



**Постоянный форум по вопросам
коренных народов****Двенадцатая сессия**

Нью-Йорк, 20–31 мая 2013 года

Пункт 5 предварительной повестки дня*

**Всеобъемлющий диалог с учреждениями
и фондами Организации Объединенных
Наций****Обзор практических принципов работы Всемирного
банка****Записка секретариата**

В соответствии с решением Постоянного форума по вопросам коренных народов, принятым на его одиннадцатой сессии (см. E/2012/43, пункт 102), члену Форума Еве Биаудет¹ было поручено изучить практические принципы работы Всемирного банка с коренными народами, проанализировать соответствующие механизмы участия и определить, в какой степени эти принципы обеспечивают соблюдение положений Декларации Организации Объединенных о правах коренных народов; содержащиеся в настоящем документе выводы представлены для рассмотрения Форумом на его двенадцатой сессии.

* E/C.19/2013/1.

¹ Автор хотела бы поблагодарить Специального докладчика по вопросам коренных народов Джеймса Анайю, Матиаса Арена и члена Постоянного форума Дали Самбо Доро за их комментарии и предложения. Навин К. Рай, консультант Всемирного банка по вопросам коренных народов в период с 2000 по 2012 год, представил разъяснения к текущей Политике Банка в отношении коренных народов (ОР 4.10). Автор также выражает признательность Тове Холмстрем за содействие в подготовке настоящего доклада.



I. Введение

1. Целью настоящего обзора является изучение Политики Всемирного банка в отношении коренных народов (ОР 4.10, Indigenous Peoples Policy), а также его практической работы с точки зрения соблюдения стандартов, указанных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (Декларации). Деятельность Банка в сфере развития, несомненно, в значительной степени влияет на права и условия проживания коренных народов, во всем мире являющихся «самыми бедными группами населения, для которых характерны более низкий уровень образования, более высокая заболеваемость по сравнению с другими группами населения и которые чаще подвергаются дискриминации»². Постоянный форум по вопросам коренных народов³, сами коренные народы⁴ и организации гражданского общества⁵ настоятельно рекомендуют Банку пересмотреть свою политику и привести ее в соответствие со

² В докладе Всемирного банка «Коренные народы, бедность и развитие» (“Indigenous Peoples, Poverty and Development” (2010)) представлены глобальные показатели по коренным народам в сравнении с усредненными демографическими показателями по странам. В докладе говорится, что международное сообщество, изыскивая способы достичь цели, указанной в Декларации тысячелетия, — к 2015 году вдвое сократить число людей, живущих в нищете, по сравнению с уровнем 1990 года, не может себе позволить игнорировать бедственное положение коренных народов. Хотя коренные народы составляют лишь 4,4 процента населения планеты, на их долю приходится около 10 процентов бедного населения мира, причем почти 80 процентов коренных народов живут в странах Азии.

³ См. E/2012/43-E/C.19/2012/13, пункт 40; см. <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/UNPFIIISessions/Eleventh.aspx>, и E/2009/43-E/C.19/2009/14, пункт 6; см. http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_14_en.pdf.

⁴ См. Joint Letter from Indigenous Peoples to Jim Yong Kim, President of World Bank (19 September, 2012), p. 2 (в распоряжении автора настоящего документа); Statement by Indigenous Peoples of Abya Yala calling upon the World Bank to update its Indigenous Peoples Policy in the light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (24 August, 2012), см. <http://bit.ly/VQMfmT>; Joint Letter from Indigenous Peoples to Jim Yong Kim, incoming President of World Bank (23 June, 2012), p. 2 (в распоряжении автора настоящего документа); Joint Letter from Indigenous Peoples to Robert Zoellick, former President of World Bank (17 Oct., 2011), p. 1 (в распоряжении автора настоящего документа); Indigenous Peoples’ Opening Statement at High-level Direct Dialogue between Indigenous Peoples and the World Bank (15 Nov., 2010), см. <http://bit.ly/WRw6vf>; Report by Unissons-nous Pour La Promotion Des Batwa and Indigenous Peoples of Africa Coordinating Committee on the Dialogue between the World Bank and the Indigenous Peoples in Central and East Africa on the Forest Carbon Partnership Facility: Consultations on Activities Aiming at Reducing Emission due to Deforestation and Land Degradation (13 Mar., 2008), см. http://wbcarbonfinance.org/docs/Africa_IPACC_Report_FCPF_IP_Consultation.pdf.

⁵ См. Joint Comments by Civil Society Organizations on the World Bank Safeguards Review (10 Oct., 2012), p. 7 (в распоряжении автора настоящего документа); Open Letter from Civil Society Organizations to future President of World Bank (9 April., 2012), см. <http://www.bicusa.org/en/Article.12616.aspx>; Joint Letter from Civil Society Organizations to Robert Zoellick, former President of World Bank (31 Aug., 2011), p. 1 (в распоряжении автора настоящего документа); Forest Peoples Programme, Submission to Independent Evaluation Group Regarding the World Bank Group Safeguard and Sustainability Frameworks (June 2012), см. <http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2012/09/fpp-iegs-submission-june-final.pdf>; Report by International Forum for Globalization and Tebtebba Foundation on Strategy Session: Implementing the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (27–28 Oct.) (2008), pp. 15 and 22, см. <http://www.ifg.org/pdf/UNDRIP%20Report-English.pdf>.

стандартами, основанными на международном праве прав человека, как указано в Декларации.

2. Недавно Всемирный банк начал процесс пересмотра и изменения своих Специальных защитных положений в области окружающей среды и социальной защиты⁶, которые основаны на используемом Банком принципе «не навреди». Эти положения, касающиеся, в том числе, и коренных народов, призваны служить важным механизмом защиты коренных народов и других групп населения, на жизни которых сказывается осуществление финансируемых Банком проектов. Ни одно из этих защитных положений еще не было пересмотрено с учетом статей Декларации. В то же время процесс обзора политики дает уникальную возможность обеспечить соответствие стратегий и практики Банка стандартам, закрепленным в Декларации. Необходимость избежать причинения ущерба общинам, на жизни которых сказывается деятельность Банка и других финансовых учреждений, занимающихся вопросами развития и климата и использующих защитные положения Банка⁷, является основой для дальнейших шагов этих структур по обеспечению более комплексного учета аспектов прав человека при осуществлении любых своих мероприятий. В настоящее время государства, межправительственные организации и широкий круг международных структур, включая коммерческие предприятия, пытаются определить пути и средства для более последовательного соблюдения прав человека в рамках всей своей деятельности.

3. В настоящем докладе особо говорится о некоторых проблемах, связанных с подходом, используемым Всемирным банком в отношении коренных народов, с точки зрения учета стандартов Декларации и недавних изменений в международной системе защиты прав человека. Речь в документе идет, в первую очередь, о некоторых важнейших материальных и процессуальных правах, закрепленных в Декларации, таких как право собственности коренных народов в отношении своих земель, территории и природных ресурсов, из чего проистекают такие стандарты, как обязательное наличие их свободного, предварительного и осознанного согласия и совместное использование выгод. Автор уделяет первостепенное внимание ряду важнейших вопросов, которые поднимают сами коренные народы, организации гражданского общества, механизмы Организации Объединенных Наций и эксперты.

