



Постоянный форум по вопросам коренных народов

Девятая сессия

Нью-Йорк, 19–30 апреля 2010 года

Пункт 4(а) предварительной повестки дня*

**Права человека: осуществление Декларации Организации
Объединенных Наций о правах коренных народов**

Резюме доклада и рекомендации миссии Постоянного форума по вопросам коренных народов в Парагвай**

Резюме

Постоянный форум по вопросам коренных народов организовал, в ответ на просьбу правительства Парагвая, поездку миссии в эту страну с участием представителей ряда учреждений, которая в апреле 2009 года посетила Асунсьон и Филадельфию для проверки жалоб, касающихся насильственного и подневольного труда среди общин народности гуарани, а также для подготовки предложений и рекомендаций по обеспечению соблюдения основных прав коренных народов. Полный текст доклада этой миссии был представлен правительству Парагвая 31 августа 2009 года. В настоящем документе содержится резюме этого доклада.

* E/C.19/2010/1.

** Полный текст доклада можно найти на веб-сайте Постоянного форума по вопросам коренных народов: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/news.html>.



I. Введение

1. Постоянный форум по вопросам коренных народов организовал, в ответ на просьбу правительства Парагвая, поездку миссии в эту страну с участием представителей ряда учреждений, которая в апреле 2009 года посетила Асунсьон и Филадельфию для проверки жалоб, касающихся насильственного и подневольного труда среди общин народности гуарани, а также для подготовки предложений и рекомендаций по обеспечению соблюдения основных прав коренных народов. В состав миссии входили: председатель Постоянного форума Виктория Таули-Корпус; члены Форума Ларс Андерс-Байер, Бартоломе Клаверо и Карлос Мамани; два сотрудника Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций; а также ряд экспертов, представляющих Программу развития Организации Объединенных Наций, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО) и Международную организацию труда (МОТ) в Парагвае и Перу.

2. Мандат миссии был определен в рекомендации Постоянного форума на его седьмой сессии в мае 2008 года (см. E/2008/43, пункт 156) и подтвержден в приглашении правительства Парагвая от 30 октября 2008 года.

3. Настоящий доклад представляет собой резюме полного доклада, подготовленного на основе бесед, проведенных участниками миссии, а также на основе результатов инспекций и данных Главного управления по статистике, опросам общественного мнения и переписи населения, документов МОТ, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и материалов организаций коренных народов, а также международных и национальных неправительственных организаций. Хотя участники миссии сосредоточили свое внимание в первую очередь на положении народности гуарани, они также встречались с представителями других коренных общин и пришли к выводу, что возникшие проблемы и предложенные рекомендации имеют отношение к нескольким коренным народностям, проживающим в Парагвае в районе Чако.

4. Участники миссии побывали в общинах района Чако и встретились с представителями организаций коренных народов и Сельской ассоциации Парагвая; министрами или заместителями министров образования и культуры, юстиции и труда, иностранных дел, сельского хозяйства и животноводства и окружающей среды; представителями комиссий Конгресса по вопросам прав человека и коренных народов, Верховного суда и Генеральной прокуратуры. Постоянный форум признателен за доверие, оказанное миссии конкретными лицами, организациями и учреждениями.

5. На восьмой сессии Постоянного форума его члены в устной форме представили рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе. По итогам рассмотрения этих выступлений Постоянный форум поблагодарил правительства Парагвая и Боливии за их приглашения, выразил признательность миссии, которая была осуществлена на основе рекомендации, представленной Форумом на его седьмой сессии и касающейся проблемы принудительного труда в общинах гуарани, и постановил опубликовать доклады миссии в качестве документов Форума. Форум настоятельно призвал страновые группы Организации Объединенных Наций выполнить упомянутые рекомендации и предложил пра-

вительствам соответствующих стран представить Форуму доклад об осуществлении этих рекомендаций на его девятой сессии (E/2009/43, пункт 94).

II. Правовой контекст

A. Международное право

6. Парагвай ратифицировал и поддержал ряд международных договоров и деклараций межправительственных органов и тем самым взял на себя обязательство использовать свои властные полномочия для защиты и осуществления прав человека. Это означает, что государство не только обеспечивает соблюдение государственными официальными лицами стандартов в области прав человека, но и с надлежащей добросовестностью борется со случаями злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов и отдельных лиц. Принцип надлежащей добросовестности включает в себя обязанность предотвращать нарушения прав человека, расследовать такие нарушения и наказывать виновных за совершение подобных нарушений.

7. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятой Генеральной Ассамблеей в сентябре 2007 года (см. резолюцию 61/295), изложены минимальные стандарты повсеместного признания и защиты прав коренных народов в различных ситуациях. Декларация включает в себя положения о праве на самоопределение (статьи 3 и 4) и праве коренных народов на владение своими землями и на возврат своих территорий (статьи 8.2(b), 25, 26 и 28). Декларация также призывает государства защищать детей коренных народов от экономической эксплуатации и выполнения любой работы, которая может быть опасной, мешать учебе ребенка или наносить вред здоровью или физическому, умственному, духовному, нравственному или социальному развитию детей (статья 17, пункт 2), а также закрепляет за лицами, принадлежащими к коренным народам, право не подвергаться дискриминации в отношении условий их труда, в частности занятости или заработной платы (статья 17, пункт 3).

8. В Конвенции МОТ № 169, касающейся коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, признается, что коренные и племенные народы имеют широкий круг прав, включая права на землю и территорию, доступ к природным ресурсам, здравоохранение, образование, профессиональную подготовку, соответствующие условия занятости и контакты, осуществляемые через границы; в этой конвенции также особо сказано о защите свободы труда, в том числе установлен прямой запрет на использование подневольного и принудительного труда.

