

**Совет по правам человека**

Двадцать четвертая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая право
на развитие****Доклад Специального докладчика
по вопросу о правах коренных народов
Джеймса Анайи*****Предприятия добывающей отрасли и коренные
народы***Резюме*

Это заключительный тематический доклад Специального докладчика по вопросу о правах коренных народов Джеймса Анайи, который представляется Совету по правам человека в соответствии с резолюциями Совета 6/12 и 15/14. На основе предыдущих докладов в нем рассматриваются вызывающие озабоченность вопросы прав человека коренных народов, связанные с предприятиями добывающей промышленности. Специальный докладчик пытается дать в нем более углубленное понимание содержания и последствий международных стандартов в области прав человека, которые имеют отношение к этим вопросам, выявляя и опираясь на выявленный им консенсус, относящийся к этим стандартам. Он высказывает ряд замечаний и рекомендаций, основанных на изученном им опыте и указывающих на новые модели добычи природных ресурсов, которые соответствуют или могут соответствовать международным стандартам и способствуют осуществлению прав коренных народов. В этом докладе не рассматриваются проблемы и стандарты в области прав человека, которые конкретно касаются коренных народов, проживающих в изоляции.

* Приложение к настоящему докладу воспроизводится в том виде, в котором оно было получено, только на том языке, на котором оно было представлено.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	3
II. Предпочитаемая модель: добыча и освоение природных ресурсов с помощью собственных инициатив и предприятий коренных народов.....	8–17	5
A. Добыча и освоение природных ресурсов коренными народами как осуществление их самоопределения и смежных прав	9–11	5
B. Государственная поддержка и предпочтение собственных инициатив и предприятий коренных народов.....	12–17	6
III. Стандартный сценарий: когда государства или предприятия третьих сторон содействуют добыче природных ресурсов на территориях коренных народов.....	18–40	8
A. Право коренных народов выступать против добывающей деятельности.....	19–25	8
B. Принцип свободного, предварительного и осознанного согласия.....	26–36	10
C. Отсутствие согласия на добычу природных ресурсов на территориях коренных народов	37–40	14
IV. Условия получения и поддержания согласия коренных народов на добывающую деятельность, проводимую государством или предприятиями третьих сторон	41–78	15
A. Создание нормативно-правовой базы государства, обеспечивающей соответствующую защиту прав коренных народов.....	44–46	15
B. Регулирование экстерриториальной деятельности компаний.....	47–48	16
C. Участие коренных народов и уважение их прав в процессе стратегического государственного планирования добычи и освоения природных ресурсов.....	49–51	17
D. Проявление добывающими компаниями должной осмотрительности в целях уважения прав коренных народов.....	52–57	18
E. Процедуры справедливых и надлежащих консультаций и переговоров.....	58–71	19
F. Ориентированные на права человека справедливые соглашения и партнерские отношения	72–78	23
V. Выводы и рекомендации	79–92	25
Приложение		
Summary of activities of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, 2012-2013.....		28

I. Введение

1. Результатом ведущейся во всем мире деятельности по добыче и освоению запасов полезных ископаемых, включая ископаемые виды топлива (нефть, газ и уголь)¹, наряду с тем обстоятельством, что основная часть оставшихся природных ресурсов находится на землях коренных народов², стало растущее и все более широкое воздействие, оказываемое на жизнь коренных народов. Как было обстоятельно изложено в предыдущих докладах Специального докладчика (см., например, A/HRC/18/35, пункты 30–55), коренные народы во всем мире страдают от негативных и все более разрушительных последствий деятельности предприятий добывающих отраслей.

2. Несмотря на такой негативный опыт, не следует предполагать, что в перспективе интересы добывающих отраслей и интересы коренных народов полностью или всегда не совпадают. В процессе рассмотрения ситуаций, сложившихся во всем мире, Специальный докладчик установил, что во многих случаях коренные народы готовы обсуждать вопросы, касающиеся добычи природных ресурсов на их территориях с выгодой для них и при условии уважения их прав. До сведения Специального докладчика были доведены некоторые ситуации, когда коренные народы давали согласие на добычу природных ресурсов на их территориях в промышленных масштабах или даже сами предпринимали инициативы по добыче или освоению месторождений нефти или газа.

3. С другой стороны, имеются, конечно, случаи, когда добыча природных ресурсов просто не совместима с чаяниями и приоритетами развития коренных народов или может препятствовать их доступу к землям и природным ресурсам, имеющим решающее значение для их физического благополучия и сохранения их культуры и средств к существованию. В последние годы частные компании добывающего сектора и государства более внимательно относятся к соответствующим правам коренных народов, а технологические достижения позволяют уменьшать воздействие добывающей деятельности на окружающую среду. Тем не менее во многих местах коренные народы сохраняют скептическое и даже враждебное отношение к предприятиям добывающих отраслей из-за негативного опыта.

4. Специальный докладчик также отмечает, что бизнес-модель, которая все еще преобладает в большинстве районов, где ведется добыча природных ресурсов на территориях коренных народов, не в полной мере способствует осуществлению прав коренных народов, в частности их прав на самоопределение, имущественных и культурных прав, в связи с затрагиваемыми землями и ресурсами. Как говорится в докладе, представленном Специальным докладчиком Совету по правам человека в 2012 году (A/HRC/21/47, пункт 74), преобладает модель добычи природных ресурсов, при которой какая-либо внешняя компания, которой оказывает поддержку государство, контролирует проведение горных работ и получает прибыль, а экономический эффект для затрагиваемых коренных народов в лучшем случае сводится к созданию рабочих мест или реализа-

¹ См. World Bank, “The World Bank Group in extractive industries: 2011 annual review” (2011), pp. 8–14. Размещено на веб-сайте по адресу http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/WBG_EI_Annual_Report_FY11_Final.pdf.

² International Work Group for Indigenous Affairs, “Indigenous peoples, transnational corporations and other business enterprises”, briefing note (January 2012), p. 1. Размещено на веб-сайте по адресу www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0566_BRIEFING_2.pdf.