4. Настоящий доклад может также быть полезен для развития сотрудничества Всемирного банка с Постоянным форумом и коренными народами в реализации мандата, предполагающего поддержку долгосрочного экономического развития и сокращения масштабов нищеты. В соответствии с рекомендацией, вынесенной Постоянным форумом на его одиннадцатой сессии в 2012 году (см. E/2012/43-E/C.19/2012/13, пункт 119), Банку было предложено принять участие в полдневном заседании, которое планируется провести в рамках две-

⁶ Специальные защитные положения Всемирного банка (The World Bank's Safeguard Policies: Proposed Review and Update Approach Paper) (10 октября 2012 года), см. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFEPOL/Resources/584434-1306431390058/SafeguardsReviewApproachPaper.pdf>.

⁷ В частности, защитные положения Банка по умолчанию являются обязательными для соблюдения учреждениями Организации Объединенных Наций и региональными банками развития, реализующими экологические программы в рамках Фонда Лесного углеродного партнерства. См. Common Approach to Environmental and Social Safeguards for Multiple Delivery Partners: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/301>.

надцатой сессии Форума в мае 2013 года для углубленного изучения указанных вопросов.

5. В разделе II настоящего доклада говорится о том, что при осуществлении мероприятий в сфере развития с учетом положений Декларации необходимо использовать подход, основанный на правах человека. В разделе III дан краткий анализ Политики Всемирного банка в отношении коренных народов с точки зрения соблюдения стандартов Декларации, касающихся права коренных народов на земли, территории и природные ресурсы, а также совместного использования выгод. В разделе IV анализируются механизмы участия, в частности рассматриваются возможности для участия коренных народов в разработке политики Банка и его деятельности по осуществлению проектов. В разделе VI представлены некоторые рекомендации, сделанные с учетом выявленных пробелов.

II. Осуществление Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов: применение подхода, основанного на правах человека, при осуществлении мероприятий в сфере развития

6. Декларация является наиболее авторитетным документом, который выражает «существующий международный консенсус в отношении индивидуальных и коллективных прав коренных народов»⁸ и служит «базовым инструментом борьбы в интересах всесторонней защиты и осуществления этих прав»⁸. Декларация представляет собой нормативную основу взаимоотношений коренных народов с государством, частным сектором и системой Организации Объединенных Наций.

7. Кроме того, в статьях 41, 42 и 43 Декларации содержатся руководящие принципы для всех структур и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, включая Всемирный банк, и подчеркнута обязанность способствовать полной реализации положений Декларации, а также обязанность содействовать соблюдению и полному применению ее положений и минимальных стандартов для обеспечения выживания, уважения достоинства и благополучия коренных народов. Декларация должна служить основой и базой для любых изменений политики всемирного банка в отношении коренных народов, а также всех существующих и разрабатываемых защитных положений, касающихся этой группы населения⁹.

8. Осуществление Декларации в рамках мероприятий в сфере развития подразумевает использование подхода, основанного на правах человека. Стандарты в сфере прав человека получили широкое признание в качестве основополагающих компонентов развития, поскольку нарушения прав человека во многих случаях обусловлены нищетой, связанной как с дискриминацией, отсутствием

⁸ См. доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайи, A/66/288, пункт 69.

⁹ Соответствующие защитные положения, помимо Политики Всемирного банка в отношении коренных народов (ОР 4.10), включают в себя Операционную политику Банка в отношении вынужденного переселения (ОР 4.12), лесов (ОР 4.36), естественных ареалов обитания народов (ОР 4.04) и материальных культурных ресурсов (ОР 4.11).

подотчетности и прозрачности, так и со злоупотреблениями государственной властью¹⁰.

9. Все больше структур в сфере развития используют подход, основанный на правах человека. Особое внимание следует уделять утвержденному Организацией Объединенных Наций в 2003 году Общему пониманию в отношении подхода к сотрудничеству и реализации программ в области развития на основе прав человека¹¹, а также подготовленным в 2008 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития Руководящим принципам в отношении коренных народов, поскольку оба эти документа составляют политическую и практическую основу подхода к развитию, предполагающего соблюдение интересов коренных народов и их участие и основанного на реализации прав человека и уважении к культурным особенностям народов¹². Наряду с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития этот подход восприняли и донорские организации многих стран¹³, а также Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

10. Несмотря на широкое признание международным сообществом подхода к развитию, основанного на правах человека, Всемирный банк берет его на вооружение неохотно. В Банке не сформулирована общая оперативная политика в отношении прав человека, и «факторы прав человека не всегда учитываются сотрудниками Банка в текущем процессе принятия решений, равно как и при выдаче кредитов»¹⁴. При этом следует отметить, что недостаточный учет прав человека в деятельности Банка резко контрастирует с официальными заявлениями, включая заявление, сделанное в 2006 году бывшим генеральным юрисконсультом Роберто Данино «Экспертное заключение в отношении прав человека и деятельности Всемирного банка» (“Legal Opinion on Human Rights and the Work of the World Bank”). Провал внутриорганизационных попыток Всемирного банка обеспечить институциональную и оперативную основу для осуществления повестки дня прав человека в значительной степени был обусловлен бюрократическими проволочками, в том числе внутренним конфликтом по поводу толкования и применения норм в сфере прав человека. Кроме того, используемая Банком система стимулирования кредитования обуславливает использование показателей, которые, скорее, предполагают количествен-

¹⁰ См. документ Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития «DAC Action-Oriented Policy Paper on Human Rights and Development» (2007): <http://www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf>.

¹¹ См. http://hrbportal.org/?page_id=2127 (последнее посещение страницы 9 ноября, 2011 года).

¹² См. <http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>.

¹³ См. материалы Шведского агентства по сотрудничеству в области международного развития: <http://www.sida.se/English/Partners/Gamla-versioner/Sida-Partnership-Forum/Sida-Partnership-Forum1/Courses-2012/Courses-Autumn-2011/RBA112/> (последнее посещение страницы 28 сентября 2012 года); министерства по вопросам международного развития, Соединенное Королевство: http://www2.ohchr.org/english/issues/development/docs/human_rights_tsp.pdf; и Норвежского агентства по сотрудничеству в области развития: <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/evaluations/publication?key=385467> (последнее посещение страницы 7 ноября 2011 года).

¹⁴ См. Galit A. Sarfaty, “Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank”, *American Journal of International Law*, vol. 103, (2009), p. 648.

ную оценку, а не оценку с точки зрения долгосрочных последствий или соблюдения Банком политики экологических и социальных гарантий¹⁵.

11. Автор с удовлетворением отмечает заявление Всемирного банка о том, что он будет рассматривать права человека как «новый аспект» в рамках своего обзорного процесса¹⁶. Оценка последствий и угроз деятельности Банка для сферы прав человека имеет решающее значение в обеспечении эффективности мероприятий в сфере развития, а также в предотвращении нарушений прав человека, закрепленных в Декларации, при этом Банку настоятельно рекомендуется сделать обязательной оценку последствий для сферы прав человека всех финансируемых Банком мероприятий. Подобная инициатива будет соответствовать статье 42 Декларации, в которой содержится призыв не только к соблюдению и полному применению положений Декларации, но и к принятию последующих мер по эффективному осуществлению этого документа.