9. Во Всеобщей декларации прав человека (статья 4), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 8), а также в Американской конвенции о правах человека (статья 6) рабство и подневольный труд объявлены вне закона. Конвенция МОТ № 29 о принудительном и обязательном труде запрещает все формы такого труда.

В. Внутреннее законодательство

10. Конституция Парагвая запрещает рабство, трудовую повинность и торговлю людьми (статья 10). В ней также говорится, что каждый имеет право на защиту своей свободы и безопасности, и что никто не может быть принужден делать то, что не предписано законом, и никому не следует препятствовать делать то, что законом не запрещено. В трудовом кодексе указано, что труд является правом и социальной обязанностью и защищен государством. Его не следует рассматривать как товар. Он требует уважения к свободе и достоинству тех, кто выполняет работу, и подразумевает условия, которые обеспечивают жизнь, здоровье и экономический уровень, соответствующий обязанностям работающего отца или матери. Не должно быть никакой дискриминации в отношении работников по признаку расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений или социального положения. Что касается принудительного труда, то в трудовом кодексе страны оговорено, что любая работа должна быть оплачена, что контракт будет считаться недействительным, если он устанавливает заработную плату ниже, чем та, которая выплачивается другому работнику того же предприятия за работу равной эффективности, или если в контракте указана заработная плата ниже установленного законом минимума; если контракт подразумевает работу на один день дольше, чем разрешено трудовым кодексом; или если такой контракт предполагает прямую или косвенную обязанность покупать товары или продукты в магазине, на предприятии или каком-либо другом месте по указанию работодателя (статья 47). Однако, как следует из настоящего доклада, положение коренных народов в районе Чако свидетельствует о серьезных нарушениях как национальных законов, так и международных договоров, подписанных и/или ратифицированных Парагваем.

III. Принудительный труд в коренных общинах Парагвая в районе Чако

Однажды мы пошли работать за 800 000 гуарани. Мы думали, что у нас будет много денег на проживание, но я ничего не получил. Наш «паек» (набор продуктов и предметов первой необходимости) всегда заканчивался еще до конца месяца, поэтому мы вынуждены были обходиться несколько дней без еды. Если мы заболели, то не могли уйти, мы были как заключенные. (Из беседы с коренным жителем Чако, апрель 2009 года)

Гуарани были первыми поселенцами на этих землях, а теперь, как вы видите, мы находимся в самом ущербном положении. До этого мы, гуарани, были свободными, мы были богатыми, а сейчас к нам относятся как к собакам. (Из беседы с учителем из числа коренного населения Чако, апрель 2009 года)

Почему меннониты заставляют коренных жителей работать? Потому что они послушные, не знают законов, они не требуют социального обеспечения. Если коренной житель жалуется, они его увольняют. Таких, как он, много. Поэтому когда они стареют и начинают работать медленнее, их вышвыривают с работы без компенсации, с тем чтобы можно было нанять кого-то помоложе. (Из беседы с государственным чиновником, апрель 2009 года)

11. Существование принудительного труда среди коренного населения в районе Чако получило множество подтверждений в материалах расследований и в докладах неправительственных организаций, включая «Международную организацию по борьбе с рабством», а также в материалах МОТ, которая в июле 2005 года подготовила доклад о долговой зависимости и маргинализации, где было установлено, что порядка 8000 коренных жителей в парагвайском районе Чако живут в условиях подневольного труда.

12. В июне 2008 года правительству Парагвая было предложено представить объяснения Комитету по применению стандартов Международной конференции труда в отношении систематического несоблюдения Конвенции МОТ № 29, несмотря на неоднократные замечания со стороны наблюдательных органов. Этот комитет еще раз призвал правительство страны положить конец практике долговой зависимости среди коренных общин парагвайского района Чако и других частей страны, где наблюдаются эти явления. В начале 2009 года правительство Парагвая предприняло важный шаг для решения этого вопроса, сформировав межучрежденческую комиссию по основным правам и принудительному труду, работа которой направлена на устранение нарушений основных прав в сфере труда.

13. Проблема распространения принудительного труда среди коренного населения связана со сложной историей и политической экономикой района Чако. Этот район представляет собой «последнюю границу» двух американских континентов и является регионом позднего развития, где земли были распределены между религиозными группами, прежде всего меннонитами из Европы; земли были «отданы» вместе с коренным населением, которое по-прежнему проживало на них, и членов этих общин впоследствии стали использовать в качестве дешевой рабочей силы на новых ранчо. Будучи свидетелями успеха меннонитов, в Чако приехали другие парагвайские владельцы ранчо, которые продолжили традицию экспроприации земель коренных общин и эксплуатации труда коренного населения.

14. Коренные общины Чако впоследствии оказались лишены земельных и прочих ресурсов на своей собственной территории. Они живут в крайней нищете и вынуждены сами себя прокармливать, работая в колониях меннонитов и парагвайских поместьях в неблагоприятных условиях, без какой-либо гарантии и стабильности, за низкую плату, без медицинского обслуживания по окончании срока работы и без прав на объединение в профсоюзы. Эта ситуация возникла, частично, из-за слабости государственной власти в районе Чако, а также в силу местной модели развития и значительного влияния общин меннонитов в этом районе. В результате подневольный труд коренных жителей стал укоренившимся явлением в Чако, в то время как местные и национальные власти предпочитают скрывать его существование.

