, Solomon Islands” на сайте www.unesco.org/links.

³⁸ См., в частности, Robert Wild and Christopher McLeod, eds., *Sacred Natural Sites: Guidelines for Protected Area Managers*, Best Practice Protected Area Guidelines Series, No. 16 (Gland, Switzerland, International Union for Conservation of Nature; Paris, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), 2008); and Thomas Schaaf and Cathy Lee, eds. *Conserving Cultural and Biological Diversity: The Role of Sacred Natural Sites and Cultural Landscapes*, записки Международного симпозиума, состоявшегося в Токио 30 мая — 2 июня 2005 года (Париж, ЮНЕСКО, 2006 год).

³⁹ См. www.wipo.int/tk/en/folklore/culturalheritage.

не с укреплением собственных институтов коренных народов, как это предусмотрено в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Точки зрения по этому вопросу отличаются друг от друга и зависят от того, проживают ли коренные народы коллективно на землях своих предков (или на землях, переданных им в результате перемещения), живут ли они общинной жизнью или же более разобщены, как это часто бывает в городах. Исследования показывают, что различные органы более охотно привлекают коренные народы к планированию и управлению в области «природы» и «окружающей среды», чем к планированию жизни общин в городе. Необходимо провести более обстоятельные исследования, для того чтобы составить полную картину того, как Организации Объединенных Наций удалось успешно поддерживать институты коренных народов в рамках своих программ, осуществляемых в различных областях.

39. Действительно, даже если мы анализируем проекты и программы, в которых культура находится в центре внимания, соблюдение принципа развития с сохранением культуры и самобытности отнюдь не является очевидным или «автоматическим». Известны случаи, когда проекты в области культурного наследия, к примеру, предусматривали применение способов сохранения культурного наследия от лица соответствующей общины, а не при ее непосредственном участии. Проекты, направленные на развитие культурного самовыражения коренных народов, могут также реализовываться без учета прав коренных народов, если направляющую роль в создании произведений культуры коренных народов играют люди, которые не являются их представителями, но выдают эти произведения за свою интеллектуальную собственность.

40. Можно также говорить о том, что развитие с сохранением культуры и самобытности по сути является сквозным принципом, в рамках которого используемый подход играет более важную роль в успешной реализации, чем конкретная предметная область.

С. Определение адекватных методов участия и инструментов для составления программ в поддержку развития с сохранением культуры и самобытности

41. Все организации системы Организации Объединенных Наций имеют опыт разработки инструментов, методологий, механизмов и навыков, которые дают коренным народам возможность самовыражаться и рассказывать о своем мировоззрении, самобытности, правах и устремлениях в контексте решений, которые касаются развития их общества, в том числе с использованием механизмов консультаций и диалога в целях общения и переговоров с правительством и третьими сторонами.

42. Например, составление планов и программ с участием коренных народов, которыми все чаще пользуются организации системы Организации Объединенных Наций в работе по обеспечению их развития, можно рассматривать как основной принцип применения концепции развития с сохранением культуры и самобытности, поскольку он передает социокультурные навыки и знания коренных народов. Такой подход может укрепить осознание обществом своих особых культурных традиций, ресурсов и институтов, с тем чтобы его члены были лучше подготовлены к выражению собственных прав, мнений и приори-

тетов, когда они столкнутся с инициативами третьих сторон, направленными на их развитие, будь то в области землепользования, образования, здравоохранения или предупреждения конфликтов. Однако, как широко признается сегодня, планирование с участием коренных народов должно отталкиваться от спроса, отвечать потребностям и реализовываться и контролироваться с участием коренных общин, чтобы избежать рисков, связанных с «управляемыми извне» «экстрактивными» подходами, например риска «фольклоризации» или нарушения прав человека коренных народов. Неэтичное или непродуманное планирование может подвергнуть коренные народы, их знания и окружающую среду эксплуатации и злоупотреблениям. Дополнительные исследования и анализ конкретных примеров планирования с участием коренных народов с точки зрения развития с сохранением культуры и самобытности были бы полезны для дальнейшего совершенствования деятельности Организации Объединенных Наций в этой области.