III. Всемирный банк и материальные права

12. Декларация предусматривает защиту различных материальных прав, которые призваны обеспечить индивидуальную и коллективную защиту представителей коренных народов от дискриминации (статьи 2 и 21 (1)) и ассимиляции (статья 8). Кроме того, в Декларации подчеркивается необходимость уделять пристальное внимание правам и особым потребностям престарелых, женщин, молодежи, детей и инвалидов (статьи 21 (2) и 22 (1)). Права на самоопределение (статья 3), самоуправление (статья 4), коллективную собственность на земли, территории и ресурсы (статья 26 (2)), право на развитие (статья 23) и совместное использование выгод являются механизмами защиты коренных народов как отдельных этносов в пределах существующих государств-наций.

A. Собственность на земли, территории и ресурсы

13. Право землевладения, вытекающее из обычаев, является одной из специфических черт, характеризующих значительное большинство коренных народов во всех частях мира, и представляет собой важнейший фактор международного признания их прав¹⁷. Коренные народы имеют особые духовные связи со своими землями и расположенными на них природными ресурсами. В соответствии с международными стандартами и практикой коренные народы «обладают особым правом общинной собственности на земли, территории и природные ресурсы, которые они традиционно использовали или занимали,

¹⁵ См. материалы, касающиеся деятельности Всемирного банка и прав человека, в публикации Galit A. Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank* (Stanford Studies in Human Rights) (Palo Alto, California, Stanford University Press, 2012).

¹⁶ См. The World Bank's Safeguard Policies: Proposed Review and Update Approach Paper (10 October, 2012) at para. 35 (Addressing emerging areas). Как заявил Банк, помимо прав человека, также, в частности, будет учитываться требование о наличии свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов, их права собственности на землю и природные ресурсы.

¹⁷ См. доклад Специального докладчика Джеймса Анайи, A/HRC/15/37, пункт 57.

т.е. правом, вытекающим из присущих им различных культурных подходов к вопросам использования и владения»¹⁸.

14. В Декларации признается право коренных народов иметь в собственности, использовать, осваивать или контролировать свои земли и территории, кроме того, как четко указано в Декларации, это право также касается ресурсов, которые располагаются на их традиционных землях и территориях и в их недрах¹⁹. С учетом все более активного участия Всемирного банка в деятельности добывающей отрасли, а также с учетом того, что традиционные земли и территории коренных народов нередко являются местом осуществления проектов в сфере развития, представляющих собой масштабные разработки природных ресурсов, Банку настоятельно рекомендуется уделять особое внимание гарантиям полноценного признания и защиты земельных прав коренных народов, включая их право на ресурсы, расположенные на их землях или в их недрах.

15. Защита прав коренного населения на владение и использование своих исконных земель, территорий и ресурсов тесным образом связана с необходимостью сохранять их особый социальный, культурный и экономический уклад. Отсутствие гарантий прав собственности ставит под угрозу само наличие у коренных народов средств к существованию. Утрата земли, территорий и природных ресурсов, которые коренные народы традиционно имели в собственности, использовали или приобрели и от которых зависят, приводит «к лишению базовых возможностей, необходимых для поддержания существования и сохранения адекватного уровня жизни»²⁰. Отсутствие признания и соблюдения прав коренных народов на свои земли, территории и природные ресурсы ставит под угрозу усилия, направленные на решение проблемы нищеты среди коренного населения и обеспечение устойчивого развития, а коренные общины в процессе развития так и продолжают оставаться в ущемленном положении.

16. Выявление и признание исконных форм владения землей, территориями и природными ресурсами и их использования исключительно важны «для эффективного осуществления коренными народами своих прав человека» (см. A/HRC/15/37, пункт 53), что является одним из основных вопросов, рассматриваемых в настоящем докладе.

17. Право коренных народов на свои земли, территории и природные ресурсы лежит в основе стандарта, предусматривающего наличие свободного, предварительного и осознанного согласия. Такое согласие является не просто целью, а требованием, и возникает всегда, когда проекты и мероприятия в сфере развития затрагивают права собственности коренных народов, а также когда проекты осуществляются на землях или территориях, которые традиционно находились в собственности или пользовании коренных народов, с их природными ресурсами или связаны с коммерческой разработкой этих ресурсов.

¹⁸ Там же, пункт 54.

¹⁹ См. статью 26 (2): «Коренные народы имеют право иметь в собственности, использовать, осваивать или контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают в силу традиционного владения или другого традиционного занятия или использования, а также те, которые они приобрели иным образом» (выделение добавлено).

²⁰ Всемирный банк, Обзор добывающей промышленности: подведение итогов, том I (2003), стр. 52. См. полный текст доклада: [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/\\$File/volume1english.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/$File/volume1english.pdf) (последнее посещение — январь 2013 года).

18. Право коренных народов на совместное использование выгод (о чем будет сказано ниже) является следствием их прав собственности и вытекает из процесса, предусматривающего наличие свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов, когда затронуты их права собственности. Когда речь идет о мероприятиях и процессах в сфере развития, имеющих последствия для земли, территории и ресурсов коренных народов, требуемое совместное использование выгод является результатом соглашения между затронутой коренной общиной и стороной, предлагающей проект.

19. В Декларации признается право коренных народов иметь в собственности и контролировать земли, территории и природные ресурсы, в том числе те, которыми они обладают в силу традиционного владения или которые приобрели иным образом (статья 26). Многие правозащитные структуры в своих исследованиях и решениях подтвердили важность этого права²¹.

20. Если рассматривать Политику в отношении коренных народов с точки зрения содержания статьи 26, создается впечатление, что в этой политике юридическое признание прав собственности коренного населения на свои земли, территории и природные ресурсы не фигурирует как руководящий принцип, которому Всемирный банк должен следовать при осуществлении своей деятельности. От заемщиков требуется обеспечить юридическое признание статуса традиционно используемых и занимаемых коренными народами земель только в тех случаях, когда проект подразумевает оформление правового титула на землю или ее приобретение (см. Политику в отношении коренных народов, пункт 17). Таким образом, Политика закрепляет стандарт, который не соответствует Декларации и дает Банку и заемщикам возможность полностью игнорировать права собственности коренного населения на свои земли, территории и ресурсы, а также соответствующие права пожизненного пользования или использования и/или разделения общинных земель на индивидуальной основе (там же).

21. В соответствии с Политикой в отношении коренных народов требование обеспечить признание земельных прав применимо только к землям, которыми коренные народы традиционно владели или использовали и занимали в соответствии с устоявшимся обычаем. В этом документе ничего не говорится о

²¹ См. дело “Sawhoiyamaha Indigenous Community versus Paraguay”, Межамериканский суд по правам человека (Inter-American Court of Human Rights), Series C, No. 146, para. 222 (29 Mar., 2006) (суд постановил, что отказ общине савоямакса в праве на землю подрывает ценности этой общины); дело “Yakye Axa Indigenous Community versus Paraguay”, Межамериканский суд по правам человека (Inter-American Court of Human Rights), Series C, No. 125, paras. 157–58 (17 June, 2005) (была сделана оговорка, что право проживания на территории предков вытекает из права на жизнь); дело “Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community versus Nicaragua”, Межамериканский суд по правам человека (Inter-American Court of Human Rights), Series C, No. 79, paras. 104 and 139 (31 Aug., 2001) (был принят довод Межамериканской комиссии по правам человека о том, что отсутствие мер защиты земли и ресурсов общины авас тинги является нарушением их коллективных прав собственности). См. также дело «Центр по развитию прав меньшинств (Кения) и Международная группа по правам меньшинств от имени Совета благосостояния народа эндоройс против Кении» (Center for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council versus the Republic of Kenya), решение, вынесенное Африканской комиссией по правам человека и народов в мае 2009 года, поддержано Африканским союзом 4 февраля 2010 года.