15. Возможности Парагвая ограничены лишь самым необходимым, так как стране явно не хватает ресурсов. Парагвай — одно из немногих мест в мире, где нет подоходного налога — основного механизма перераспределения материальных благ, и именно по этой причине государство не может разработать политику социального обеспечения для основной части своих граждан. В Парагвае нет земельного реестра, поэтому переселенцам было легче экспроприировать земли коренных общин.

16. По данным исследований, проведенных в 2008 и 2002 годах Главным управлением по статистике, опросам общественного мнения и переписи населения Парагвая, коренные народы представляют собой 2 процента общей численности населения страны и 31 процент населения западного региона, в который входит район Чако. Коренные народы не были признаны в конституции до 1992 года, когда был принят новый документ, в котором коренное население было определено как «этнические группы, чья культура существовала до формирования и учреждения Государства Парагвай» (статья 62). Несмотря на подобное признание, официальные статистические данные по-прежнему говорят о тревожной ситуации, характеризующейся низким уровнем грамотности населения: неграмотными являются 40 процентов коренных жителей, при этом дети из числа коренных народов в возрасте от 10 лет и выше, как правило, проходят лишь три года школьного обучения по сравнению с восьмью годами для некоренного населения. Эта проблема стоит более остро в сельских районах (53,3 процента), чем в городских (29,2 процента); среди общин гуарани уровень неграмотности наиболее высок (45,5 процента). Основная часть коренного населения живет, как правило, в скромных одноэтажных постройках с крышей из соломы или рифленого железа с деревянными или глиняными стенами; к этим постройкам прилегают небольшие участки земли, за счет которых кормятся коренные жители. Только 3,5 процента коренного населения живет в кирпичных домах. Низкое качество жилья является серьезной медицинской проблемой: не поддающаяся лечению болезнь Чагаса, от которой страдает половина коренного населения, передается насекомыми, которые плодятся в такого рода постройках. Только 5,9 процента коренных семей имеют туалет или доступ к питьевой воде; электричество есть лишь у 21 процента, в то время как большинство коренных жителей пользуется свечами.

IV. Основные выводы по итогам работы миссии

17. Полный доклад о работе миссии содержит анализ положения коренного населения в районе Чако, в том что касается нарушений различных прав (принудительный труд, детский труд, неудовлетворительные условия работы, потеря земель и связанный с этим ограниченный доступ к земельным ресурсам, неадекватное предоставление или полное отсутствие социальных услуг, а также ограничение права на свободу собраний). Миссия сделала вывод, что в районе Чако существует система принудительного труда и имеют место случаи грубого нарушения норм международных правовых документов, одобренных или ратифицированных Парагваем. Ввиду этих нарушений, а также несоблюдения трудового и уголовного кодексов Парагвая, правительству страны следует экстренным образом исправить положение общин гуарани и других коренных народов района Чако применительно к проблемам, выявленным миссией.

A. Существование принудительного и подневольного труда среди женского и мужского коренного населения

Я работал в [название места не указано]; мне очень были нужны деньги, и я в течение двух месяцев водил трактор. После первого месяца у меня уже были долги. Мне платили только 450 000 гуарани в месяц. (Из беседы с коренным жителем района Чако, апрель 2009 года)

Наниматели привозят работников из числа коренного населения на свои земли и обещают им работу на год или два, однако даже когда гуарани работают в течение шести месяцев без всякой платы, они все-таки не уходят от хозяина, поскольку их родным нечего есть. (Из беседы с государственным чиновником, апрель 2009 года)

Коренное население не работает. Они просто делают то, что им нравится, они не понимают того, что мы называем часом, и у них нет понятия времени; они никогда не знали, что такое работа, поскольку всегда кормились от своей земли... Как мы можем говорить о принудительном труде, если они вообще не в состоянии трудиться? (Из беседы с представителем национальной судебной системы, апрель 2009 года)

18. В Парагвае принудительный труд имеет место в двух случаях. Во-первых, тогда, когда работа сделана, но не оплачена: это явный случай принудительного труда, и миссия получила тому массу свидетельств. Второй случай, это так называемые *empratronamiento* (когда к работнику относятся как к собственности нанимателя), *подневольный труд* или *enganche* (предосудительные методы найма) в отношении семей или отдельных лиц, которые работают за возможность проживать на ранчо или из-за необходимости выплачивать долг. Оплата за труд крайне низка и не покрывает основные нужды семей работников из числа коренного населения, которые вынуждены жить в крайней нищете. Коренные жители погашают свой долг перед нанимателем, который авансом выдает им деньги для оплаты строительства или ремонта их скромного жилья, обучения их детей в школе или просто для покупки еды и одежды. Миссия получила сведения о том, что такие случаи также, предположительно, имеют место. Судя по этой информации, особенно в сложном положении находятся женщины, выполняющие функции домашней прислуги: речь идет о частной жизни, когда женщинам приходится работать допоздна, и такая работа часто связана с принуждением и грубым обращением, при этом миссия также получила сведения о том, что женщины, работающие в качестве домашней прислуги, зачастую не получают денежной компенсации, им просто предоставляют еду и ночлег.

