



---

## **Постоянный форум по вопросам коренных народов**

### **Четырнадцатая сессия**

Нью-Йорк, 20 апреля — 1 мая 2015 года

Пункт 8 предварительной повестки дня\*

**Будущая работа Постоянного форума, включая вопросы  
Экономического и Социального Совета и новые вопросы**

## **Трансграничные вопросы, включая признание права коренных народов на трансграничную торговлю товарами и услугами и ее осуществление через милитаризованные районы**

### **Записка Секретариата**

На своей тринадцатой сессии Постоянный форум по вопросам коренных народов поручает Меган Дэвис, члену Форума, провести исследование по трансграничным вопросам, включая признание права коренных народов на трансграничную торговлю товарами и услугами и ее осуществление через милитаризованные районы (см. E/2014/43, пункт 69). Заключительный доклад будет представлен на четырнадцатой сессии Форума. Настоящим Форуму предлагается обзор вопросов, которые будут рассмотрены в заключительном докладе.

---

\* E/C.19/2015/1.



## **Обзор исследования по трансграничным вопросам, включая признание права коренных народов на трансграничную торговлю товарами и услугами и ее осуществление через милитаризованные районы**

### **I. Введение**

1. Трансграничные вопросы занимают главенствующее место в международной нормативной базе, касающейся прав коренных народов, поскольку территории и отношения коренных народов зачастую выходят за пределы установленных национальных границ. Колониальные и постколониальные процессы привели к произвольному установлению границ без учета культурных отношений и традиционных миграционных путей<sup>1</sup>. Трансграничные вопросы имеют многочисленные сложные проявления, поскольку культура коренных народов неразрывно связана с землей. Право на самоопределение, которое является основополагающей нормой, лежащей в основе прав коренных народов в рамках международного права, нарушается, если коренные народы не имеют возможности беспрепятственно осуществлять свои права на земли, воду и ресурсы, образование и язык, доступ к здравоохранению и/или традиционной медицине. Действительно, торговые пути коренных народов пострадали и часто были разорваны в результате установления границ. До начала периода колонизации торговля являлась неотъемлемой составляющей культур коренных народов и «всемирной аборигенной системой», основанной на международной торговле между коренными племенами<sup>2</sup>.

2. Трансграничные вопросы оказывают воздействие на коренные народы каждого района. Они часто поднимаются на ежегодных сессиях Постоянного форума по вопросам коренных народов, что нашло отражение в изложенных ниже рекомендациях, и в контексте тематических сессий, таких как сессии по доктрине открытия. Распространенность таких вопросов объясняет, почему трансграничные права являются предметом статьи 36 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, которая гласит следующее:

1. Коренные народы, в частности те народы, которые разделены международными границами, имеют право поддерживать и развивать контакты, отношения и сотрудничество, в том числе в связи с деятельностью духовной, культурной, политической, экономической и социальной направленности, с теми, кто входит в их состав, а также с другими народами через границы.

2. Государства, в консультации и сотрудничестве с коренными народами, принимают действенные меры по облегчению использования этого права и обеспечению его осуществления.

---

<sup>1</sup> См. Jérémie Gilbert, *Nomadic Peoples and Human Rights* (New York, Routledge, 2014). [\[\[link\]\]](#)

<sup>2</sup> См. Russel Lawrence Barsh, “Indigenous peoples and international order: the aboriginal North-American world system”, *Balayi: Culture, Law and Colonialism*, vol. 3 (2001).

3. Ни одно исследование не смогло бы в полной мере охватить все трансграничные вопросы коренных народов, которые включают в себя коллективную самобытность, здравоохранение, управление природными ресурсами и языки<sup>3</sup>. Настоящий документ представляет собой краткое изложение более масштабного исследования по трансграничным вопросам, включая признание права коренных народов на трансграничную торговлю товарами и услугами и ее осуществление через милитаризованные районы. Цель исследования — дать представление о трансграничных вопросах, оказывающих влияние на коренные народы мира, без исчерпывающей каталогизации каждой трансграничной ситуации. Следует отметить, что вопрос имеет более выраженный характер в Африке, Северной Америке, Южной Америке и Арктике.