случаях, когда представители коренного населения приобрели эти земли другими способами, помимо традиционного пребывания на этих землях или их использования. Во многих случаях коренные жители были незаконным образом лишены своих традиционных земель и в настоящее время проживают на землях, которые они приобрели иным путем, и так же зависят от этих земель. Земли, приобретенные другим путем владения в силу сложившихся традиций или обычаев, также необходимо защищать в соответствии с правами собственности коренных народов, как предусмотрено в статье 26 (2) Декларации.

22. Кроме того, текущая Политика в отношении коренных народов не предполагает использование предусмотренной в Декларации конкретной меры возмещения ущерба применительно к землям, территориям и ресурсам коренных народов. Как указано в Декларации, коренные народы имеют право на возмещение, когда проекты в сфере развития затрагивают их земли, территории или ресурсы (статья 32 (3)), что включает в себя реституцию и/или компенсацию за земли, территории или ресурсы, которые были конфискованы, отчуждены, заняты, использованы или которым был нанесен ущерб без свободного, предварительного и осознанного согласия коренного народа (статья 28 (1)). Более того, в таких ситуациях Декларация предусматривает особую меру компенсации в форме земель, территорий и ресурсов, равноценных утраченным по своему качеству, размеру и юридическому статусу (статья 28 (2)). Политика в отношении коренных народов не требует принятия таких мер возмещения, а лишь отдает предпочтение стратегиям переселения, совместимым с культурными предпочтениями коренного и местного населения, при этом такие стратегии разрабатываются на основе консультаций Банка с этим населением (см. пункт 20 Политики).

23. В обзоре опыта осуществления Политики в отношении коренных народов указано, что, согласно применимым показателям, признание прав на землю и ресурсы обеспечивается наименее эффективно²². В обзоре был сделан вывод, что «наибольшую озабоченность вызывает низкая степень соблюдения требований, касающихся защиты или поощрения прав на земли и ресурсы и создания механизма компенсации, [...] несмотря на признание существования во многих странах политически обусловленных проблем с обеспечением учета прав коренных народов, особую озабоченность вызывает тот факт, что проекты, которые затрагивают права на земли и водные ресурсы и могли бы способствовать защите и поощрению применения этих прав, не предусматривали меры в отношении прав на земли и ресурсы, что нередко является обязательным условием благополучия и выживания обществ и культур коренных народов в долгосрочной перспективе»²³.

²² World Bank's Indigenous Peoples Policy: A Learning Review (FY 2006–2008), Working Paper prepared for the World Bank Operations Policy and Country Services (August 2011), para 46, см.: http://siteresources.worldbank.org/INTSAFEPOL/Resources/Indigenous_peoples_review_august_2011.pdf (далее именуется "Operations Policy and Country Services Working Paper").

²³ Ibid, para 81.

24. Инспекционный совет Банка²⁴ отметил ряд важных примеров несоблюдения Политики в отношении коренных народов, в первую очередь применительно к праву неприкосновенности земель коренных народов, затронутых деятельностью Банка. В сентябре 2010 года Инспекционный совет опубликовал отчет о проверке, проведенной в связи с заявлением, поданным представителями коренных народов Панама насо и нгабе²⁵. В отчете проиллюстрирована вся сложность и критическая важность вопросов, касающихся коренных народов, когда речь идет об осуществлении проектов в сфере развития, кроме того, в нем говорится о серьезных фундаментальных проблемах, связанных с обеспечением прав этих народов на землю и неприкосновенности этих прав.

25. Тем не менее следует указать, что в случае народов насо и нгабе Инспекционный совет отметил, что «при всей серьезности проблем, выявленных по результатам проверки,.. при осуществлении данного проекта руководство Банка сыграло ведущую роль в формировании диалога по вопросам, касающимся обеспечения земельных прав коренных народов»²⁶. Инспекционный совет также отметил, что после получения заявления «сотрудники Банка провели интенсивный и конструктивный диалог с теми, кто подал жалобу, и с представителями пострадавшей общины, чтобы лучше понять ситуацию и оказать помощь в решении обозначенных ими проблем»²⁶. Хотя заявители (пострадавшие коренные общины) продолжали сомневаться в том, что их права будут защищены, они выразили большую признательность в связи с действиями руководства Банка, а также надежду на то, что Банк будет продолжать заниматься вопросом обеспечения земельных прав коренных народов страны.

26. На фоне недостатков в соблюдении Политики в отношении коренных народов, в первую очередь применительно к правам коренных народов на землю и неприкосновенности этого права, конструктивные шаги руководства Всемирного банка имеют большое значение. Что касается народов насо и нгабе, Банк сыграл важную роль в обеспечении соблюдения прав коренного населения на свои земли. Банку настоятельно рекомендуется продолжать поддерживать права коренных народов на свои земли, территории и ресурсы и неприкосновенность этих прав посредством прямого и предметного диалога в отношении соблюдения земельных прав в государствах членах и странах-заемщиках совместно с соответствующими коренными народами и при их участии.

²⁴ Инспекционный совет представляет собой независимый коммуникационный механизм, которым могут воспользоваться те, кто считает, что им причинен (или может быть причинен в будущем) вред в связи с проектом, финансируемым Всемирным банком. Инспекционный совет решает, соблюдает ли Банк положения своей собственной операционной политики и свои процедуры, и доводит свои выводы до сведения Совета директоров, которые, руководствуясь данными Инспекционного совета и ответами, полученными от руководства Банка, принимают решения о последующих шагах. Инспекционный совет получил и проверил запросы, непосредственно касавшиеся коренных народов (в частности, речь идет о следующих проектах: 2009 Panama Land Administration Project и 2005 Transitional Support for Economic Recovery Credit and Emergency Economic and Social Reunification Support Project; оба этих проекта рассматриваются в настоящем обзоре).

²⁵ См.: Inspection Panel Investigation Report No. 56565-PA on the Panama Land Administration Project, см.: http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Investigation_Report_full_September_16.pdf.

²⁶ Ibid, Overview, p. vi.

В. Совместное использование выгод

27. Концепция о том, что коренные народы должны пользоваться любыми результатами развития, связанными с их землями, территориями и ресурсами, вытекает из содержащегося в Декларации признания за коренными народами права на их земли, территории и ресурсы, а также прав на традиционные знания (статья 31). Право на совместное использование выгод не является отдельным правом, а вытекает из прав собственности коренных народов и требования получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов в случае, если предлагаемая деятельность затрагивает их земли, территории и ресурсы. В тех случаях, когда проекты в области развития осуществляются или коммерчески разрабатываются на землях, территориях и природных ресурсах коренных народов, агент, предлагающий проект, должен начать процесс получения согласия затрагиваемой общины коренного населения с целью достижения соглашения, обеспечивающего этой общине возможность получать выгоды от проекта, который либо осуществляется на их землях, территориях и ресурсах, либо затрагивает их.