В. Детский труд

Детский труд настолько широко распространен, что в сельских районах, по всей видимости, считается нормальным, когда дети работают как прислуга. Например, если у женщины некому следить за детьми, она забирает их с собой на работу в поле, и дети помогают ей в течение всего дня, однако это не рассматривается как труд. Считается, что дети работают только в том случае, если им за это платят. (Из беседы с представителем Организации Объединенных Наций, апрель 2009 года)

19. В соответствии со второй переписью коренного населения, проведенной Главным управлением по статистике, опросам общественного мнения и переписи населения, работает 20 процентов детей и молодежи из числа коренного населения в возрасте 10 и 11 лет, а также 31 процент таких детей и подростков в возрасте от 12 до 14 лет и 51 процент — в возрасте от 15 до 19 лет. Число мальчиков в этом случае вдвое превышает число девочек. По данным МОТ, в 2007 году работали 53 процента детей из числа коренного и некоренного насе-

ления в возрасте от 5 до 17 лет: в основном, они прислуживали в доме или занимались сельскими работами. В том же докладе говорится о случаях насильственного труда среди девочек, работающих в качестве прислуги и проституток. МОТ, ЮНИСЕФ и Межамериканский банк развития начали проведение общественно-информационных кампаний, а правительство поддерживает программы, направленные на искоренение подобных видов детского труда, однако нужны более активные усилия.

C. Неадекватные условия работы

Хозяева не хотят давать нам выходной... Когда-то давно один работник из числа гуарани попросил выходной, так его уволили. Он доил коров; дояркам никогда не дают выходного дня. (Из беседы с коренным жителем района Чако, апрель 2009 года)

20. В районе Чако есть только одно представительство министерства юстиции и труда, которое было открыто в сентябре 2008 года; поскольку в нем совсем мало сотрудников (два человека), а также не хватает бюджетных средств на транспорт, никаких инспекций не проводится. В соответствии с парагвайским законодательством установлена 48-часовая рабочая неделя с одним выходным днем; отпуск составляет от 12 до 30 дней; ежегодное премиальное вознаграждение составляет один месячный заработок, а социальное обеспечение включает в себя медицинское обслуживание и пенсию. Большинство опрошенных представителей коренного населения сказали, что их наниматели не соблюдают это законодательство: ряд из них упомянули, что у них не было выходных, а понятие премиальных, отпуска или пенсии им практически не знакомо, поскольку большинство коренного населения работает по найму на временной основе, а иногда — поденно. В частности, по имеющимся данным, женщины, работающие в качестве домашней прислуги, как правило, работают по 12 часов в день. В отличие от других латиноамериканских стран, которые полагаются на накопительную систему пенсионного обеспечения, которая играет важную роль в обеспечении более благоприятных условий жизни в пожилом возрасте, в Парагвае пожилые граждане получают пенсию только в том случае, если они могли регулярно делать пенсионные отчисления. Представители коренного населения пожилого возраста, как правило, оказываются в крайне уязвимом положении без какой-либо пенсии и когда они достигают преклонного возраста, работодатели больше не нанимают их, поэтому они остаются без какого-либо дохода. В миссию также поступила информация о работниках из числа коренного населения, которые получают зарплату ниже минимально установленной. Это соответствует информации Главного управления по статистике, опросам общественного мнения и переписи населения, в соответствии с которой средний месячный доход коренного населения в 2008 году составил 778 000 гуарани, что гораздо ниже средней заработной платы в размере 1 193 000 гуарани для некоренного населения, при этом минимальный уровень оплаты труда составляет 1 341 775 гуарани.

D. Ограничение свободы собраний

Мы хотели бы объединить рабочих из числа гуарани в профсоюзы, однако власти выступают против, опасаясь, что в район Чако проникнут чуждые

идеи. Однажды произошла забастовка, и наниматели уволили ее организаторов. Также была попытка организовать профсоюз работников, занимающихся заморозкой мяса, однако хозяева уволили всех зачинщиков. (Из беседы с государственным чиновником, апрель 2009 года)

21. Миссия получила информацию о нарушении свободы собраний, в том числе сведения о том, что организации работников из числа коренного населения постоянно являются объектом репрессивных действий, начиная от резких высказываний и угроз и заканчивая увольнением тех лиц, которые стремятся создать профсоюз. Поступила информация, что ассоциации коренного населения, такие как Координационный орган по самоопределению коренных народов, также столкнулись с негативным отношением со стороны владельцев земли. Помимо этого существуют внутренние юридические правила, которые не соответствуют принципам свободы собраний, при этом надзорные органы МОТ в течение многих лет призывают правительство принять необходимые меры для того, чтобы привести национальное законодательство в соответствие с Конвенцией МОТ № 87 о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы.

Е. Земля

У нас есть много проблем с пропитанием. Нам не разрешено охотиться во многих из тех поместий, где есть хоть чуть-чуть леса. Мы ищем работу, и многие меннониты и хозяева-парагвайцы берут нас на работу в свои поместья, но мало кто из них хорошо относится к своим работникам. Если кто-то из наших заболевает, они за ними не ухаживают, просто оставляют на произвол судьбы. Они нормально нас не кормят, да и платят мало. Кто-то получает работу у миссионеров, а другие живут, пытаясь что-то сделать со своими маленькими участками земли, которые дало нам правительство. Но наши земли постоянно уменьшаются, и нам не возвращают ту территорию, которую у нас украли и которая по закону наша. Нам кажется, что нас загнали в угол на этих маленьких участках земли, окруженных большими скотоводческими ранчо, которыми владеют богатые и влиятельные хозяева. (Из беседы с коренным жителем района Чако, апрель 2009 года)

В законе № 904 от 1981 года закреплено, что каждая коренная семья должна получить, как минимум, 100 гектаров земли, но этого не произошло. (Из беседы с государственным чиновником, апрель 2009 года)

22. В соответствии с переписью коренного населения в Парагвае насчитывается 412 коренных общин, из которых 185, или 45 процентов, не являются юридически признанными постоянными поселениями. Заявки коренных жителей на получение земли обрабатываются с задержками из-за волокиты со стороны государственных органов, отсутствия средств на покупку земли и, что крайне важно, из-за того, что в Парагвае по-прежнему нет системы регистрации и признания прав владения землей. Создание подобного реестра необходимо и будет основой для пересмотра этих серьезных политических ограничений на передачу земли коренному населению.