ции проектов по развитию общин, которые обычно имеют весьма скромную экономическую ценность по сравнению с доходами, получаемыми корпорацией.

5. Растущая добыча природных ресурсов и ее возрастающее влияние на коренные народы делают все более настоятельной необходимость повернуть вспять исторически сложившиеся тенденции и гарантировать соответствующие права коренных народов. В качестве отправной точки следует обеспечить широкое понимание всеми соответствующими сторонами содержания международно признанных прав коренных народов, а также принципов, которые должны направлять действия государств и коммерческих предприятий, когда эти права могут пострадать в результате добывающей деятельности. Кроме того, необходимо рассмотреть и разработать новые бизнес-модели добычи природных ресурсов, т.е. такие модели, которые в большей степени способствуют полному осуществлению коренными народами своих прав, по сравнению с моделями, которые в настоящее время преобладают во многих странах мира. В предыдущих докладах Совету по правам человека Специальный докладчик попытался пролить свет на проблемы, с которыми коренные народы сталкиваются в связи с деятельностью предприятий добывающих отраслей, и внести свой вклад в понимание международных норм прав человека, применяемых в этой области³.

6. В этом своем заключительном докладе Совету Специальный докладчик пытается дать более углубленное понимание соответствующих международных стандартов, выявляя и опираясь на точки консенсуса, выявленные им в связи с этими стандартами. Он высказывает ряд замечаний и рекомендаций, основанных на изученном им опыте и указывающих на новые модели добычи природных ресурсов, которые соответствуют или могут соответствовать международным стандартам и способствовать осуществлению прав коренных народов.

7. При подготовке настоящего доклада Специальный докладчик провел широкие консультации с представителями коренных народов, государств, предприятий добывающего сектора, неправительственных организаций и с экспертами. Специальный докладчик выражает признательность всем, кто поделился с ним своими взглядами и идеями, ответив на его вопросы и просьбы о предоставлении информации, а также организациям, в том числе организациям коренных народов, и правительствам, организовавшим консультации⁴.

³ См. A/HRC/18/35, пункты 22–89, и A/HRC/21/47, пункты 34–76 и 79–87.

⁴ Специальный докладчик хотел бы, в частности, поблагодарить за помощь в организации соответствующих консультаций Национальный конгресс первых народов Австралии, Пакт коренных народов Азии, Совет саами, Институт минеральных ресурсов (Лоуэлл, Аризонский университет), Совет Баренцева/Евроарктического региона, Интернационал бригад мира, организацию "Международная амнистия", Центр связи коренных народов, рабочую группу "Альмасига", Международный совет по металлам и окружающей среде, Гарвардский проект по экономическому развитию американских индейцев, Юридический факультет Университета Миддлсекс, Группу стратегии устойчивого развития и RESOLVE; а также правительства Испании, Норвегии и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и штат Западная Австралия (Австралия). Он хотел бы также поблагодарить Центр международной юстиции имени Сайруса Р. Вэнса, Международный центр прав человека Виргинского университета и Программу по праву и политике в отношении коренных народов Аризонского университета за их помощь в проведении предварительного исследования в рамках подготовки настоящего доклада.

II. Предпочтительная модель: добыча и освоение природных ресурсов с помощью собственных инициатив и предприятий коренных народов

8. В отличие от преобладающей модели, в соответствии с которой добыча природных ресурсов на территориях коренных народов контролируется и осуществляется в первую очередь в интересах других субъектов, коренные народы в ряде случаев создают и используют собственные предприятия по добыче и освоению природных ресурсов. По самому своему характеру эта альтернативная добыча природных ресурсов, контролируемая коренными народами, в большей степени способствует осуществлению прав коренных народов на самоопределение, землю и ресурсы, надлежащее культурное развитие и связанных с ними прав в соответствии с Декларацией Организации Объединенных Наций о правах коренных народов⁵ и другими международными авторитетными источниками⁶.

A. Добыча и освоение природных ресурсов коренными народами как осуществление их самоопределения и смежных прав

9. В рамках своего права на самоопределение "коренные народы имеют право определять приоритеты и стратегии освоения или использования своих земель и территорий"⁷. Это право обязательно предполагает право коренных народов осуществлять собственные инициативы по добыче природных ресурсов на своих территориях, если они так решат. В случаях, когда коренные народы сохраняют за собой право собственности на все ресурсы, включая минеральные ресурсы и прочие ресурсы недр, на своих землях, право собственности на ресурсы, естественно, включает в себя право на их добычу и освоение. Но даже в случаях, когда государство заявляет о праве собственности на подземные или другие ресурсы в соответствии со своим внутренним правом, коренные народы имеют право осуществлять собственные инициативы по добыче и освоению природных ресурсов на своих территориях, по крайней мере в соответствии с условиями, обычно предоставляемыми этим государством другим субъектам.

10. Специальный докладчик отмечает, что модель, в соответствии с которой коренные народы сами иницируют и контролируют добычу природных ресурсов на своих территориях в соответствии с их собственными приоритетами развития, получает все большее распространение в ряде стран, в которых коренные народы создают соответствующий деловой и технический потенциал. Можно отметить, например, несколько известных случаев в Северной Америке, где коренные народы и племена владеют и управляют компаниями, которые занимаются добычей нефти и газа, управляют электроэнергетическими активами и инвестируют в альтернативные источники энергии. Во многих таких случаях

⁵ См., в частности, статьи 3, 5, 26 и 32.

⁶ См., в частности, принятую Международной организацией труда (МОТ) Конвенцию № 169 (1989 год) о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах, статьи 13–15; Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 1 и 27; и Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5 d) v).

⁷ Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 32, пункт 1.

они поддерживают с некоренными компаниями партнерские отношения в области создания предприятий добывающей отрасли, в которых они владеют или будут в конечном итоге владеть контрольным пакетом акций.