28. Политика в отношении коренных народов направлена на обеспечение выгод общинам коренного населения в соответствии с их культурными традициями. Автор положительно оценивает требования политики в отношении коренных народов, касающиеся совместного использования выгод, признавая при этом наличие возможностей для улучшений как в плане политики, так и в плане соблюдения ее требований, что будет рассмотрено ниже.

29. В политике в отношении коренных народов отсутствует требование о том, что во всех случаях, когда затрагиваются земли, территории, природные или культурные ресурсы коренных народов, они должны на справедливой основе получать свою долю выгод в соответствии с их правами собственности. Эта политика предусматривает совместное использование выгод в трех ситуациях: а) промышленная разработка природных ресурсов (см. пункт 18); б) разработка знаний или культурных ресурсов коренных народов в коммерческих целях (см. пункт 19); и с) физическое или экономическое перемещение населения по причине создания на землях коренных народов парков или охраняемых районов (см. пункт 21). Обеспокоенность вызывает тот факт, что в своем нынешнем виде эта политика не содержит требования о том, чтобы соглашения о совместном использовании выгод подлежали рассмотрению и проверке третьей стороной.

30. В недавнем обзоре осуществления политики в отношении коренных народов²⁷ отмечалось, что совместному использованию выгод/согласию на промышленную разработку природных и культурных ресурсов и совместное использование выгод уделялось незначительное внимание²⁸. Слабые результаты выполнения наблюдались также и в отношении критерия достижения соглашения о совместном использовании выгод от знаний коренных народов²⁹.

31. Всемирному банку настоятельно предлагается требовать, чтобы в тех случаях, когда затрагиваются земли, территории и ресурсы коренных народов, эти народы получали справедливую долю выгод в соответствии со своими пра-

²⁷ См. Operations Policy and Country Services Working Paper.

²⁸ Ibid., para. 46.

²⁹ Ibid., para. 8.

вами собственности и чтобы соглашения о совместном использовании выгод подлежали рассмотрению и проверке третьей стороной.

IV. Всемирный банк и процедурные права

Свободное, предварительное и осознанное согласие

32. В Декларации свободное, предварительное и осознанное согласие определяется как необходимая норма, которую следует соблюдать при реализации всех проектов в области развития, затрагивающих общины и среду обитания коренных народов.

33. Норма, касающаяся получения свободного, предварительного и осознанного согласия, должна рассматриваться не как отдельное право или самоцель³⁰, а скорее как важная гарантия неприменения мер, которые могут сказаться на основных правах коренных народов, таких как право собственности и право на отсутствие дискриминации в отношении земель, территорий и природных ресурсов. Принцип получения свободного, предварительного и осознанного согласия, применяемый конкретно к коренным народам, оправдан в целом обособленным характером коренных народов на политической арене и является средством обеспечения их прав³¹.

34. Специальный докладчик по правам коренных народов предложил, чтобы обязательство получения согласия зависело от потенциальных последствий предлагаемой меры для жизни и территорий коренных народов: чем более значительными и прямыми являются последствия, тем жестче должно быть требование о получении согласия³². Свободное, предварительное и осознанное согласие коренных народов должно прежде всего требоваться в контексте реализации проектов, которые затрагивают их земли, территории и соответствующие ресурсы.

35. При надлежащем подходе признается, что норма, касающаяся получения свободного, предварительного и осознанного согласия, является необходимым требованием, а не просто целью, при реализации любого проекта, затрагивающего земли, территории или иные ресурсы коренных народов, и что к директивным и законодательным мерам, которые непосредственно не затрагивают права собственности коренных народов, применяется норма, касающаяся проведения консультаций. Иными словами, согласие коренных народов требуется во всех вопросах, затрагивающих земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владеют, которые они занимают, используют или иным образом приобрели. Тем не менее, коренные народы также имеют право на проведение с ними консультаций в процессе принятия директивных решений и в вопросах, которые непосредственно не затрагивают их земли, территории и ресурсы.

³⁰ Обсуждение норм, касающихся проведения консультаций и получения свободного, предварительного и осознанного согласия см. в докладе Специального докладчика Джеймса Анайи, A/HRC/21/47.

³¹ Там же, пункт 51.

³² См. доклад Специального докладчика Джеймса Анайи, A/HRC/12/34, пункт 47 (приводится в работе Gilbert and Doyle, in "A new dawn over the land: shedding light on collective ownership and consent" in *Reflections on the UN Declaration on the rights of indigenous peoples* (2011)).

36. Утверждение проектов в области развития, осуществляемых на землях, территориях и природных ресурсах коренных народов или затрагивающих их, без получения свободного, предварительного и осознанного согласия соответствующей общины может привести к конфликту и поставить под угрозу возможности развития и смягчения масштабов нищеты.

37. Постоянный форум рассматривал вопрос о свободном, предварительном и осознанном согласии в многочисленных докладах и в рамках различных семинаров³³. Специальный докладчик по правам коренных народов также занимался разработкой концепции свободного, предварительного и осознанного согласия и посвятил значительное время и усилия разъяснению и конкретизации этого вопроса³⁴.

38. В обзорах, подготовленных по запросу Всемирного банка, в частности Обзоре добывающей промышленности³⁵, также была рассмотрена норма, касающаяся получения свободного, предварительного и осознанного согласия, и было рекомендовано включать требование о получении такого согласия в стратегию и практическую деятельность Банка с особым упором на коренные народы³⁶. В Обзоре добывающей промышленности (впервые подготовленном в 2001 году в ответ на критику гражданского общества в связи с участием Банка в деятельности горнодобывающего сектора) внимание было уделено особой уязвимости коренных народов и выражена обеспокоенность по поводу негативного воздействия добывающей промышленности на коренные народы и местные общины.

39. В Обзоре добывающей промышленности подчеркивалось, что для коренных народов сокращение масштабов нищеты и устойчивое развитие могут иметь дополнительные или несколько отличающиеся толкование и требования и должны включать эффективные гарантии обеспечения прав на свои территории и на самоопределение³⁷. В соответствии с этим в Обзоре был сделан вывод о том, что Всемирный банк должен включать в свои стратегии в области гарантий и инструменты, связанные с проектами, требования в отношении получения свободного, предварительного и осознанного согласия; обеспечивать, чтобы его клиенты и заемщики включались в процесс получения согласия коренных народов, непосредственно затронутых проектами горнодобывающего сектора, и не поддерживали те проекты, которые не обеспечивают предварительное признание и эффективные гарантии права коренных народов на владение

³³ См. The Report of the International Workshop on Methodologies regarding Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples, E/C.19/2005/3, имеется на веб-сайте по адресу <http://social.un.org/index/IndigenousPeoples/MeetingsandWorkshops.aspx>.