## II. Международно-правовая основа

4. Статьи 3, 26, 32, 33 и 36 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов касаются прав коренных народов на самоопределение; прав на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, которые они традиционно занимали или иным образом использовали или приобретали; прав поддерживать и развивать контакты, отношения и сотрудничество, в том числе в связи с деятельностью духовной, культурной, политической, экономической и социальной направленности, с теми, кто входит в их состав, а также с другими народами через границы.

5. Статья 32 Конвенции 1989 г. о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни (№ 169) Международной организации труда (МОТ), указывает, что «правительства принимают, в том числе посредством международных соглашений, соответствующие меры для облегчения контактов и сотрудничества, осуществляемых через границы коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, включая деятельность в экономической, социальной, культурной и духовной областях и в области охраны окружающей среды».

6. Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит следующее:

1. Каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежит, в пределах этой территории, право на свободное передвижение и свобода выбора местожительства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную.

3. Упомянутые выше права не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны гос-

---

<sup>3</sup> См. Rachel Rose Starks, Jen McCormack and Stephen Cornell, *Native Nations and U.S.*

*Borders: Challenges to Indigenous Culture, Citizenship and Security* (Tucson, Arizona, University of Arizona, 2011).

ударственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами.

4. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну.

7. Статья 27 Пакта гласит следующее: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

8. Постоянный форум по вопросам коренных народов внес ряд рекомендаций, относящихся к трансграничным вопросам. В 2009 году он настоятельно призвал государства Северной Европы как можно скорее ратифицировать Североевропейскую конвенцию о саами, которая могла бы служить примером для других коренных народов, чьи традиционные территории разделены международными границами (E/2009/43, пункт 55).

9. В 2010 году Форум рекомендовал правительствам Канады и Соединенных Штатов Америки заняться решением трансграничных вопросов, в том числе связанных с Конфедерацией племен мохоков и ирокезов, приняв эффективные меры по осуществлению статьи 36 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (E/2010/43, пункт 98). Статья 36 указывает, что коренные народы, разделенные международными границами, имеют право поддерживать и развивать контакты, отношения и сотрудничество с теми, кто входит в их состав, а также с другими народами через границы.

10. В 2013 году Постоянный форум выразил тревогу в связи с актами насилия, которые государства-члены и другие субъекты продолжают совершать в отношении коренных народов. В связи с этим Постоянный форум признает необходимость создания в государствах контрольного механизма для противодействия насилию в отношении коренных народов, включая убийства, покушения на убийство, изнасилования и запугивание коренных народов, пытающихся сохранить и иметь возможность использовать свою родную землю и свои территории, выходящие за пределы национальных границ. К противодействию относятся также непризнание знаков и документов коренных народов, удостоверяющих их принадлежность к общине, и введение уголовной ответственности за деятельность, связанную с попытками использования такими народами своей земли. Форум заявил о том, что особое внимание необходимо обращать на те случаи, когда такие действия в отношении коренных народов совершаются представителями государственной и местной полиции, армии, правоохранительных учреждений, судебных органов и других государственных ведомств (E/2013/43, пункт 41).

11. В 2013 году Форум также отметил, что обучение на родном языке или на двух языках, главным образом в начальной и средней школах, позволяет получать позитивные и долгосрочные результаты в сфере образования. Постоянный форум настоятельно призывает государства финансировать и осуществлять Программу действий на второе Международное десятилетие коренных народов мира. Форум подчеркивает, что государства должны уважать и поощрять принятые в среде коренных народов концепции обучения и образования, которые

основываются на ценностях и приоритетах соответствующих коренных народов, отмечая, что право на образование не зависит от государственных границ и должно подкрепляться обеспечением права коренных народов на свободное перемещение через границы в соответствии со статьями 9 и 36 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (там же, пункт 16).

### III. Краткий обзор вопросов

12. Ниже приведен краткий обзор вопросов, поднятых в исследовании, цель которого — подчеркнуть историческую значимость связей коренных народов, в том числе в сфере трансграничной торговли, и сопутствующих вопросов прав человека коренных народов. Обзор содержит краткие выдержки исследований на примере Австралии, Северной Америки и Арктики.