43. Различные «культурологические анализы», разработанные в системе Организации Объединенных Наций, являются еще одним примером универсальных инструментов обеспечения соблюдения принципов развития с сохранением культуры и самобытности в ходе составления программ развития. ЮНФПА, например, разработал «культурологический анализ», который представляет собой инструмент анализа и составления программ для изучения, понимания и использования позитивных культурных ценностей, ресурсов и структур при планировании и составлении программ⁴⁰. ЮНЕСКО разработала программу по сохранению культурного разнообразия, которая представляет собой аналитические принципы, основанные на Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии. Эта программа направлена на то, чтобы укрепить приверженность культурному разнообразию, культурным правам и межкультурному диалогу.

44. Коммуникация для развития является еще одним характерным для данной группы подходом к развитию, поскольку он подчеркивает потребность поддерживать системы двусторонней коммуникации, содействующей диалогу и позволяющей коренным народам выражать свои надежды и тревоги и участвовать в решениях, которые влияют на их развитие. Учреждения концентрируются в своей деятельности на различных аспектах и привлекают коренные народы в различной степени, а ФАО известна своим опытом в работе непосредственно с «коммуникациями коренных народов для развития» в качестве стратегического элемента поддержки устойчивых источников существования и развития по принципу самоопределения. Это создает возможности для обмена знаниями, предложениями и механизмами для содействия координации и сотрудничеству между различными участниками процесса, при этом идет поиск элементов, помогающих найти точки соприкосновения с коренными народами. В то же время наблюдается тенденция к тому, чтобы отдавать предпочтение, организовывать и продвигать политические цели и программы, связанные с «коммуникацией коренных народов для развития». Сегодня учреждениями Организации Объединенных Наций осуществляется анализ различных подходов к «коммуникации в целях развития», который может оказаться полезным для того, чтобы определить потенциал коммуникации в целях развития в плане реализации концепции развития с сохранением культуры и самобытности (см. A/63/180). В

⁴⁰ См. www.unfpa.org/culture/culture.htm.

целом, повышение осведомленности о положении коренных народов и их проблемах, связанных с развитием, а также о глобальных преимуществах сохранения культурного и биологического разнообразия должны по-прежнему оставаться неотъемлемой частью стратегий всех учреждений Организации Объединенных Наций в области коммуникации.

45. Как показал упомянутый выше анализ, определение степени, в какой проекты и программы Организации Объединенных Наций отражают принципы развития с сохранением культуры и самобытности, а именно принципы самоопределения, является сложной задачей. В связи с этим заслуживает рассмотрения идея создания определенного инструмента составления программ с учетом принципов развития с сохранением культуры и самобытности, для того чтобы поощрять и направлять участников процесса развития в ходе анализа своих программ. Действительно, успешное движение на пути к реализации концепции развития с сохранением культуры и самобытности во многом зависит от того, как тот или иной субъект относится к развитию, а не просто от выбора предметной области для конкретного вмешательства.

IV. Начало реализации концепции развития с сохранением культуры и самобытности, в первую очередь, на страновом уровне — процессы и проблемы

46. Развитие с сохранением культуры и самобытности представляет собой амбициозный подход, который требует особых усилий, процедуры, методологии для обеспечения его эффективности, особенно на страновом уровне. Прежде всего требуется широкая благоприятная институциональная/регулирующая и политическая среда, а также политическая воля, особые знания и навыки и адекватные финансовые ресурсы. В противном случае вероятность успеха этих усилий будет невелика, а их воздействие будет разрозненным, не вписывающимся в более масштабные национальные приоритеты и стратегии в области развития.

47. Межучрежденческая группа поддержки по вопросам коренных народов, действуя в тесном контакте с Постоянным форумом, выработала ряд идей и процедур по реализации системой Организации Объединенных Наций в целом концепции развития с сохранением культуры и самобытности с учетом существующих проблем.

A. Руководство, разработанное Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития: «дорожная карта» для реализации Декларации Организации Объединенных Наций по правам коренных народов

48. Руководство по вопросам, касающимся коренных народов⁴¹, было принято Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в 2008 году и стало конкретным межучрежденческим ответом на ту обширную нормативную базу, которая была сформулирована в Декларации Организации

⁴¹ См. www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf.

Объединенных Наций о правах коренных народов. Вместе с планом действий по подготовке и осуществлению они представили всеобъемлющую «дорожную карту» для введения в действие концепции развития с сохранением культуры самобытности на страновом уровне. Цель этих усилий заключается в том, чтобы помочь системе Организации Объединенных Наций обеспечить учет вопросов, касающихся коренных народов, в оперативной деятельности и программах на страновом уровне.