11. Даже добыча природных ресурсов собственными предприятиями коренных народов может, разумеется, представлять определенный риск для осуществления прав человека представителями коренных общин, в частности в отношении окружающей природной среды. Опыт, однако, показывает, что эти риски могут быть сведены к минимуму, а осуществление самоопределения и смежных прав укреплено, когда коренные народы делают свободный выбор в пользу создания собственных предприятий добывающей отрасли с опорой на достаточный потенциал и внутренние управленческие структуры.

В. Государственная поддержка и предпочтение собственных инициатив и предприятий коренных народов

12. В соответствии со своим обязательством поощрять и соблюдать права коренных народов государства должны разработать программы по оказанию помощи коренным народам в развитии потенциала и средств осуществления, если они того пожелают, своих собственных инициатив по управлению природными ресурсами и их освоению, включая их добычу. Государства обязаны не только уважать права человека, воздерживаясь от поведения, которое нарушало бы такие права, но и решительно защищать, поощрять и осуществлять права человека⁸. Этот принцип международного права в области прав человека применяется и к конкретным правам коренных народов, вытекающим из широко применимых стандартов в области прав человека.

13. Создание предприятий по добыче, освоению и сбыту природных ресурсов зависит от ряда деловых и технических навыков. Кроме того, проекты по добыче природных ресурсов, как правило, связаны с крупными первоначальными капиталовложениями и обычно приносят прибыль только через несколько лет. Очевидно, что подавляющее большинство коренных народов во всем мире не имеют сегодня возможностей или финансовых средств, для того чтобы развивать свои собственные предприятия по добыче полезных ресурсов или выстраивать стратегические партнерские отношения с некоренными компаниями, которые помогли бы им установить свой контроль над предприятиями добывающей отрасли. Следует исходить из долгосрочной перспективы для оказания помощи коренным народам, желающим пойти по этому пути, который может стать для них одной из доступных им альтернатив, в отличие от другого пути – добычи природных ресурсов на их территориях под контролем других субъектов. Не следует считать, что коренные народы застыли на каком-то этапе своего развития или создания своего потенциала; им необходимо помочь таким образом, чтобы позволить им развивать и наращивать свой потенциал в соответствии с их собственными помыслами и чаяниями.

14. Специальному докладчику известно, что в некоторых странах существуют государственные программы по оказанию коренным народам помощи в управлении природными ресурсами и создании их собственных приносящих доход предприятий в рамках более широких программ помощи в целях разви-

⁸ В основе этого обязательства всех государств-членов лежит Устав Организации Объединенных Наций, в частности его статьи 1, 2 и 56; оно является также основным принципом международного права и применяется к правам человека, закрепленным в подписанных государствами договорах и в других источниках международного права.

тия. Эти программы предусматривают различные виды поддержки, такие как субсидии, кредиты, льготное налогообложение, консультационные услуги, профессиональное обучение и стипендии. Там, где эти программы существуют, их необходимо укреплять и специально направлять на поддержку в области создания потенциала и на финансовую помощь в области осуществления собственных инициатив коренных народов по управлению природными ресурсами и их добыче. В тех же странах, где таких программ поддержки не существует, государству следует их разработать и внедрить. Международным, региональным и национальным донорам и агентствам по вопросам развития также следует поддерживать собственные инициативы коренных народов по добыче и освоению природных ресурсов.

15. Государственная поддержка коренных народов, кроме того, должна включать в себя оказание им помощи в приобретении необходимых лицензий и разрешений. Кроме того, предоставляя лицензии и разрешения, государства должны отдавать предпочтение инициативам коренных народов по добыче природных ресурсов на своих территориях, а не инициативам, порожденным деловыми интересами третьих сторон в сфере добычи полезных ископаемых на этих же землях.

16. Обоснованием такого предпочтения являются сам факт и характер присутствия коренных жителей на этих землях. Характерно, что коренные народы испытывают сильную культурную привязанность к территории, которую они заселили раньше других. Они управляют землями и ресурсами в пределах своих территорий на протяжении многих поколений и пытаются сохранить эти земли и ресурсы для грядущих поколений. Очень часто коренные народы претендуют на все ресурсы, включая ресурсы недр, на своих территориях в соответствии с их собственными обычаями и законами, которые могут не совпадать с законами государства, и очень часто их претензии не получают надлежащей поддержки. С учетом этих факторов признание приоритета коренных народов в отношении добычи природных ресурсов на их территориях обусловлено не столько законно принадлежащими им правами, сколько соображениями справедливости.

17. Отдача предпочтения инициативам коренных народов по добыче природных ресурсов на их территории является, кроме того, вопросом добросовестной практики. Добыча природных ресурсов самими коренными народами максимально повышает возможность проведения такой добычи в условиях, обеспечивающих соблюдение прав и интересов коренных народов. Когда коренные народы сами контролируют добычу природных ресурсов, многие проблемы и элементы нестабильности, присущие добывающей деятельности государственных предприятий или предприятий третьих сторон, как правило, удается ослабить или вообще устранить. Кроме того, более вероятно, что прибыль, получаемая в результате осуществления проекта по добыче природных ископаемых, останется в государстве, а наращивание потенциала пойдет на пользу местному населению.

III. Стандартный сценарий: когда государства или предприятия третьих сторон содействуют добыче природных ресурсов на территориях коренных народов

18. Наряду с правом предпринимать собственные инициативы по добыче природных ресурсов в рамках своего права на самоопределение и реализовать собственные стратегии в области развития коренные народы имеют также право и на то, чтобы отказаться от осуществления таких инициатив, что делают и, несомненно, будут продолжать делать многие из них. Сегодня, однако, коренные народы гораздо чаще сталкиваются не с необходимостью решения вопроса о целесообразности их собственных инициатив по добыче природных ресурсов, а с проектами по добыче природных ископаемых, продвигаемыми государственными предприятиями или предприятиями третьих сторон, как правило, в случаях, когда государство заявляет о праве собственности на эти ресурсы. Хотя коренные народы все чаще соглашаются с такими инициативами, представляется, что во многих районах мира они противостоят их реализации.