³⁴ См. Доклады Специального докладчика Джеймса Анайи A/HRC/21/47 и A/66/288 (включая специальные исследования, касающиеся Декларации, обязанности государства проводить консультации с коренными народами и получать их согласие до принятия затрагивающих их мер, корпоративной ответственности за уважение прав коренных народов и вопросов, связанных с добывающими отраслями).

³⁵ См. Всемирный банк, Обзор добывающей промышленности: подведение итогов, том I (2003 год).

³⁶ Всемирная комиссия по плотинам во втором важном обзоре, проведенном по запросу Банка, также представила подробные рекомендации в отношении свободного, предварительного и осознанного (см. *Dams and Development: a New Framework for decision-making. The report of the World Commission on Dams*).

³⁷ См. Всемирный банк, Обзор добывающей промышленности: подведение итогов, том I, стр. 4.

своими землями, территориями и ресурсами, контроль над ними и управление ими³⁸.

40. Отказ затронутым коренным народам и их общинам в праве участвовать, оказывать влияние и осуществлять совместный контроль за реализацией инициатив и решений в области развития часто приводит к конфликтам, негативно сказывающимся на интересах всех участвующих сторон³⁹. В Обзоре добывающей промышленности был сделан вывод о том, что «коренные народы... имеют право участвовать в процессе принятия решений и давать свободное, предварительное и осознанное согласие на каждом этапе проектного цикла»⁴⁰. В обзоре далее указывается, что «это согласие должно рассматриваться как основной фактор, определяющий наличие «общественного разрешения на проведение деятельности», и, таким образом, как важный инструмент в принятии решения о ее поддержке»⁴⁰.

41. Свободное, предварительное и осознанное согласие особенно важно в случае возможного переселения коренных народов. Для коренных народов недобровольное переселение может иметь катастрофические последствия, поскольку разрушит их связь с землей своих предков. Ни при каких обстоятельствах не следует переселять коренные народы без получения их свободного, предварительного и осознанного согласия.

42. В настоящее время политика в отношении коренных народов не предусматривает получения свободного, предварительного и осознанного согласия в качестве предварительного условия для финансирования деятельности, осуществляемой на землях, территориях или ресурсах коренных народов или затрагивающей их. Вместо этого в этой политике применяется норма, касающаяся проведения свободных, предварительных и основанных на информировании консультаций, результатом которых должна быть широкая поддержка общины⁴¹. Дискуссии относительно толкования нынешней нормы политики в области коренных народов, касающейся проведения свободных, предварительных и основанных на информировании консультаций, результатом которых должна быть широкая поддержка общины, в противовес получению свободного, предварительного и осознанного согласия в значительной степени были посвящены различиям между этими нормами. На практике, проведение нынешней политики в отношении коренных народов было непродуктивным в тех случаях, когда оно основывалось исключительно на требовании проведения консультаций при игнорировании требования обеспечения в результате этого широкой поддержки со стороны общины.

43. В проектах, связанных с применением политики в отношении коренных народов, упор делается на проведении консультаций, а не на достижении широкой поддержки со стороны общины. В Обзоре осуществления политики в отношении коренных народов 2011 года (в рамках которого были рассмотрены 132 случая, связанные с применением этой политики в период 2006–

³⁸ Там же, Выводы и рекомендации.

³⁹ Там же, стр. 18.

⁴⁰ Там же, стр. 19.

⁴¹ Для сравнения, политика в отношении коренных народов (пункт 19) предусматривает требование получения предварительного согласия коренных народов в единственной ситуации, касающейся проектов, связанных с коммерческой разработкой их культурных ресурсов. Тем не менее этого не требуется при каких-либо других видах разработок.

2009 годов)⁴² подтверждается наличие этой проблемы и сообщается, что при анализе осуществления политики с учетом конкретных критериев отмечалось, что показатели проведения консультаций являются относительно высокими, в то время как свидетельства широкой поддержки со стороны общины довольно незначительны⁴³. В целом в обзоре не были представлены четкие и документально подтвержденные примеры широкой поддержки со стороны общины (и было также отмечено, что широкую поддержку со стороны общины сложно оценить на основе имеющейся информации)⁴⁴.

44. В обзоре осуществления также отмечалось, что, поскольку нынешняя политика в отношении коренных народов (ОР. 4.10) вступила в силу в июле 2005 года, важные новые инструменты политики, касающиеся коренных народов, включая принцип свободного, предварительного и осознанного согласия, были приняты на международном уровне, и несколько международных финансовых учреждений приняли стратегии в отношении коренных народов, в которых содержится требование о получении такого согласия⁴⁵. На момент подготовки настоящего обзора все многосторонние банки развития (помимо Африканского банка развития) приняли норму, касающуюся получения свободного, предварительного и осознанного согласия. Международная финансовая корпорация (подразделение Всемирного банка, работающее с частным сектором) приняла эту норму в 2011 году. Всемирный банк является последним, кто продолжает занимать выжидательную позицию в отношении этого процедурного права.

45. Учитывая изменения в отношении прав коренных народов в рамках международной системы прав человека, включая принцип свободного, предварительного и осознанного согласия, и тот факт, что большая часть многосторонних банков развития уже приняли норму, требующую получения такого согласия, Всемирному банку настоятельно рекомендуется включить в свою политику в отношении коренных народов норму, касающуюся свободного, предварительного и осознанного согласия, с тем чтобы не допускать случаев несоблюдения, а также упора на консультации, а не на поддержку со стороны общины. В обновленной политике в отношении коренных народов должны быть также предусмотрены механизмы, позволяющие коренным народам оспаривать ситуации, при которых принцип получения свободного, предварительного и осознанного согласия не был должным образом соблюден, признан или применен.

46. По мнению автора, цель обзора Всемирного банка и обновления его политики гарантий должна заключаться в том, чтобы эта политика в большей степени соответствовала правам, условиям, потребностям и ресурсам коренных народов. Не может быть экономического интереса в ухудшении условий получения коренными народами средств к существованию. Осуществление статей Декларации, которые конкретно гарантируют получение свободного, предварительного и осознанного согласия, будет способствовать реализации целей Бан-

⁴² На 132 проекта, связанных с применением положения ОР. 4.10 политики в отношении коренных народов в 2006–2009 финансовые годы, приходилось приблизительно 12 процентов от общего числа проектов, утвержденных Всемирным банком за этот же период (Operations Policy and Country Services Working paper, Executive Summary, p. vi).

⁴³ Operations Policy and Country Services Working paper, para. 45.

⁴⁴ Там же, пункт 50.

⁴⁵ Там же, пункт 9.

ка и обеспечит наличие у него информации по возникающим вопросам, связанным с правами коренных народов, и тем самым может способствовать принятию решений в ситуациях конфликта интересов.

47. Принцип получения свободного, предварительного и осознанного согласия все чаще включается в стратегии и стандарты, связанные с развитием, и его следует рассматривать в качестве основополагающего компонента обеспечения эффективности развития в той же степени, в какой необходимыми для повышения эффективности развития считаются консультации и участие⁴⁶. Будучи основополагающим средством, гарантирующим защиту признанных на международном уровне прав коренных народов, норма, касающаяся получения свободного, предварительного и осознанного согласия, должна быть включена в число основных целей Всемирного банка и учитываться во всех его операциях. Банк должен соблюдать норму, связанную с получением свободного, предварительного и осознанного согласия, как в своей оперативной политике, так и в своих отношениях со странами-заемщиками и клиентами.