49. Руководство Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития охватывает ряд взаимосвязанных методологических вопросов, которые могут иметь важное значение для реализации концепции развития с сохранением культуры и самобытности на страновом уровне, включая соблюдение и применение принципа свободного, предварительного и информированного согласия, полного и эффективного участия коренных народов на всех этапах любой деятельности по развитию, которая может прямо или косвенно повлиять на них, а также несистематизированные данные и показатели, касающиеся положения коренных народов.

50. Важным примером межучрежденческого сотрудничества является создание консультативного механизма, предполагающего активное участие коренных народов на региональном и страновом уровне. Другие примеры включают созданную ЮНИСЕФ консультативную группу лидеров коренных народов в Латинской Америке и Карибском бассейне — механизм, которым сегодня пользуется вся система Организации Объединенных Наций в этом регионе, консультации Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) с коренными народами в странах Латинской Америки, или институционализированные механизмы участия, созданные ВОИС и Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде. Другие учреждения, такие как МФСР и ООН-Хабитат, сегодня занимаются планированием создания таких форматов участия.

51. Еще одним результатом руководства, разработанного Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, и ее плана действий являются активные усилия по наращиванию потенциала в вопросах, связанных с коренными народами, в страновых группах Организации Объединенных Наций. В Непале, на Филиппинах и в Эквадоре были проведены соответствующие семинары; эта работа продолжится в течение последующих лет. Кроме того, в Эквадоре по просьбе правительства был организован курс для государственных служащих, в котором основное внимание уделялось развитию коренным народам и мультикультурализму. Секретариат Постоянного форума по вопросам коренных народов объединил усилия различных учреждений с целью выработки информационно-справочного комплекта материалов по проблемам коренных народов и соответствующий учебный модуль. В июне 2009 года в Турине, Италия, секретариатом Постоянного форума совместно с учебным центром МОТ была организована подготовка преподавателей по темам, касающимся коренных народов. Другие инструменты включали Практическое руководство МОТ по реализации прав коренных народов и новый учебный интернет-сайт, предлагающий однонедельный курс по правам коренных народов.

52. Создание информационно-коммуникационных платформ, как, например, упомянутая выше «Информационно-коммуникационная платформа для коренных народов Латинской Америки», и сообществ для обсуждения вопросов, ка-

сающихся коренных народов, является еще одной активно развивающейся областью применения Руководства Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Такие платформы дают возможность для обмена знаниями, предложениями и механизмами координации сотрудничества среди разных участников процесса, стремящихся решать проблемы коренных народов.

В. Консолидация, разработка и использование соответствующих правовых инструментов

53. Международная правовая база для развития с сохранением культуры и самобытности уже в значительной степени создана (см. раздел II выше), поэтому сейчас необходимо продвигать ее ратификацию, эффективное осуществление и мониторинг ключевых нормативных инструментов — как непосредственно касающихся прав коренных народов, так и тех, которые направлены на конкретные аспекты развития с сохранением культуры и самобытности.

54. Что же касается Конвенции № 169 МОТ, то принятие Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов может создать новый стимул для ее ратификации⁴². Конвенции о культуре¹³ и Конвенцию о биоразнообразии ратифицировали очень многие страны, и скорость, с которой были ратифицированы эти документы, свидетельствует о готовности международного сообщества в большей степени учитывать задачи сохранения культурного и биологического разнообразия в своей национальной политике. Сегодня задача заключается в том, чтобы выявлять и поддерживать способы и средства, при помощи которых эти инструменты смогут наиболее эффективно продвигать права коренных народов в своем конкретном контексте. Действительно, в свете Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, потребуется проведение дополнительных исследований и более активная пропагандистская деятельность для того, чтобы выделить различные инструменты, относящиеся к развитию с сохранением культуры и самобытности, определить последствия их использования для коренных народов.

55. Существующая правовая база для развития с сохранением культуры и самобытности в будущем может быть дополнена новыми механизмами определения стандартов. Важную роль в этой связи играют ведущиеся в настоящее время переговоры с Межправительственным комитетом ВОИС по интеллектуальной собственности и генетическим ресурсам, традиционным знаниям и фольклору о проекте положений, касающихся усиления защиты традиционных знаний и произведений традиционной культуры от злоупотреблений и нецелевого использования. Представители коренных народов, которые просили предоставить им статус наблюдателей в этом Межправительственном комитете ВОИС, получили его, а многие из них получили и финансовую поддержку специального Добровольного фонда, когда начали участвовать в работе Комитета. Еще один пример — это недавнее обсуждение в ЮНЕСКО оценки технических и правовых аспектов возможного международного инструмента определения

⁴² См. Доклад специального заседания Межучрежденческой группы поддержки по Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, состоявшегося в Женеве 26 и 27 февраля 2008 года (E/C.19/2008/CRP.7).