23. Нарушение прав коренного населения на земли своих предков также привлекло внимание международной общественности. В 2005 и 2006 годах Межамериканский суд по правам человека постановил, что в случае общин Якие акса и Ксахона правительство должно вернуть земли предков упомянутым выше общинам в течение трех лет, создать фонд для осуществления проектов по развитию этих общин и предоставить им доступ к образованию, здравоохранению и продовольствию в течение трехлетнего переходного периода. Однако эти решения еще не выполнены.

F. Слабое влияние государства, ограниченные возможности по охране здоровья и получению других общественных услуг

Уже два года в нашу общину не приезжает доктор. Мой брат умер у меня на руках, потому что мы не могли вызвать ему врача. (Из беседы с коренным жителем района Чако, апрель 2009 года)

24. Проведенный в 2008–2009 годах обзор медицинского обслуживания коренных общин показывает, насколько широко распространена проблема недоедания среди детей и подростков, а также насколько часто встречается туберкулез и болезнь Чагаса. Среди коренного населения также широко распространены эктопаразиты, а также пиодерматоз. Специальные исследования масштабов распространения болезни Чагаса в районе Чако (2003 год) среди коренного и некоренного населения показали, что серьезное заболевание охватывает почти 53,2 процента населения, что в семь раз превышает общенациональный уровень. Несмотря на широкую распространенность этого заболевания, 87,8 процента коренного населения не имеют доступа к медицинскому обслуживанию. Только 2 процента имеют государственную медицинскую страховку, и еще 10 процентов — другой тип страховки, в частности *Ayuda Mutual Hospitalaria*, которая представляет собой накопительную страховку для коренного населения и имеет ряд дискриминационных положений.

25. Дети из числа коренного населения района Чако не имеют адекватного доступа к системе образования. Из 164 коренных общин, проживающих в департаменте Бокерон и департаменте Пресиденте-Аес, 19 процентов не имеют доступа к начальному школьному образованию. Только 3 процента школ предоставляют среднее образование. Школами управляют меннониты: либо учителям в школах меннонитов платит миссионерская организация, или же НПО меннонитов строят школы и управляют ими в отсутствие адекватной государственной политики, обусловленной изложенными выше причинами. Хотя 58 процентов преподавателей принадлежат к коренному населению, 30 процентов коренных жителей имеют только начальное образование. В целом 45,5 процента гуарани неграмотны.

G. В общинах коренных народов сложилась критическая ситуация с обеспечением продовольственной безопасности

Сейчас из-за засухи не было урожая, поэтому многие коренные жители вынуждены покидать свои родные места и работодатели пользуются их уязвимым положением. (Из беседы с государственным чиновником, апрель 2009 года)

26. В соответствии с исследованием, проведенным ФАО в 2004 году, в Парагвае более 800 000 человек недоедают, что представляет собой 14 процентов общей численности населения. От хронического недоедания страдают 11 процентов населения, т.е. около 645 000 человек, а от острого недоедания — 5 процентов населения. У Парагвая есть большие возможности по производству продовольствия, однако проблема недоедания усугубляется тем, что в последнее десятилетие пришла в упадок традиционная диверсифицированная система производства сельхозпродукции малых фермерских хозяйств, обеспечивавшая продовольственную безопасность, а также тем, что фермеры стали получать низкий доход от традиционно выращиваемых ими культур и столкнулись с проблемой хранения воды.

27. Правительство рассматривает возможность реформы и расширения парагвайского Института изучения коренных народов (ИКН), передав его в ведение президента и предоставив этому институту мандат межминистерской координации. Кроме того, началось осуществление национальной программы по обеспечению продовольственной независимости и безопасности (PLANAL), реализация которой требует совместных и скоординированных усилий всех заинтересованных структур государственного и частного секторов, которые связаны с сельским хозяйством, а также тех, кто от него зависит. Министерство сельского хозяйства имеет свое представительство в районе Чако, в котором работают три технических сотрудника. И реформа Института изучения коренных народов, и проведение программы PLANAL представляются необходимыми и правильными шагами по поддержке коренных общин, и эти меры следует реализовать незамедлительно, чтобы избежать серьезного продовольственного кризиса.

V. Рекомендации Постоянного форума

A. Свободное, предварительное и осознанное согласие

28. Все ветви власти в Парагвае — законодательная, исполнительная и судебная, — а также все его конституционные органы, такие как канцелярия омбудсмена, должны взять на себя всю полноту ответственности за прекращение практики использования насильственного труда и должны советоваться и взаимодействовать с коренными жителями, когда речь идет о внедрении планов действий по искоренению практики использования насильственного труда и дискриминации в отношении коренных народов.

29. Все рекомендации, включенные в настоящий доклад, следует выполнять при условии свободного, предварительного и осознанного согласия тех коренных народов, которых эти рекомендации касаются.

B. Институциональное развитие

Управление в районе Чако

30. В соответствии со своей конституционной юрисдикцией правительство Парагвая должно обеспечить адекватное присутствие государственных институтов в районах, где имеет место практика использования насильственного и

детского труда; это включает в себя более широкую деятельность в этих районах таких лиц, как окружной прокурор, омбудсмен, представители министерств юстиции и труда, образования и культуры, а также здравоохранения и социального обеспечения. Такая работа также подразумевает увеличение числа хорошо подготовленных технических сотрудников в различных министерствах (включая самих представителей коренных народов) в целях обеспечения социальных услуг для коренных жителей, а также постоянное выделение соответствующих бюджетных средств.