A. Право коренных народов выступать против добывающей деятельности

19. Право на свободу выражения мнений и право на участие прочно закреплены в международном праве в области прав человека⁹. В силу этих прав коренные народы и их представители имеют право выступать против проектов по освоению недр и активно выражать свое несогласие с их осуществлением, причем как в контексте принимаемых на государственном уровне решений об этих проектах, так и иным образом, в том числе путем организации мирных акций протеста и участия в них. Государства обязаны уважать и защищать право на свободу выражения мнений и право на участие и могут налагать ограничения на осуществление этих прав только в исключительных случаях и по соображениям общественного порядка¹⁰.

1. Свобода от репрессалий и насилия

20. До сведения Специального докладчика было доведено много случаев, когда представители коренных народов и общин подвергались репрессалиям за сопротивление осуществлению проектов по освоению недр. В нескольких случаях представители коренных народов и групп, сопротивлявшиеся таким проектам, сталкивались с актами запугивания и насилия, включая насилие, повлекшее за собой смерть.

21. Государствам необходимо принять меры по обеспечению права коренных народов и их представителей на мирное выражение несогласия с добывающими проектами, права на выражение мнений по другим вопросам, не подвергаясь при этом актам запугивания и насилия или какой-либо форме репрессалий. Государствам следует обеспечить надлежащую подготовку сотрудников сил безопасности, привлекать к ответственности тех, кто совершает акты насилия или угрожает их совершением, и принимать меры для предотвращения участия го-

⁹ См., например, Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 19, 22 и 25.

¹⁰ Там же, статья 19, пункт 3.

сударственных и частных агентов в неоправданном или чрезмерном применении силы¹¹. Кроме того, уголовное преследование представителей коренных народов за акции протеста не должно использоваться как метод подавления выражения мнений коренными народами и должно применяться только в случаях наличия убедительных доказательств совершения явно уголовных деяний. Вместо этого следует сосредоточить усилия на обеспечении коренным народам средств, которые позволят государственным органам выслушать и рассмотреть вопросы, вызывающие у коренных народов озабоченность.

22. Со своей стороны, добывающие компании должны проводить политику и осуществлять практику, направленные на обеспечение того, чтобы нанятый ими персонал служб безопасности соблюдал соответствующие стандарты в области прав человека и должным образом воспринимал культуру и социальные структуры коренных народов. Специальный докладчик подчеркивает: компании обязаны соблюдать права человека в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, которые были одобрены Советом по правам человека в 2011 году, и эта их обязанность не зависит от каких бы то ни было требований, которые государство может или не может предъявлять к компаниям и их служащим.

23. Специальный докладчик принимает к сведению Добровольные принципы безопасности и прав человека, продвижением которых занимается группа правительств, неправительственных организаций и компаний, действующих в добывающем и энергетическом секторах, в том числе рядом крупнейших в мире горнодобывающих и нефтегазовых компаний. В Добровольных принципах используется правозащитная база, позволяющая решать вопросы, касающиеся отношений между компаниями и государственными и частными поставщиками услуг по обеспечению безопасности. Этот многосторонний процесс следует поощрять, хотя Специальный докладчик считает, что соблюдение принципов не должно рассматриваться как добровольный акт. Все добывающие компании и соответствующие государственные органы должны знать и соблюдать Добровольные принципы наряду со всеми применимыми стандартами в области прав человека.

2. Свобода от чрезмерного давления, оказываемого с целью заставить согласиться с добывающими проектами или участвовать в процессе консультаций

24. Коренные народы должны быть свободны не только от опасений по поводу чрезмерного применения силы или прямых репрессалий, но и от давления со стороны государственных служащих или агентов добывающих компаний с целью заставить их дать согласие на осуществление добывающих проектов. Для этого основные услуги, которые обязано предоставлять государство, включая образование, здравоохранение и инфраструктуру, не должны ставиться в зависимость от согласия на осуществление добывающих проектов. Кроме того, государства и компании должны предостеречь государственных служащих и агентов компаний против совершения актов манипуляций и запугивания по отношению к лидерам коренных народов.

25. Наконец, государствам не следует настаивать или позволять компаниям настаивать на том, чтобы коренные народы проводили консультации относительно предлагаемых добывающих проектов, по отношению к которым они

¹¹ См. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (1990 год).

прямо выразили свое несогласие. Теперь существует ясное понимание того, что государства обязаны консультироваться с коренными народами относительно решений, затрагивающих их интересы, включая решения, касающиеся добывающих проектов. В соответствии с этим обязательством государства должны обеспечить коренным народам эффективные процедуры консультаций, соответствующие международным стандартам, и в разумной мере поощрять коренные народы к участию в этих процедурах (см. пункты 58–71 ниже). Однако, по мнению Специального докладчика, когда государства прилагают такие усилия по проведению консультаций относительно проектов, а соответствующие коренные народы в свою очередь однозначно выступают против предлагаемых проектов и отказываются участвовать в консультациях, как это происходило в ряде стран, с государств снимается обязанность по проведению консультаций. В таких случаях ни государствам, ни компаниям нет необходимости настаивать на проведении консультаций, и им не следует этого делать, хотя при этом они должны понимать, что в данной ситуации коренные народы ясно заявили о своем несогласии. Тогда возникает вопрос: какие последствия несогласия коренного народа имеет для решений, касающихся осуществления проекта?

В. Принцип свободного, предварительного и осознанного согласия

26. Выражение коренными народами несогласия на осуществление добывающих проектов не только является осуществлением их права на выражение мнений, но и влечет за собой определяющие последствия в свете принципа свободного, предварительного и осознанного согласия, который сформулирован в ряде положений Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и который получает все большее признание на практике¹².