стандартов в области защиты языков коренных народов и языков, находящихся под угрозой исчезновения.

С. Политика учреждений Организации Объединенных Наций в отношении коренных народов — позитивный фактор для развития с сохранением культуры и самобытности

56. Выработка отдельными учреждениями политики, стратегий и руководства, касающихся коренных народов, является еще одним важным аспектом институционального развития с точки зрения развития с сохранением культуры и самобытности. Такая политика отражает применение принципов Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов в контексте мандата конкретной организации ее стратегии и деятельности. Благодаря такому подходу в организациях, удалось повысить осведомленность о проблемах коренных народов и создать благоприятную среду, необходимую для разработки соответствующих проектов и программ, установления контактов и составления целевых бюджетов. Сам процесс выработки такой политики, требующий мобилизации старшего руководства, приверженного этим целям, и широких консультаций с государствами-членами, воспринимается учреждениями как способ укрепления политической воли и наращивания потенциала для решения проблем коренных народов.

57. В сентябре 2009 года после длительного процесса разработки МФСР утвердил свою политику по вопросам коренных народов, которая стала одним из последних примеров подобного процесса. Следует отметить, что такая политика строится на культурном наследии и самобытности коренных народов и в ней в полной мере соблюдаются принципы добровольного, предварительного и осознанного согласия⁴³.

58. Другие примеры включают «Пересмотренную операционную политику и банковские процедуры, касающиеся коренных народов» Всемирного банка (2005 год), политику в отношении коренных народов Межамериканского банка развития (2006 год), «ПРООН и коренные народы: практическая записка по вопросам участия» (2001 год) и политику Европейского банка реконструкции и развития (2009 год). ФАО и ЮНИСЕФ также участвуют в разработке политики, а ЮНЕП и СВОД-ООН разработали новое руководство по работе с коренными народами. ЮНЕСКО разработала руководство под названием «ЮНЕСКО и коренные народы: партнерство ради культурного разнообразия» (2004 год). Однако основная задача заключается в том, чтобы персонал и заинтересованные стороны были должным образом проинформированы и подготовлены для реализации этих стратегий.

⁴³ См. www.ifad.org/gbdocs/eb/97/e/EB-2009-97-R-3-REV-1.pdf.

D. Проблемы, связанные с оказанием содействия развитию с сохранением культуры и самобытности посредством деятельности Организации Объединенных Наций: анализ нынешней архитектуры помощи

59. Институциональное реагирование на проблемы коренных народов на уровне Организации Объединенных Наций приобретает все более важное значение, однако реальному участию коренных народов в процессе управления по-прежнему препятствуют различные факторы. Но даже если такие факторы неподконтрольны Организации Объединенных Наций, ее учреждения могут предпринять ряд шагов для того, чтобы создать благоприятные условия для их устранения. Эти вопросы будут рассмотрены ниже в рамках анализа тех проблем, которые возникли в процессе оказания помощи в целях развития.

60. В Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи (2005 год), которая является международным соглашением, направленным на активизацию усилий по обеспечению согласованности и управлению внешней помощью, а также Аккрской программе действий (2008 год) подчеркивается, что реализация должна идти через страновые системы и что ее условия должны определяться в рамках собственной политики развивающихся стран. Существует ряд рисков, связанных с поддержкой коренных народов в контексте осуществления принципов Парижской декларации. Например, поскольку в нормативных базах или в политике многих развивающихся стран, особенно в Африке и Азии, права коренных народов вообще не упоминаются, возникает опасность дальнейшего исключения коренных народов из процесса развития, если не будут созданы определенные гарантии. Многие коренные народы либо совсем либо почти не участвуют в работе парламентов, правительственных структур и национальных процессах принятия решений. Зачастую их потребности и приоритеты не учитываются в политике и планах развития, и они не получают пропорциональных преимуществ от деятельности по сокращению масштабов нищеты. Во многих случаях доноры либо не могут либо не хотят участвовать в политическом диалоге о правах коренных народов и не могут проводить собственную институциональную политику по поддержке коренных народов, если отсутствует поддержка со стороны принимающих стран. Более того, отсутствие единой политики или стратегии по поддержке коренных народов (в контексте обязательств, предусмотренных Парижской декларацией и Аккрской программой) может подорвать ценность политики отдельных доноров по поддержке коренных народов. И наконец, во многих странах отсутствует достаточный объем данных о коренных народах, а национальные статистические службы не всегда в состоянии представить дезагрегированные данные. Сама по себе пересмотренная архитектура оказания внешней помощи не дает гарантий того, что «эффективность» не поставит под угрозу подход к развитию коренных народов, основанный на уважении прав человека.