31. Все эти меры правительства должны быть реализованы на основе свободного, предварительного и осознанного согласия со стороны коренных народов через посредничество реформированного Института изучения коренных народов или через другие механизмы. Правительство Парагвая должно следить за тем, чтобы местные власти и институты в районе Чако не принимали решений по вопросам, касающимся коренных народов, без их соответствующего согласия.

Министерство юстиции и труда: трудовые инспекции

32. Существование в Парагвае практики использования насильственного труда коренных жителей получило достаточное документальное подтверждение. Правительство должно в неотложном порядке собрать данные, позволяющие выявить тех нанимателей, которые применяют подобную практику, для проведения всех необходимых юридических процедур, включая уголовное преследование.

33. Правительство должно предоставить департаменту труда достаточно ресурсов для проведения в районе Чако адекватных и своевременных расследований по трудовым вопросам. Сумма выделяемых ресурсов должна покрывать выплату заработной платы инспекторам, покупку компьютеров и оплату доступа в Интернет, а также оплату транспортных средств и оборудования.

34. Трудовые инспекторы должны пройти подготовку по вопросам прав человека, включая трудовые права, права женщин, права детей, а также права человека коренных народов, в том числе права, закрепленные в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов. Работающие в Парагвае учреждения Организации Объединенных Наций должны предоставить необходимую техническую поддержку и организовать соответствующее профессиональное обучение.

35. Министерство юстиции и труда должно следить за тем, чтобы трудовые инспекторы добросовестно выполняли свою работу. В этой связи необходимо ввести механизмы строгого надзора, учитывающие возможный конфликт интересов.

36. Правительство страны должно обеспечить безопасность трудовых инспекторов и их свободный доступ на любые земли.

37. Правительство должно создать доступную систему рассмотрения жалоб, касающихся случаев трудовой эксплуатации.

38. В тех случаях, когда трудовые инспекторы в документальном виде фиксируют нарушения внутреннего или международного права, по таким установленным фактам должны оперативно приниматься правовые меры.

39. Министерство юстиции и труда должно изменить состав трехсторонних комиссий, которые в настоящее время включают в себя представителей государственной администрации, организаций трудящихся и организаций работодателей. В состав таких комиссий должны входить также представители коренных народов, как того требует Конвенция МОТ № 169, а также Декларация о правах коренных народов.

40. Министерство юстиции и труда должно обеспечить, чтобы работники из числа коренного населения получали заработную плату, которая была бы не ниже минимального установленного уровня, и могли пользоваться социальными услугами и льготами на равной основе с работниками из числа некоренного населения.

41. Следует принять во внимание, что в конечном счете представители коренного населения, которых принуждают к труду, могут высказать желание не работать по найму на haciendas, а потребовать обратно свои земли и ресурсы.

Правоохранительная работа: полиция, прокуроры и судьи

42. В соответствии со своей конституционной юрисдикцией правительство страны должно обеспечивать добросовестную работу правоохранительных учреждений, прокуроров и судов посредством применения строгих механизмов надзора, учитывающих возможный конфликт интересов. Полицейские подразделения в районе Чако должны действовать под руководством офицеров, которые при осуществлении своих официальных обязанностей будут занимать нейтральную позицию.

43. Правительство должно обеспечить, чтобы сотрудники полиции, прокуроры и судьи в районе Чако прошли обучение по вопросам прав человека, включая трудовые права, права женщин, права детей и права человека коренных народов, в том числе те, которые закреплены в Декларации о правах коренных народов. Работающие в Парагвае учреждения Организации Объединенных Наций должны предоставить соответствующую техническую поддержку и организовать обучение.

44. Коренные общины должны иметь доступ к юридическим услугам, чтобы защищать и отстаивать свои интересы на коллективной основе.

45. Прокурорам следует активно осуществлять судебное преследование в случаях злоупотребления правами человека, в том числе трудовыми правами, по отношению к коренным жителям и их защитникам; помимо этого самим прокурорам необходимо выделять достаточные ресурсы, с тем чтобы гарантировать соответствующее рассмотрение таких дел в приоритетном порядке и без необоснованных задержек. Любое решение не заводить дела, а также обоснование подобного решения, должны быть оперативно доведены до сведения того лица, которое представило информацию о нарушении.

46. Судебная ветвь власти, государственные министерства и омбудсмен должны поддерживать и гарантировать права коренных народов, которые закреплены в конституции страны, договорах и международном правозащитном праве.

Институт изучения коренных народов

47. Необходимо реформировать структуру и основу работы Института изучения коренных народов (ИКН) в соответствии с международными документами, касающимися прав человека коренных народов, в частности, по отношению к праву на свободное, предварительное и осознанное согласие, о котором говорится в Декларации о правах коренных народов. Реформированный ИКН не должен находиться в рамках государственного министерства: желательно, чтобы эта структура была при администрации президента страны или была автономной, располагая при этом полномочиями влиять на соответствующую политику всех министерств. Эта институциональная реформа должна быть организована при участии всех заинтересованных сторон, и прежде всего с учетом мнений самих коренных народов по данному вопросу. Миссия с воодушевлением относится к плану правительства Парагвая осуществить такие реформы и настоятельно призывает Конгресс страны поддержать ее, осуществив необходимые изменения в законодательстве.