#### Австралия

13. Австралийский континент когда-то представлял собой сеть сложного торгового взаимодействия между коренными нациями. Недавно эти трансграничные связи были закреплены в системе прав собственности коренных народов. Торговые пути пересекали континент, и коренные нации торговали такими товарами, как жемчужные раковины, наконечники копий, каменные топоры, раковины-черпаки, корзины из капустной пальмы и панцири черепах<sup>4</sup>.

14. Торговые пути обычно пролегают по земле, как мелкая сетка, формируя сеть взаимодействия, которая традиционно связывает многочисленные и различные культурные и языковые группы. Товары первоначально перемещались в пределах ряда признанных родов, а затем — передавались определенным партнерам, живущим на прилегающих территориях, и еще дальше, следуя по часовой стрелке или против часовой стрелки в зависимости от договоренности<sup>5</sup>.

15. Общеизвестным свидетельством международной торговли в Австралии является информация о йолнгу и других группах коренного населения на дальнем севере страны, которые наладили долгосрочное партнерство по торговле трепангом (известным также как морской огурец или беш-де-мер), высоко ценным китайцами как афродизиак, с макассанами из Индонезии, которые торговали с Китаем в XVIII веке<sup>6</sup>. Торговые отношения основывались на обмене

<sup>4</sup> См. *Northern Territory of Australia v. Alyawarr, Kaytetye, Warumungu, Wakaya Native Title Claim Group*.

<sup>5</sup> См. Kim Akerman, “Material culture and trade in the Kimberleys today”, in *Aborigines of the West: Their Past and Their Present*, 2nd ed., Ronald M. Berndt and Catherine H. Berndt, eds. (Perth, University of Western Australia Press, 1980).

<sup>6</sup> См. Marcia Langton, *Trepang: China and the Story of Macassan—Aboriginal Trade* (Melbourne, University of Melbourne, 2011).

панцирей черепах, жемчужных раковин и рогов буйвола на каноэ, табак, рис, ткани, железо и алкоголь. Во время каждого сезона дождей с конца 1600-х годов до 1906 года моряки макасанов торговали с йолнгу вдоль побережья региона Арнемленд. Йолнгу нанимались для сбора и заготовки трепанга и в обмен на свою работу получали ножи, продукты питания и табак, что создало первую экспортную отрасль промышленности<sup>7</sup>.

16. Торговые связи существовали до тех пор, пока они не были законодательно запрещены, в частности, Южной Австралией. Таким образом, торговые пути и сосредоточение влияния коренных народов были «непреднамеренно перестроены вследствие иностранных изыскательских работ, освоения земель и поселения»<sup>8</sup>. Законы, запрещавшие устоявшиеся торговые связи и ограничивавшие возможность свободного участия в торговле, привели к порочному кругу нищеты, который долгое время оставался бедой коренного населения Австралии. В настоящее время трансграничные вопросы возникают по многим причинам в связи с уголовным правом и уголовной юрисдикцией, правами собственности коренных народов и земельным правом.

### Северная Америка

17. До колонизации коренные народы вели торговлю с такими странами, как Великобритания и Испания, которые хотели «закрепить альянсы и обеспечить сохранение торговых отношений для общей пользы»<sup>9</sup>. Утверждается, что «государства соперничали друг с другом за возможность торговли с коренными народами и предпринимали шаги для сохранения ровных отношений с коренными нациями»<sup>10</sup>. Отношения были признаны в договорах, таких как Договор Джея, подписанный в 1794 году, и Гентский договор, подписанный в 1814 году. С течением времени желание колонизаторов эксплуатировать природные ресурсы и доминировать на рынках привело к несоблюдению договоров или отмене торговых положений в тех договорах, которые действуют до сих пор.

18. Проводилась политика, вытеснившая коренные народы с их земель и территорий и лишившая их ресурсов. Построив фабрики и форты, собрав достаточное количество оружия и боеприпасов и обеспечив независимые источники

<sup>7</sup> См. *Mary Yarmirr & Ors v. The Northern Territory of Australia & Ors*.

<sup>8</sup> См. Clive Moore, “Refocusing indigenous trade and power: the dynamics of early foreign contact and trade in Torres Strait, Cape York and southeast New Guinea in the nineteenth century”, *Journal of the Royal Historical Society of Queensland*, vol. 6 (2000).