1. Общее правило: требуется согласие на осуществление проектов по добыче природных ископаемых на территориях коренных народов

27. Декларация и различные другие авторитетные международные источники¹³ наряду с практическими соображениями обуславливают общие правила, в соответствии с которыми добывающая деятельность не должна осуществляться на территориях коренных народов без их свободного, предварительного и осознанного согласия. Территории коренных народов включают в себя земли, на которые государство предоставило им в той или иной форме право собственности или которые оно за ними закрепило, земли, которыми они традиционно владеют

¹² Специальный докладчик уже уделял значительное внимание изучению характера этого принципа и его связи с обязанностью государств консультироваться с коренными народами относительно решений, затрагивающих их интересы (см., например, A/HRC/12/34, пункты 36–57, и A/HRC/21/47, пункты 47–53 и 62–71).

¹³ См., например, Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, статья 32, пункт 2; Межамериканский суд по правам человека, *Сарамака против Суринама*, решение от 28 ноября 2007 года, пункты 129–137 (толкование Американской конвенции о правах человека); Комитет по правам человека, сообщение № 1457/2006, *Пома против Перу*, Соображения, принятые 27 марта 2009 года, пункты 7.5 и 7.7 (толкование Международного пакта о гражданских и политических правах); Комитет по ликвидации расовой дискриминации, общая рекомендация № 23 (1997 год) о коренных народах (толкование Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации); Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, E/C.12/1/Add.74, пункт 12 (толкование Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).

или которыми они обладают на основе обычного права (с официально оформленным правом собственности или без такового), или другие территории, которые имеют для них культурное или религиозное значение или на которых они располагают доступом к ресурсам, необходимым для их физического благополучия или соблюдения культурных традиций. Согласие коренных народов может также требоваться в случае, когда добывающая деятельность каким-либо иным образом затрагивает их интересы, в зависимости от характера этой деятельности и ее потенциальных последствий для осуществления их прав. Во всех случаях предлагаемых проектов по добыче полезных ископаемых, которые могут затронуть интересы коренных народов, с ними должны проводиться консультации и следует по крайней мере попытаться заручиться их согласием, если даже оно строго не требуется¹⁴.

28. Установленное в данном случае общее правило проистекает из характера свободного, предварительного и осознанного согласия как гарантии международно признанных прав коренных народов, интересы которых, как правило, затрагивает добывающая деятельность, осуществляемая на их территориях. Как Специальный докладчик объяснял ранее (A/HRC/21/47, пункты 47–53), принципы консультаций и согласия играют вместе важную роль для осуществления прав на участие и самоопределение и выступают гарантом всех этих прав коренных народов, которые могут быть затронуты внешними субъектами, включая права, которые коренные народы имеют в соответствии с национальным законодательством или международными договорами, под которыми они подписались, или права, признаваемые и гарантируемые авторитетными международными источниками, такими как Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов и различные широко ратифицированные многосторонние договоры. В дополнение к правам на участие и самоопределение эти права включают в себя права на имущество, культуру, религию и недискриминацию в аспекте пользования землями, территориями и природными ресурсами, включая священные места и предметы; права на здоровье и физическое благосостояние в аспекте права на чистую и здоровую окружающую среду; и право коренных народов, связанное с определением и достижением своих первоочередных задач в области развития, включая освоение природных ресурсов (см. A/HRC/21/47, пункт 50, и упомянутые источники). Легко заметить, что ввиду инвазивного характера промышленной добычи природных ресурсов изменение этих прав неизменно затрагивается тем или иным образом, когда добывающая деятельность происходит на территориях коренных народов, т.е. когда происходит нарушение общего правила о том, что для осуществления добывающей деятельности на территориях коренных народов требуется согласие этих коренных народов.

29. Это общее правило подкрепляется практическими соображениями. Становится все более очевидным, что в случаях, когда предлагаемые добывающие проекты могут затронуть интересы коренных народов или иметь последствия для их территорий, добросовестная практика требует, чтобы государства или компании, продвигающие эти проекты, достигли договоренности с соответствующим коренным народом или заручились его согласием. Такое согласие или такая договоренность обеспечивает необходимую "социальную лицензию" и закладывает основу для нормальных взаимоотношений операторов добывающих проектов с теми, кто будет самым непосредственным образом затронут их осуществлением, придавая таким образом этим проектам необходимую стабильность.

¹⁴ См. Декларацию, статья 19; Конвенция № 169 МОТ, статья 6, пункт 2.

30. Если отказ в согласии может заблокировать осуществление добывающих проектов, продвигаемых компаниями или государствами, то предоставление такого согласия открывает путь для реализации таких проектов. Однако следует подчеркнуть, что изъявление согласия не является свободным механизмом легитимации. Принцип свободного, предварительного и осознанного согласия, рожденный в рамках правозащитной функции, не рассматривает согласие лишь как простое подтверждение predetermined решения или как средство легализации сделки, ставящей в неблагоприятное положение коренные народы, интересы которых она затрагивает. Когда согласие предоставляется не только свободно и осознанно, но и на справедливых условиях, обеспечивающих защиту прав коренных народов, оно выполняет свою правозащитную функцию.

2. Узкие рамки допустимых исключений из общего правила

31. Общее требование, касающееся согласия коренных народов на добывающую деятельность, осуществляемую на их территориях, может допускать некоторые исключения, которые, однако, не должны выходить за установленные для них узкие рамки. Во-первых, согласие на осуществление добывающей деятельности на территориях коренных народов не требуется в случаях, когда может быть убедительно доказано, что эта деятельность не окажет значительного влияния на осуществление коренными народами своих основных прав в отношении земель и ресурсов, находящихся на их территориях¹⁵, что, вероятно, представляет собой в основном теоретическую возможность ввиду инвазивного характера добывающей деятельности, особенно когда коренные народы проживают в непосредственной близости от района осуществления этой деятельности. Согласие, вероятно всего, может не потребоваться, когда может быть установлено, что добывающая деятельность наложит лишь такие ограничения на осуществление основных прав коренных народов, которые допустимы, если они не выходят за определенные узкие рамки, установленные международным правом в области прав человека.