48. После такой реформы Институт изучения коренных народов и Комиссия по искоренению принудительного труда должны, в сотрудничестве и на основе консультаций с коренными жителями, разработать и внедрить план действий по борьбе с принудительным трудом, позволяющий устранить глубинные причины этого явления, прежде всего те, которые связаны с правами на землю.

49. Основательное реформирование ИКН не должно ограничивать или уменьшать свободу организаций коренных народов и их самих, в том что касается осуществления каких-либо действий и решений исключительно по своему усмотрению. Необходимо всегда соблюдать их право на свободное, предварительное и осознанное согласие.

С. Финансирование

50. Конгресс и правительство Парагвая должны обеспечивать адекватное финансирование из государственных средств и выделять бюджетные субсидии для реализации рекомендаций, содержащихся в настоящем докладе.

51. Система Организации Объединенных Наций должна предоставить содействие в решении проблем коренных народов Парагвая, включая ликвидацию принудительного труда.

52. Миссия призывает страны-доноры, включая двусторонних доноров, поддерживать инициативы, направленные на реализацию этих рекомендаций в Парагвае.

Д. Земельная реформа и продовольственная безопасность

53. Правительство Парагвая должно в экстренном порядке создать земельный реестр для района Чако. Следует установить крайний срок окончательного оформления такого реестра, и его следует проверять для того, чтобы контролировать законность существующих прав на землю, особенно в случае земель, на которые претендуют коренные общины.

54. Поскольку земли были отобраны у коренных народов без их согласия и без компенсации, в тех случаях, когда идет оспаривание прав на землю коренных народов, бремя доказательства применительно к оспариваемым землям должно лежать на той стороне, которая не представляет коренных жителей.

55. Передача земель коренным народам и прежде всего общинам, которые не имеют земель или имеют совсем небольшие наделы, должна быть частью юридических процессов, подразумевающих соблюдение права коренных народов на возврат своих земель. Помимо этого было бы полезным провести переговоры между сообществом меннонитов, организациями фермеров-животноводов региона, правительством и представителями коренных народов. Такие переговоры должны пройти на основе принципов защиты прав человека и обеспечения равенства при том понимании, что вполне возможно создать межкультурное общество, которое было бы более справедливым, в котором все граждане, включая коренные и некоренные народы, могли развиваться мирным путем.

56. Правительство должно реализовывать решения Межамериканского суда по правам человека применительно к ситуации общин Якие акса и Ксахонамакса, которые с момента своего изгнания с собственных земель живут в неблагоприятных условиях, без регулярного снабжения водой и продовольствием и в отсутствие адекватного медицинского обслуживания. Миссия отмечает, что президент Фернандо Луго Мендес предпринял первичные меры для осуществления решений по делу Якие акса. Тем не менее, Миссия призывает к полному и безотлагательному выполнению этих решений суда.

57. Аграрная реформа должна быть основана на интегрированном подходе к управлению на основе всеобщего участия на местном, региональном и национальном уровнях, и эту реформу следует осуществлять совместно с программой PLANAL в районе Чако при поддержке со стороны ФАО. В соответствии с инициативой PLANAL эта реформа должна быть направлена на обеспечение устойчивого развития целевых групп населения, в том числе через программы по наращиванию потенциала и за счет предоставления постоянного доступа к основным услугам, включая обеспечение продовольствием и водой, а также образование.

Е. Вопросы развития, в том числе водоснабжение и охрана здоровья

58. Засуха в районе Чако представляет собой цикличное явление, которое в последние несколько лет усугубилось, и в связи с этим как коренные жители, так и владельцы небольших хозяйств оказались без адекватного доступа к продовольствию и воде. Хотя с 2004 года в связи с засухой в районе Чако ежегодно объявляется чрезвычайная ситуация, правительству Парагвая рекомендуется подготовить экстренный план действий, который следует реализовать до наступления засушливого сезона, с тем чтобы обеспечить доступ к питьевой воде и продовольствию для нуждающегося населения, прежде всего коренного. Правительству следует рассматривать этот план как отправную точку в непрерывном обеспечении запасов питьевой воды и продовольственной безопасности для коренного и малоимущего населения района Чако, используя программу PLANAL как платформу для этой работы.

59. Правительству Парагвая и губернаторам соответствующих департаментов на основе своей конституционной юрисдикции следует поддержать разработку надежных альтернативных механизмов для обеспечения дохода и формирования производственных и коммерческих видов деятельности для коренных жителей, включая женщин, которые становятся жертвами насильственного труда.

60. Миссия отмечает, что министерство образования и культуры осуществляет важные инициативы, которые отмечают доступ к образованию для детей из числа коренного населения. Правительство также должно устранить барьеры, препятствующие детям коренных народов записываться в школу и посещать ее. При этом правительству следует расширять набор образовательных услуг и выделять адекватные бюджетные средства для обеспечения всеобщего образования.

61. Правительству и губернаторам соответствующих департаментов на основе своей конституционной юрисдикции следует расширять масштабы предоставления услуг в сфере охраны здоровья и социальной поддержки. Можно было бы создать мобильные бригады и обеспечивать адекватное финансирование подобного рода услуг для коренного населения, которое в противном случае не будет иметь доступа к нужным видам обслуживания.

62. Закон о медицинском обслуживании на основе долевого участия (Ayuda Mutual Hospitalaria), который предусматривает специальную систему медицинского обслуживания и применяется только к коренному населению района Чако, должен быть отменен или пересмотрен.