61. В феврале 2007 года Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принял Политический документ о деятельности в области защиты прав человека и содействия развитию, в котором признается, что международная нормативная база по правам человека и Парижская декларация должны дополнять и усиливать друг друга. Такой подход, очевидно, является исходным пунктом для того, чтобы начать учитывать права коренных народов в сотрудничестве в целях развития. Однако, с точки

зрения развития с сохранением культуры и самобытности, основная проблема заключается в том, что, хотя Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов была принята подавляющим большинством и она предоставляет основные инструменты в области прав человека для сотрудничества по вопросам, относящимся к коренным народам, многие правительства до сих пор не используют ее для определения стандартов в своей национальной политике и сотрудничестве в целях развития. В связи с этим необходимо поддерживать постоянный диалог между членами Комитета содействия развитию ОЭСР, развивающимися странами, системой Организации Объединенных Наций и коренными народами о том, как обеспечить поддержку и уважение прав и устремлений коренных народов в контексте Повестки дня по повышению эффективности внешней помощи. Необходимо также привлечь внимание к многочисленным преимуществам самостоятельно вырабатываемых подходов к развитию.

V. Заключение

62. Настоящий документ направлен на то, чтобы положить начало размышлениям и диалогу о развитии с сохранением культуры и самобытности с межучрежденческой точки зрения, с тем чтобы стимулировать обсуждения и идеи относительно действий системы Организации Объединенных Наций в связи с концепцией развития с сохранением культуры и самобытности и ее применением. Для этого в настоящем документе были проанализированы теоретические и правовые основы развития с сохранением культуры и самобытности в полемике по вопросам развития Организации Объединенных Наций и ее нормативной базы, а также их последствия для системы Организации Объединенных Наций с точки зрения составления программ, политики и процесса управления.

63. Из этих рассуждений можно сделать несколько ключевых выводов, а именно:

а) деятельность ради «развития» направлена на то, чтобы добиться результатов, которые на деле могут оказаться негативными для целевого населения или общины, если такие результаты будут основываться на предвзятом мнении о том, что такое «прогресс». Они действительно могут углубить существующие предрассудки, изоляцию и несбалансированность в распределении властных полномочий, подрывая в итоге культуру соответствующего народа. Коренные народы хорошо знакомы с такими негативными последствиями программ развития;

б) коренные народы создали эффективные методы взаимодействия и общения со своей окружающей средой, поддержания источников к существованию и обеспечения благополучия. Они также разработали стратегии для адаптации к социальным и экологическим изменениям. Эти навыки являются ценным аспектом устойчивого развития человеческого потенциала. Для того чтобы полностью уяснить важность разнообразия и различий и признать коренные народы в качестве творцов и проводников инициатив в области развития, потребуется готовность учреждений, занимающихся развитием на всех уровнях. Такие самостоятельно вырабатываемые подходы могут содействовать повышению эффективности и устойчивости программ развития, если они бу-

дут основываться на стратегиях, удовлетворяющих местным потребностям и сохраняющих окружающую среду и культуры, т.е. стратегиях, которые в большей степени вероятности найдут поддержку со стороны населения и участвующих общин;

с) вполне очевидно, что развитие с сохранением культуры и самобытности основывается на синергии между критическим концептуальным развитием и правовой работой в рамках деятельности Организации Объединенных Наций по развитию, а также способствует ее укреплению, увязывая тем самым принципы развития человеческого потенциала, устойчивости (как в городах, так и в сельской местности), равенства полов и культурного и биологического разнообразия в более широком контексте, связанном с правами человека;

d) в качестве конкретного подхода к вопросам развития, заложенного в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, развитие с сохранением культуры и самобытности требует новых способов решения проблем развития, акцентирующих внимание на необходимости полного участия, нового управления и институциональной договоренности;

e) помимо необходимой институциональной воли, подход «развитие с сохранением культуры и самобытности» потребует подлинного межкультурного диалога между коренными и некоренными народами и партнерами, не принадлежащими к коренным народам, для того, чтобы усилить взаимоуважение и признание соответствующих мировоззрений, ценностей, культур и социально-экономических институтов. Они являются бесценным кладом знаний и концепций благосостояния, а значит динамическим ресурсом устойчивого развития.