32. Согласно доктрине международного права в области прав человека и в соответствии с ясными положениями международных договоров по правам человека государства могут налагать ограничения на осуществление некоторых прав человека, таких как право на собственность, свобода религии и свобода выражения мнений. Однако, чтобы быть обоснованными, эти ограничения должны соответствовать определенным критериям необходимости и соразмерности с точки зрения обоснованной общественной цели, определенной с учетом общих рамок уважения прав человека. В пункте 2 статьи 46 Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов определены параметры допустимых ограничений признанных в ней прав при соблюдении следующего минимального стандарта:

"На осуществление прав, изложенных в настоящей Декларации, распространяются только такие ограничения, которые определяются законом и в соответствии с международными обязательствами в области прав человека. Любые такие ограничения являются недискриминационными и строго необходимыми исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых и наиболее насущных требований демократического общества".

¹⁵ См. *Пома*, пункт 7.6 (консультация и согласие, требующиеся для "мер, которые в значительной мере подрывают или нарушают важную с культурной точки зрения экономическую деятельность меньшинства или коренной общины").

33. Следует напомнить, что согласие играет роль гаранта осуществления основных прав коренных народов. Когда коренные народы свободно дают согласие на осуществление добывающих проектов на условиях, обеспечивающих защиту их прав, можно предположить, что допускается любое ограничение на осуществление этих прав и что права не нарушаются¹⁶. С другой стороны, когда коренные народы не дают согласия на осуществление добывающих проектов на их территориях, такое предположение неприменимо, и, для того чтобы проект был реализован, государство обязано доказать, что ограничения прав не происходит или что в противном случае такое ограничение является обоснованным.

34. Для того чтобы ограничение было обоснованным, во-первых, право, о котором идет речь, должно являться объектом ограничения со стороны государства, и, во-вторых, как указано в Декларации, ограничение должно быть необходимым и соразмерным по отношению к обоснованной цели государства, мотивированной необходимостью соблюдения прав человека других. Межамериканский суд по правам человека указал, что, хотя имущественные интересы коренных народов, связанные с землями и ресурсами, и защищаются Американской конвенцией о правах человека, они являются объектом ограничений со стороны государства, но только тех ограничений, которые удовлетворяют критериям необходимости и соразмерности по отношению к обоснованной цели¹⁷.

35. Специальный докладчик отмечает, что в ряде случаев государства притязали на право экспроприации интересов коренных народов, связанных с землей или поверхностными ресурсами, для того, чтобы иметь или разрешать доступ к недрам, в отношении которых государство претендует на право собственности. Поскольку экспроприация является ограничением имущественных прав коренных народов, даже если предоставляется справедливая компенсация, в таких случаях подлежит выяснению ключевой вопрос о том, соответствует ли ограничение обоснованной общественной цели. Специальный докладчик предупреждает, что такая обоснованная общественная цель не является частью простых коммерческих интересов или целей получения доходов и, несомненно, отсутствует в случаях, когда доходы от добывающей деятельности связаны главным образом с получением личной выгоды. Следует напомнить, что в соответствии с различными источниками международного права коренные народы обладают правами собственности, культурными и прочими правами в отношении своих традиционных территорий, даже если эти права не подкрепляются нотариальным актом или какой-либо другой формой официального признания¹⁸. Ограничения всех этих прав коренных народов должны как минимум подкрепляться обоснованной общественной целью в рамках прав человека, как и в случае ограничений прав, официально признаваемых государством.

36. Даже если для ограничения имущественных или иных прав в отношении территорий коренных народов можно установить обоснованную общественную цель, такое ограничение должно быть необходимым и соразмерным этой цели. Это требование, как правило, трудно выполнить предприятиям добывающих отраслей, осуществляющим свою деятельность на территориях коренных народов без их согласия. При определении необходимости и соразмерности следует должным образом учитывать значение, которое имеет для выживания коренных

¹⁶ См. *Сарамака* (примечание 13 выше), пункты 127–134.

¹⁷ Там же, пункт 127.

¹⁸ См., например, Межамериканский суд по правам человека, *Коренная община Савхоямакса против Парагвая*, решение от 29 марта 2006 года, пункт 128 (традиционное владение своей землей коренным народом равноценно полному праву собственности, предоставленному государством).

народов круг прав, которые могут быть затронуты в результате осуществления проекта. Следует также учитывать то обстоятельство, что во многих случаях, даже в их подавляющем большинстве, коренные народы продолжают претендовать на ископаемые ресурсы, находящиеся на их территориях, исходя из своих собственных законов и обычаев, несмотря на противоречащее им законодательство государства. Эти факторы являются весомым аргументом против установления соразмерности ограничений, налагаемых государством на права, и укрепляют общее правило, касающееся изъятия коренными народами согласия на осуществление добывающей деятельности на их территориях.

С. Отсутствие согласия на добычу природных ресурсов на территориях коренных народов

37. Независимо от того, является ли согласие коренных народов строгим требованием в отдельных случаях, государство обязано провести добросовестные консультации с коренными народами по вопросам добывающей деятельности, которая может затронуть их интересы, и приложить усилия к достижению договоренности или получению согласия, как того требуют Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (статья 19 и пункт 2 статьи 32), Конвенция № 169 МОТ (пункт 2 статьи 6) и прочие источники.

38. Когда государство определяет, что допустимо приступить к осуществлению добывающего проекта, который затрагивает интересы коренных народов, без их согласия, и решает поступить таким образом, на нем лежит обязанность обеспечить уважение и защиту прав коренных народов, а также выполнение других применимых гарантий, в частности мер, направленных на сведение к минимуму ограничения прав или его компенсацию путем оценки воздействия, принятия мер по смягчению последствий, компенсации и совместного пользования благами. Государствам следует прилагать добросовестные усилия для проведения консультаций с коренными народами, разработки и достижения договоренностей относительно этих мер в соответствии с их общей обязанностью по проведению консультаций. Эффективность этих мер и проведенных по ним консультаций также будет служить факторами при расчете соразмерности любого ограничения прав.