V. Участие коренных народов

48. Декларация содержит положение о прямом участии в качестве одной из важных норм, подтверждающих право коренных народов на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права (статья 18), а также право активно участвовать в разработке и определении социально-экономических программ, которые их затрагивают (статья 23). Участие коренных народов имеет ключевое значение для обеспечения эффективности процесса развития и надлежащего управления. По мнению Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов, проблемы, связанные с проектами развития, затрагивающими коренные народы, часто обусловлены отсутствием надлежащих механизмов участия в разработке и осуществлении проекта и получении выгод от процесса развития⁴⁷.

A. Участие в разработке политики

49. В последние годы произошли позитивные изменения в плане активизации взаимодействия Всемирного банка с коренными народами. Банк взаимодействует с коренными народами в рамках обзоров политики, секторальных обзоров, диалогов и совещаний. В 2010 году Банк выступил с инициативой проведения диалога на высоком уровне с коренными народами для обсуждения путей улучшения взаимодействия и сотрудничества с коренными народами. В рамках ряда стратегических подразделений Банка, включая Комитет участников Фонда лесного углеродного партнерства, были определены позиции наблюдателей в отношении коренных народов. Банк также проводил консультации с коренными народами в ходе пересмотра политики в отношении коренных народов в период между 1998 и 2005 годами и — в меньшей степени — в ходе обзора полити-

⁴⁶ F. MacKay, *Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent and the World Bank's Extractive Industries Review*, p. 40, имеется на веб-сайте по адресу www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2010/10/eiripsfpcjun04eng.pdf.

⁴⁷ См. Доклад Специального докладчика Джеймса Анайи, A/65/264.

ки недобровольного переселения (2001 год) и обзора стратегии и политики в отношении лесов (2002 год).

50. При всей позитивности этих изменений существует определенная обеспокоенность по поводу взаимодействия Всемирного банка с коренными народами. Один из вопросов заключается в том, что процессы консультаций не были организованы таким образом, чтобы обеспечить эффективное участие этих народов. В ходе разработки нынешней политики в отношении коренных народов неоднократно поднимались вопросы относительно этого процесса и эффективности совещаний и консультаций. Некоторые указывали, что Банк не обеспечивает широкого и достаточно заблаговременного уведомления о консультативных совещаниях и предварительного распространения документации. Также выражалось неудовлетворение слабой организацией проведения совещаний и обеспечения перевода⁴⁸. Процессы консультаций основывались и продолжают в значительной степени основываться на онлайн-овых и электронных методах консультаций, а не на проведении встреч с непосредственным участием⁴⁹.

51. Поскольку обзор гарантий Всемирного банка уже осуществляется, Банку настоятельно предлагается обеспечить, чтобы проводимые консультации были широко доступны коренным народам и чтобы их вклад находил отражение в итоговых документах. Более того, Банк должен обеспечить создание возможностей по процедуре и существу вопроса, с тем чтобы коренные народы имели право участвовать в процессе принятия решений по всем вопросам, затрагивающим их права, через представителей, избираемых ими самими в соответствии с собственными процедурами, как это подтверждено в статье 18 Декларации.

В. Участие в деятельности, связанной с проектами

52. Для эффективного участия коренных народов в деятельности Всемирного банка необходимо их привлечение на всех этапах, в том числе на этапах разработки и осуществления проектов, выполнения требований и участия в получении выгод. В тех случаях, когда предлагаемый проект затрагивает земли, территории и ресурсы коренных народов, необходимо запрашивать их свободное, предварительное и осознанное согласие. Соответственно, в таких случаях речь идет не просто о консультациях или участии коренных народов, а о полностью свободном, осознанном и добровольном участии в проекте, который был принят затрагиваемой проектом общиной в рамках процесса получения свободного, предварительного и осознанного согласия. При рассмотрении участия коренных народов в проектах, финансируемых Банком, требование получения свободного, предварительного и осознанного согласия должно быть необходи-

⁴⁸ См. Forest Peoples Programme, *Indigenous Peoples and the World Bank: experiences with participation* (July 2005), pp. 4–8.

⁴⁹ См. World Bank *Consultations with Civil Society: A Sourcebook* (February 2007), pp. 4 and 34, имеется на веб-сайте по адресу http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/ConsultationsSourcebook_Feb2007.pdf. Обзор Банка по вопросу о реформе инвестиционного кредитования 2012 года был основан главным образом на онлайн-овых консультациях; число консультаций с непосредственным участием было незначительным, а число их участников минимальным. См. Списки участников на веб-сайте по адресу <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:23206064~printPK:4365~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>.

мым руководящим принципом в проектах, затрагивающих земли, территории и соответствующие ресурсы коренных народов.

53. В плане разработки проекта политика в отношении коренных народов требует или поощряет проведение странами-заемщиками консультаций с коренными народами или затронутыми общинами в процессе подготовки различных оценок и планов по проекту (см. пункты 6–9 политики), при этом должны быть созданы возможности для проведения консультаций на каждом этапе подготовки и осуществления проекта (см. пункт 10).

54. Положения в отношении участия коренных народов в осуществлении проектов, финансируемых Всемирным банком, можно найти прежде всего в проектах по углеродному финансированию. Например, в политике в отношении коренных народов предусмотрено участие коренных народов в осуществлении планов управления парками и охраняемыми районами (см. пункт 21). Аналогичным образом, положения в отношении непосредственного участия коренных народов в деятельности по соблюдению требований в основном касаются природоохранных проектов и планов переселения. Кроме того, затронутые общины коренного населения участвуют в деятельности по соблюдению требований в рамках Инспекционного совета и механизмов представления жалоб по конкретным проектам (см. приложение В, пункт 2).

55. Участие коренных народов в получении выгод от проектов поощряется в различных положениях политики в отношении коренных народов (см. пункты 12, 18 и 19). Важно отметить, что Банк финансирует проекты, которые конкретно предназначены для коренных народов, а также для укрепления потенциала в рамках программ инвестирования в борьбу с изменением климата⁵⁰.

56. На основе опыта Инспекционного совета можно сделать вывод о том, что в ряде случаев в проектах Всемирного банка коренные народы не были определены в качестве правообладателей. Это означает, что при разработке проекта не были приняты во внимание коренные народы и последствия для их прав. Необходимость проведения более тщательного анализа с целью определения потребности в применении политики в отношении коренных народов была отмечена как в обзорах осуществления⁵¹, так и Инспекционным советом. В делах, рассматриваемых Инспекционным советом, периодически возникает вопрос о том, в каких случаях применяется политика в отношении коренных народов. Характерным примером является проект Банка в области лесоводства в Демократической Республике Конго, в котором коренные народы не были указаны в качестве затрагиваемой общины, и поэтому положения политики в отношении коренных народов не были применены⁵².

57. Тем не менее, Инспекционный совет также отметил ряд важных и позитивных шагов руководства Всемирного банка, которое в рамках проводимого

⁵⁰ См. World Bank, *Funding to Indigenous Peoples Organizations*, имеется на веб-сайте по адресу <http://go.worldbank.org/TMBIL1E8V0> (последнее посещение — 15 октября 2012 года).