<sup>9</sup> См. Marcus Colchester and Fergus Mackay, “In search of middle ground: indigenous peoples, collective representation and the right to free, prior and informed consent”, paper presented at the tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Oaxaca, Mexico, August 2004.

<sup>10</sup> См. Robert H. Berry III, “Indigenous nations and international trade”, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 24, No. 1 (1998).

поставок продовольствия, торговцы получили возможность вести переговоры с местными народами с позиции силы. Торговые отношения вскоре стали более неравными. Ситуация усложнялась опустошающими эпидемиями занесенных заболеваний, которые сокращали численность коренных жителей и подрывали их моральное состояние<sup>9</sup>.

19. Права коренных народов упоминаются в Договоре Джея и Гентском договоре, которые были подписаны Великобританией и Соединенными Штатами<sup>11</sup>. Договор Джея, например, устанавливает право пропуски через границу, в том числе свободного участия в торговой или коммерческой деятельности с другими коренными нациями, без уплаты пошлин. Статья 3 начинается следующим образом:

Достигнута договоренность о том, что подданные Его Величества и граждане Соединенных Штатов Америки, а также индейцы, проживающие по любую сторону указанной пограничной линии, вправе в любое время свободно проходить и возвращаться по суше или внутренним водным путям на соответствующие территории и страны двух сторон на Американском континенте (за исключением территории в пределах границ Компании Гудзонова залива).

20. Тем не менее с течением времени данные права были аннулированы в результате принятия законодательных актов, касающихся гражданства и ведения судебных разбирательств. В Северной Америке существует множество регионов, в которых трансграничные вопросы затрагивают коренные народы, например вдоль границ между Соединенными Штатами Америки и Мексикой и между США и Канадой, включая особый случай Аляски.

21. Что касается нации Тохано-Оодхам в Аризоне, то милитаризация границы между Соединенными Штатами Америки и Мексикой затруднила передвижение членов племен через традиционные земли<sup>12</sup>. Договор Гвадалупе-Идальго установил границу в 1848 году. Со временем началась подмена понятий самобытности и суверенитета коренных народов понятием гражданства, что препятствовало свободному пересечению границы Тохано-Оодхам для участия в религиозных обрядах и общения. К последствиям нарушения данной свободы также относятся проблемы окружающей среды, сложности в получении доступа к медицинскому лечению и антисоциальная деятельность в общинах<sup>13</sup>.

22. Хауденосауни, или шесть племен Конфедерации ирокезов, представляют собой федерацию шести первоначальных коренных наций в Северной Америке

<sup>11</sup> См. Greg Boos, Greg McLawsen and Heather Fathali, “Canadian Indians, Inuit, Métis, and Métis: an exploration of the unparalleled rights enjoyed by American Indians born in Canada to freely access the United States”, *Seattle Journal of Environmental Law*, vol. 4, No. 1 (2014).

<sup>12</sup> См. Eileen M. Luna-Firebaugh, “The border crossed us: border crossing issues of the indigenous peoples of the Americas”, *Wicazo Sa Review*, vol. 17, No. 1 (2002).

<sup>13</sup> См. Sara Singleton, “Not our borders: indigenous people and the struggle to maintain shared lives and cultures in post-9/11 North America”, Working Paper, No. 4 (Bellingham, Western Washington University, 2009).

(мохоки, онайда, онондага, кайюга, сенека и тускарора). Они проживают вдоль границы, разделяющей Соединенные Штаты Америки и Канаду. Тем не менее граница, прочерченная данными странами, пролегает через их территории и исконные земли. Они часто поднимали трансграничные вопросы на сессиях Постоянного форума. Их земли, территории и трансграничные права признаны в Договоре Джея и Гентском договоре.

23. На сегодняшний день к проблемам, связанным с трансграничными поездками, относятся конфискация имущества, преследование и отказ в признании самобытности. Регулирование границ создает напряжение для общин, например ограничивая доступ к медицинской помощи. Кроме того, государства применяют карательный подход, такой как наложение финансовых санкций за непредставление отчета в пункте въезда. Помимо этого, требования к отчетности являются обременительными и создают дополнительные административные сложности. Хауденосауни при поддержке Постоянного форума и Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов стремились провести переговоры, направленные на поиск решения данной проблемы. Форум рассмотрел вопрос на своей девятой сессии и рекомендовал правительствам Канады и Соединенных Штатов Америки заняться решением трансграничных вопросов (см. пункт 9 выше). Рекомендацию еще предстоит реализовать.