39. Любое принимаемое государством решение о том, чтобы приступить к осуществлению добывающего проекта или разрешить его осуществление без согласия коренных народов, интересы которых этот проект затрагивает, должно подлежать рассмотрению беспристрастным судебным органом. Судебный надзор должен гарантировать соответствие действующим международным стандартам, касающимся прав коренных народов, и обеспечить независимое определение того, выполнило ли государство свою обязанность по обоснованию любых ограничений прав.

40. Со своей стороны компании, несущие независимую ответственность за соблюдение прав человека, должны применять принцип должной осмотрительности, прежде чем приступать к операциям по добыче полезных ископаемых или принимать на себя обязательства по их проведению без предварительного согласия соответствующих коренных народов, а также осуществить собственную независимую оценку того, будут ли эти операции, проводимые в условиях отсутствия согласия коренных народов, соответствовать международным стандартам и при каких условиях. Если операции по добыче полезных ископаемых не будут соответствовать международным стандартам, они не должны осуществляться, независимо от наличия разрешения государства на их проведение.

IV. Условия получения и поддержания согласия коренных народов на добывающую деятельность, проводимую государством или предприятиями третьих сторон

41. Как отмечалось в начале настоящего доклада, в большинстве случаев деятельности предприятий горнодобывающей промышленности на или вблизи территории коренных народов, которые были доведены до сведения Специального докладчика, соответствующие коренные народы выступали против осуществления добывающего проекта в связи с его отрицательным или предположительно отрицательным воздействием и отсутствием адекватных консультаций или согласия. Однако Специальному докладчику стало известно о нескольких других случаях, когда коренные народы заключили договоренности с государствами или коммерческими предприятиями третьих сторон по добыче ресурсов на их территориях. Оценка как позитивного, так и негативного практического опыта, связанного с этими случаями сопротивления и согласия коренных народов, с учетом соответствующих международных стандартов способствует пониманию условий достижения и поддержания договоренностей с коренными народами о проведении добывающей деятельности, продвигаемой государством или коммерческими предприятиями третьих сторон, т.е. для получения свободного, предварительного и осознанного согласия коренных народов на справедливых условиях.

42. В главе II настоящего доклада Специальный докладчик указывал, что, если деятельность по добыче ископаемых должна проводиться на территориях коренных народов, осуществлять ее необходимо под контролем соответствующих коренных народов в рамках их собственных инициатив и предприятий в отличие от преобладающей модели добычи природных ресурсов, инициируемой иностранными монополиями и проводимой под их контролем. Однако в обозримом будущем в мире, в котором мы живем, финансовые и технические возможности для добычи природных ресурсов будут в значительной мере сосредоточены в руках некоренных народов, и политические силы будут продолжать расширять возможность существующей системы субъектов добывающих отраслей. В этой реальности необходимо определить, если это возможно, условия добычи полезных ископаемых на территориях коренных народов, осуществляемой государствами или коммерческими предприятиями третьих сторон при полном соблюдении прав коренных народов.

43. В нижеследующем обсуждении, которым не исчерпываются все относящиеся к делу обстоятельства, определяются ключевые условия, которые могут заложить основу для разработки и поддержания договоренностей с коренными народами. Эти условия указывают на модели партнерства с коренными народами, которые обеспечивают соблюдение их прав.

A. Создание нормативно-правовой базы государства, обеспечивающей соответствующую защиту прав коренных народов

44. Как подчеркивалось выше, государства обязаны не только уважать, но и защищать, поощрять и осуществлять права человека, и это обязательство применяется в отношении прав коренных народов (пункт 12). В контексте деятельности предприятий горнодобывающей промышленности обязательство государства по защите прав человека обязательно предполагает создание нормативно-правовой базы, в которой бы в полном объеме признавались права коренных

народов на земли и природные ресурсы, а также другие права, которые могут быть затронуты в связи с проведением горных работ; предписывалось соблюдение этих прав в рамках как всех процессов принятия государствами соответствующих административных решений, так и поведения добывающих компаний, и предусматривалось принятие эффективных санкций и предоставление средств правовой защиты в случае нарушения этих прав либо государственными, либо корпоративными субъектами. Такая нормативно-правовая база должна быть образована законодательными или нормативными актами, включающими в себя международно признанные нормы, касающиеся прав коренных народов и обеспечивающие их применение на разных уровнях государственного управления, регулирующих режимы землевладения, ведения горных работ, добычи и освоения нефти и газа и других природных ресурсов.

45. При рассмотрении соответствующих государственных законов и правил в различных странах мира Специальный докладчик обнаружил, что существуют неэффективные нормативно-правовые базы, в рамках которых права коренных народов во многих отношениях по-прежнему недостаточно защищены, а зачастую остаются полностью лишены защиты перед лицом предприятий горнодобывающей промышленности. Опыт показывает, что при таких недостатках нормативно-правовой базы добывающие операции, проводимые вблизи мест проживания коренных народов, могут поставить под угрозу или нарушить их права и способствовать возникновению социальной среды, в которой постоянно зреют конфликты.

46. Практически во всех странах, в которых проживают коренные народы, необходимо провести законодательные и административные реформы, направленные на надлежащее определение и защиту их прав на земли и ресурсы, включая права на земли, не находящиеся в их исключительном пользовании или владении, такие как права, связанные с их укладом жизни или районами, имеющими для них культурное или религиозное значение, которые могут оказаться затронуты горнодобывающей промышленностью. Кроме того, необходимо создать новые или укрепить имеющиеся механизмы регулирования для проведения консультаций с коренными народами относительно добывающих проектов и для обеспечения их соответствия международным стандартам, включая принцип свободного, предварительного и осознанного согласия.