⁵¹ См. *Operations Policy and Country Services Working Paper*, para. 40.

⁵² См. *Inspection Panel Investigation Report: Democratic Republic of the Congo Transitional Support for Economic Recovery (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC) (2007)*, pp. xv–xvii.

Советом расследования подготовило протокол консультаций и наняло этнографов для его осуществления. Основная цель заключалась в улучшении возможностей предоставления информации затронутым коренным народам и расширении их участия в процессе пересмотра концессионных прав на заготовку леса. Хотя, по мнению затронутых коренных народов, эти результаты и процесс в конечном итоге не отвечают соответствующим требованиям, было признано, что это представляет собой полезную практику, которую следует сохранять и совершенствовать.

58. В докладе Инспекционного совета также подчеркивается важность проведения надлежащей социальной оценки и подготовки и реализации отвечающего требованиям политики плана развития коренных народов при всестороннем участии затронутых общин коренного населения для определения и защиты прав и интересов этих общин.

59. Хотя этот пример указывает на серьезную обеспокоенность невыполнением требований, он также свидетельствует об определенном позитивном опыте (например, картографировании с широким числом участников и важности привлечения Всемирного банка), который руководство Банка может использовать в будущих проектах. Банку предлагается провести независимую оценку осуществления политики в отношении коренных народов, включив в нее результаты тематических исследований (например, посвященных коренным народам в Демократической Республике Конго и коренным народам назо и нгабе в Панаме). Это будет способствовать извлечению уроков и выявлению пробелов, которые следует принимать во внимание при проведении всеобъемлющего обзора по существу вопроса и обновлении политики в отношении коренных народов.

60. Одна из отмеченных проблем заключалась в том, что информация часто является недоступной для коренных народов. Факт недоступности информации приводился в нескольких делах, рассмотренных Инспекционным советом, а в исследовании проектов, затрагивающих коренные народы, был сделан вывод о том, что лишь в четверти проектов была надлежащим образом представлена информация с учетом культурных и языковых факторов⁵³. Было указано, что редко собирается или сообщается информация, дезагрегированная по признаку социального или экологического воздействия проектов или учитывающая соблюдение необходимых требований⁵⁴. Также был сделан вывод о том, что отсутствие доступной информации о существовании Инспекционного совета подрывает его эффективность как механизма оказания помощи общинам коренного населения⁵⁵.

⁵³ См., например, Inspection Panel Investigation Report, Ghana: West African Gas Pipeline Project (IDA Guarantee No. B-006-0-GH) pp. 65–66 (2008); Inspection Panel Investigation Report: Independent State of Papua New Guinea: Smallholder Agriculture Development Project (IDA Credit No. 4374-PNG) p. 151; and Inspection Panel Investigation Report: Democratic Republic of the Congo Transitional Support for Economic Recovery (TSERO) (IDA Grant No. H 1920-DRC) and Emergency Economic and Social Reunification Support Project (EESRSP) (Credit No. 3824-DRC and Grant No. H 064-DRC) p. xxv.

⁵⁴ См. Operations Policy and Country Services Working Paper, para. 51 (следует отметить, что, хотя система мониторинга и оценки является стандартной практикой для всех проектов, финансируемых Банком, очень мало проектов включают в себя показатели мониторинга, конкретно ориентированные на коренные народы или имеющие подразбивку по этническим или социальным/политическим группам).

⁵⁵ World Bank, *Accountability at the World Bank: Inspection Panel at 15 Years* (Washington, D.C.,

61. Участие коренных народов и консультации с ними часто являются ограниченными и запоздалыми. Во многих случаях с коренными народами не проводят консультации «снизу вверх» по вопросам разработки и одобрения самого проекта, а также оценки его последствий и плана их смягчения⁵⁶. Процессы консультаций подвергались критике как плохо отвечающие интересам коренных народов. Хотя в политике в отношении коренных народов предусмотрено, что методы проведения консультаций в отношении проектов должны отвечать социальным и культурным ценностям затронутых коренных народов (см. пункт 9 политики), в ней четко не указывается, что эти народы должны участвовать в формировании надлежащего процесса консультаций. Кроме того, в рамках любого процесса консультаций необходимо уважать право коренных народов на самоопределение и участие в представительных учреждениях и процессах принятия решений, как это изложено в статьях 3 и 18 Декларации. Серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что Инспекционный совет также выявил ряд случаев воспрепятствования проведению консультаций путем запугивания⁵⁷.

VI. Выводы и рекомендации

62. Усилия Всемирного банка по обзору и обновлению своих процедур и норм в отношении прав коренных народов являются позитивным примером глобальных усилий государственного и частного секторов по рассмотрению прав человека в рамках деятельности в области экономического развития. Диалог с механизмами Организации Объединенных Наций, имеющими конкретные мандаты в отношении прав коренных народов, необходим. Сессии Постоянного форума по вопросам коренных народов, на которые собираются представители коренных народов всего мира, а также государств, организаций и специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, предоставляют уникальную возможность, позволяющую поднять проводимый Банком процесс обзора на новый уровень.

63. Проводимый Банком процесс обзора политики дает уникальную возможность для позитивного увязывания политики и практической деятельности Банка с уважением, признанием и поощрением прав человека коренных народов. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов обеспечивает Банку конструктивную основу для дальнейшей разработки минимальных норм, необходимых для гарантирования прав человека коренных народов в контексте его общих целей. Декларация должна лежать в основе проводимого Банком обзора всех мер в отношении гарантий, которые имеют прямые или косвенные последствия для коренных народов, а также их прав, жизни, земель, территорий и ресурсов.

2009) pp. 15, 48, 56 and 57.

⁵⁶ Политика в отношении коренных народов не содержит конкретно выраженного требования участия коренных народов на этапе концептуальной разработки проекта.

⁵⁷ См. World Bank, *Accountability at the World Bank: The Inspection Panel 10 Years On* (Washington D.C., 2003), pp. 23, 24 and 75 (обсуждение нарушений прав человека, связанных с проектом прокладки трубопровода в Чаде).

Рекомендации

64. Банку настоятельно предлагается разработать свою политику и процедуры таким образом, чтобы в них полностью признавались и соблюдались индивидуальные и коллективные права коренных народов.

65. Банку следует придерживаться юридического признания прав коллективной собственности коренных народов на их земли, территории и природные ресурсы, включая земли, приобретенные иными способами, нежели традиционное или основанное на обычаях их занятие или использование. Кроме того, Банк должен содействовать принятию надлежащих мер по совместному с коренными народами использованию выгод в соответствии с их правами собственности.

66. Банку следует включить требование о получении свободного, предварительного и осознанного согласия в свои стратегии гарантий и инструменты, связанные с проектами. Ему также следует обеспечить, чтобы его клиенты и заемщики были задействованы в процессах достижения согласия с участием коренных народов, непосредственно затронутых проектами, финансируемыми Банком, и, кроме того, ему не следует поддерживать те проекты, которые не обеспечивают права коренных народов на владение своими землями, территориями и ресурсами, контроль над ними и управление ими.