### Арктический регион

24. В более полной версии исследования приведен анализ на примере инуитов и саами. Для краткости в настоящем документе представлено только описание ситуации саами. Саами проживают в Финляндии, Норвегии, Российской Федерации и Швеции и поселились там задолго до несаамского населения<sup>14</sup>. У них общие история, культура, язык и традиционные источники средств к существованию. Границы, разделяющие их исконные земли (Сапми), начали выстраиваться с середины XVIII века. Со временем регулирование, касающееся этих народов, становилось все более карательным. Например, отношение несаамского населения к оленеводству стало более враждебным, а национальные границы закрывались для северных оленей одна за другой (Финляндией и Норвегией в 1852 году и Финляндией и Швецией в 1888 году)<sup>15</sup>.

25. Специальный докладчик по вопросу о правах коренных народов рассматривает данную тему в докладе, в котором он описывает последствия принятия государственных границ для состава саамского населения, отмечая, что границы разделили языковые и культурные сообщества и ограничились оленеводство, а правительства стран Северной Европы в первую очередь преследуют политику, направленную на ассимиляцию саами с основным населением (A/HRC/18/35/Add.2, пункт 7).

26. Североевропейская конвенция о саами представляет собой документ, направленный на решение трансграничных проблем, и в соответствии с докла-

<sup>14</sup> См. Patrik Lantto, "Borders, citizenship and change: the case of the Sami people, 1751-2008", *Citizenship Studies*, vol. 14, No. 5 (2010).

<sup>15</sup> См. Matthias Åhrén, "The Saami Convention", *Gáldu Čála — Journal of Indigenous Peoples Rights*, vol. 3 (2007).

дом Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов является «первой попыткой принятия регионального договора, отдельно касающегося коренных народов» (там же, пункт 11). Он подчеркивает важность мер, считающихся примером наилучшей практики в области решения трансграничных вопросов, а именно переговоров и соглашений, направленных на признание трансграничных прав и договоренностей, с помощью которых может быть эффективно обеспечено самоопределение.

#### IV. Заключение

27. Литература по вопросам коренных народов и трансграничных прав, так же как и международная судебная практика, говорит о том, что двусторонние и многосторонние соглашения являются наилучшим способом ведения диалога с трансграничными народами. Например, Рекомендация 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни МОТ (№ 104), указывает на то, что трансграничные вопросы должны решаться «путем заключения соглашений между заинтересованными правительствами для защиты полукочевых племенных групп, чьи традиционные территории пролегают через международные границы». В книге “Indigenous & Tribal Peoples’ Rights in Practice: A Guide to ILO Convention No. 169” («Права коренных и племенных народов на практике: руководство по Конвенции МОТ № 169») отмечается:

Право коренных народов поддерживать и развивать контакты и сотрудничество через национальные границы отличается по своей природе от других международно признанных прав коренных народов, поскольку его осуществление требует принятия политических, административных и/или правовых мер более чем одним государством. Предварительным условием осуществления этого права являются дружественные отношения сотрудничества с соответствующими государствами, на основе которых могут строиться конкретные соглашения, направленные на осуществление данного права.

28. В статье 36 (1) Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов говорится, что коренные народы имеют право поддерживать и развивать контакты, отношения и сотрудничество, в том числе в связи с деятельностью духовной, культурной, политической, экономической и социальной направленности, с теми, кто входит в их состав, а также с другими народами через границы. Кроме того, в статье 36 (2) указывается, что государства, в консультации и сотрудничестве с коренными народами, принимают действенные меры по облегчению использования этого права и обеспечению его осуществления. Это позволит добиться прозрачного взаимодействия между государствами и коренными группами и даст коренным народам возможность свободно перемещаться для участия в культурной, социальной, духовной, экономической и экологической деятельности. Североевропейская конвенция о саами является примером того, как следует решать трансграничные вопросы. Еще один пример — законодательство, направленное на обеспечение трансграничной мобильности, такое как законодательство, принятое в Гвинее. В более полной версии исследования будут приведены результаты анализа трансграничных вопросов на примере каждого района проживания коренных народов.