64. На основании таких ключевых выводов можно определить следующие приоритетные направления деятельности:

a) Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов предоставляет всеобъемлющую и основную базу для развития с сохранением культуры и самобытности, и она должна стать основополагающим принципом во всей политике и программах Организации Объединенных Наций для того, чтобы началось воплощение ее нового подхода;

b) руководство Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития должно применяться вместе с планом действий, поскольку для Организации Объединенных Наций они предоставляют полезную «дорожную карту» в деле развития сохранения культуры и самобытности, прежде всего на страновом уровне;

с) препятствия в работе по развитию с сохранением культуры и самобытности заключаются в том, что, даже если существующая архитектура оказания внешней помощи признает подход к сотрудничеству в области развития, основанный на правах человека, на практике права, провозглашенные в Декларации Организации Объединенных Наций по правам коренных народов, не всегда соблюдаются. В связи с этим важно, чтобы все заинтересованные стороны, включая Организацию Объединенных Наций, продолжали диалог с правительствами, чтобы усилия по развитию с сохранением культуры и самобытности получили необходимую поддержку;

d) продолжение работы по развитию с сохранением культуры и самобытности в рамках Организации Объединенных Наций потребует тщательной

оценки с применением ключевых принципов и норм, таких как самоопределение, культурные права и культурное биологическое разнообразие. Другими словами, развитие с сохранением культуры и самобытности является амбициозным и сложным подходом, и разработка программ и проектов не должна автоматически представляться как пример передовой практики в области развития с сохранением культуры и самобытности просто потому, что такие программы и проекты направлены на решение проблем коренных народов.

65. Крайне важно, что в связи с настоящим документом возникает несколько вопросов, которые требуют дополнительного размышления и обсуждения ради поддержания эволюционирующего понятия развития с сохранением культуры и самобытности:

а) развитие с сохранением культуры и самобытности зиждется на сложной правовой основе, которая соединяет различные существующие стандарты в области прав человека и этические принципы, которые являются неделимыми. Поэтому развитие с сохранением культуры и самобытности нельзя уравнивать с самоопределением в абсолютном выражении, а подходы к развитию с учетом культурной специфики не означают автоматического соблюдения принципа развития с сохранением культуры и самобытности. Правильный баланс между правом на самоопределение и другими основными правами и принципами развития с сохранением культуры и самобытности — это постоянная задача, и она может стать предметом совместных исследований, ориентированных на действия коренных народов и организаций системы Организации Объединенных Наций;

б) между холистическим мировоззрением коренных народов, которые считают, что человек неотделим от природы, и антропоцентрическим мировоззрением, на котором в значительной степени основывается деятельность Организации Объединенных Наций в области развития, согласно которому в центре всей деятельности должен стоять человек, возможен определенный конфликт. Обсуждения и деятельность по увязыванию культурного и биологического разнообразия открыли новые возможности в деятельности Организации Объединенных Наций по этому вопросу, однако в контексте развития с сохранением культуры и самобытности потребуются более интенсивный межкультурный диалог;

в) самобытность коренных народов, как и всех других народов, имеет сложный, меняющийся, неоднозначный характер, а значит не подлежит единому определению. Поэтому все участники этого процесса должны с осторожностью относиться к усреднению культуры и самобытности всех коренных народов. Было бы полезно более тщательно изучить место множественной самобытности и культурных связей лиц, принадлежащих к коренным народам, и общин, проживающих, например, в городах, в контексте политики и программ в целях развития с сохранением культуры и самобытности.

66. Следует надеяться, что настоящий документ придаст новые силы дискуссии по вопросам развития с сохранением культуры и самобытности как основной цели для сотрудничества в области развития с коренными народами и обозначит концепцию, нормы и практику, связанные с этим новым подходом.