63. Советы меннонитов не должны иметь какой-либо юрисдикции в отношении систем предоставления социальных услуг и охраны здоровья для коренного населения.

64. Правительству и губернаторам соответствующих департаментов на основе своей конституционной юрисдикции следует в приоритетном порядке заниматься расширением возможностей организаций коренных жителей, а также развивать их лидерские и профессиональные навыки. Эти программы также должны включать в себя женщин из числа коренного населения.

65. Правительство страны должно усовершенствовать коммуникационную инфраструктуру в районе Чако, включая предоставление коренному населению района возможности пользоваться радио и телефонной связью.

66. Миссия поддерживает усилия министерства по охране окружающей среды, в том что касается предотвращения обезлесения района Чако, и призывает министерство продолжать свои усилия в этом направлении, заручившись свободным, предварительным и осознанным согласием коренного населения района.

F. Ликвидация дискриминации по признаку принадлежности к коренному населению

67. Правительство должно, на основе консультаций и сотрудничества с коренными народами, принимать эффективные меры для борьбы с дискриминацией в отношении коренного населения.

68. Правительство страны должно отменить все дискриминационные законы и методы, включая указанный выше закон о медицинском обслуживании на основе долевого участия (Ayuda Mutual Hospitalaria).

69. Правительство должно положить конец практике сегрегации в сфере социального обеспечения, включая школы и медицинские учреждения.

G. Региональное сотрудничество и трансграничные стратегии

70. Правительствам Парагвая и Боливии следует сотрудничать и обмениваться информацией о перспективных методах искоренения практики использования принудительного труда в отношении коренных жителей, проживающих в каждой из этих стран в пределах района Чако. Следует рассмотреть возможность разработки трансграничной программы по защите коренного населения этого района.

71. Организации Объединенных Наций и двусторонним учреждениям, оказывающим помощь, следует обмениваться соответствующими эффективными методами, которые они наработали в рамках своей деятельности в различных странах, в том числе в области финансирования трансграничных программ.

H. Разработка национальной стратегии/плана действий

72. Действуя на основе сотрудничества и консультаций с коренными народами, правительство страны и недавно сформированная Комиссия по искоренению принудительного труда должны разработать национальный план действий по проблеме принудительного труда. Этот план должен определять проблему дискриминации в качестве основной причины существования принудительного труда и предусматривать создание механизма контроля за его выполнением.

73. Правительству страны необходимо рассмотреть возможность проведения национальной конференции по вопросам коренных народов, с тем чтобы повысить внимание к проблемам этой категории населения в пределах Парагвая, а также улучшить координацию между правительством и учреждениями Организации Объединенных Наций и организациями коренных народов.

I. Выполнение обязательств в соответствии с международным правом

74. Всем ветвям правительства — законодательной, исполнительной и судебной, — а также всем конституционным учреждениям страны, таким как канцелярия омбудсмана, следует выполнять свои обязательства в соответствии с международным правом и конвенциями.

75. Миссия напоминает правительству страны о том, что, стремясь искоренить основные причины существования принудительного труда среди коренного населения, ему следует руководствоваться инструментами международного права и, в частности, Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, в поддержку которой проголосовал Парагвай на Генеральной Ассамблее, а также Конвенцией МОТ № 169 о коренных народах и на-

родах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, которая была ратифицирована Парагваем. Миссия поддерживает намерение правительства применять нормы Конвенцию МОТ № 169.

76. Миссия просит правительство принимать неотложные меры для того, чтобы обеспечить соблюдение и защиту трудовых прав коренного населения, и прежде всего трудовых стандартов МОТ, касающихся свободы объединений, искоренения принудительного и детского труда и обеспечения равных возможностей без дискриминации, а также международных трудовых стандартов, касающихся социального обеспечения и заработной платы.

77. Верховному суду и, в частности, его Конституционной палате следует уделять больше внимания договорам и другим международным инструментам в области прав человека, в частности Всеобщей декларации прав человека и Конвенции МОТ № 169. Суду также следует помнить о конституционных проблемах, касающихся законов, связанных с правом коренных народов на учет их мнения.

78. Верховному суду и, в частности, его Конституционной палате также следует уделять больше внимания решениям, принятым Межамериканским судом по правам человека в отношении коренных народов в дополнение к упомянутым выше делам, непосредственно касающимся Парагвая.

Ж. Дополнительная последующая работа по линии Организации Объединенных Наций

79. Постоянному форуму следует поддерживать диалог с учреждениями Организации Объединенных Наций, представленными в Парагвае; при этом целью такого диалога должно быть выполнение Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, а также прочих соответствующих международных конвенций и осуществление рекомендаций Постоянного форума соответствующими учреждениями.

80. Постоянному форуму следует рекомендовать учреждениям, занимающимся вопросами развития, оказывать помощь коренным народам района Чако, в том числе путем поддержки усилий, направленных на борьбу с принудительным трудом и на расширение доступа к водным и продовольственным ресурсам, а также к основным социальным услугам, таким как охрана здоровья и образование.

81. Миссия настоятельно призывает учреждения Организации Объединенных Наций поддержать министерство труда и министерство статистики в их постоянных усилиях по сбору данных об условиях работы коренного населения.

82. Учреждения Организации Объединенных Наций в Парагвае должны работать в тесном сотрудничестве над решением проблем коренных народов, включая проблему принудительного труда. Им также следует координировать свои усилия по оказанию поддержки населению района Чако при возникновении чрезвычайной ситуации из-за засухи, а также поддерживать правительство в разработке стратегии более устойчивого развития этого уязвимого района и его коренного населения, начиная с оказания поддержки программе PLANAL.