В. Регулирование экстерриториальной деятельности компаний

47. Специальный докладчик отметил, что во многих случаях, когда было установлено, что добывающие компании несут ответственность за нарушения прав коренных народов или, по крайней мере, причастны к нарушениям таких прав, эти нарушения происходят в странах со слабыми нормативно-правовыми режимами, а несущие ответственность компании имеют постоянное местопребывание в других, как правило, гораздо более развитых, странах. Даже если государство не обязано по международному праву регулировать экстерриториальную деятельность компаний, домицилированных на их территории, с целью вынудить их соблюдать стандарты прав человека или поощрять соблюдение таких стандартов, у них имеются веские политические причины для того, чтобы поступать таким образом в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека¹⁹. К этим причинам относятся, помимо сохранения собственной репутации государств, обычный

¹⁹ Принцип 2, комментарий.

нравственно-этический принцип, предусматривающий осуществление государством регламентирующих полномочий в целях поощрения прав человека и ослабления общественных волнений, когда это возможно.

48. Поэтому государствам следует принять для компаний, подпадающих под их юрисдикцию, регулятивные меры, направленные на недопущение нарушений прав коренных народов за рубежом, за которые эти компании несут ответственность или соучастниками которых они являются, и, в соответствующих обстоятельствах, применение наказания за такие нарушения и устранение их последствий. Специальный докладчик отмечает, что некоторые государства приняли в этом отношении экстерриториальные по охвату регулятивные меры для решения проблем, касающихся прав человека в определенных ситуациях, но с ограниченной применимостью к конкретным проблемам коренных народов. Регулирование экстерриториальной деятельности компаний для стимулирования их соответствия международным стандартам, касающимся прав коренных народов, поможет создать транснациональную корпоративную культуру уважения этих прав и более широкие возможности для установления нормальных взаимоотношений между добывающими компаниями и коренными народами.

С. Участие коренных народов и уважение их прав в процессе стратегического государственного планирования добычи и освоения природных ресурсов

49. Обычно государства рассматривают нефть, газ и другие полезные ископаемые как стратегические ресурсы, и, соответственно, регулируя деятельность предприятий, многие из них занимаются долгосрочным и краткосрочным планированием освоения ресурсов, включая ресурсы, находящиеся на территориях коренных народов или вблизи них. Такое стратегическое государственное планирование оказывает воздействие на определение законов, формирует меры регулирования и определяет стратегии добычи природных ресурсов. Оно также закладывает основу для принятия решений, касающихся разработки и осуществления проектов по добыче природных ископаемых. Обладая подобными характеристиками, стратегическое планирование освоения ресурсов может оказывать если не прямое, то достаточно заметное воздействие на коренные народы и осуществления их прав. Специальный докладчик обеспокоен тем, что в процессе изучения многочисленных случаев государственного планирования освоения природных ресурсов он обнаружил не так много достойных внимания примеров вовлечения коренных народов в процесс планирования и учета их конкретных прав.

50. Вместо этого Специальный докладчик обнаружил в основной модели государственного планирования добычи природных ресурсов, которые могут так или иначе привести в действие решения, наносящие ущерб способности коренных народов устанавливать собственные приоритеты в области освоения их земель и территорий. В некоторых режимах планирования применяются конкурсные торги или другие схемы выдачи разрешений, которые позволяют распределять лицензии на разведку ресурсов или осуществление других видов добывающей деятельности до проведения консультаций с коренными народами, интересы которых эта деятельность затрагивает. Кроме того, государственное планирование обычно укрепляет существующую промышленную практику, не способствуя развитию предлагаемых в настоящем докладе альтернативных моделей, в рамках которых коренные народы могли бы иметь возможность осуще-

ствлять более строгий контроль за деятельностью по добыче ресурсов на своих территориях.

51. Модели государственного планирования, игнорирующие коренные народы и их права, необходимо отменить, с тем чтобы коренные народы могли участвовать в процессах стратегического планирования на основе соответствующих механизмов представительства, как это было сделано, по крайней мере до некоторой степени, рядом государств или их административно-территориальными единицами. Участие коренных народов в процессе стратегического планирования добычи природных ресурсов, несомненно, будет способствовать созданию более широких возможностей для достижения договоренностей с коренными народами относительно осуществления конкретных проектов.

D. Проявление добывающими компаниями должной осмотрительности в целях уважения прав коренных народов

52. Хотя государства несут полную ответственность за обеспечение уважения прав человека, включая права коренных народов, сегодня ряд механизмов регулирования и саморегулирования сферы корпоративной ответственности отражает широко распространенное представление о роли, которую коммерческие предприятия могут играть как в нарушении, так и осуществлении прав человека в различных ситуациях. Соответственно в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека указано, что коммерческие предприятия несут ответственность за обеспечение соблюдения международно признанных прав человека, причем несут ее независимо от обязанностей государства. Как пояснил ранее Специальный докладчик (A/HRC/21/47, пункты 55–56), эта обязанность уважать права человека распространяется и на соблюдение международных стандартов, касающихся прав коренных народов, в частности прав, изложенных в Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов; в не меньшей степени эта обязанность относится и к соблюдению других международных стандартов в области прав человека.

53. С учетом независимой ответственности коммерческих предприятий, включая добывающие компании, за уважение прав человека им не следует исходить из того, что соблюдение государственных законов равноценно соблюдению международных стандартов, связанных с правами коренных народов. Напротив, компании должны проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы их действия не нарушали и не способствовали нарушению прав коренных народов, путем выявления и оценки любого фактического или потенциально неблагоприятного воздействия на права человека какого-либо проекта по добыче полезных ископаемых.

54. Такая должная осмотрительность подразумевает тщательное выявление на самых ранних стадиях планирования добывающего проекта конкретных групп коренного населения, интересы которых могут быть затронуты этим проектом, их прав в районе и вокруг района осуществления проекта и потенциального воздействия на эти права. Эту должную осмотрительность следует проявлять заранее, т.е. на самых ранних этапах исследования осуществимости проекта, до проведения более полной оценки воздействия проекта на более поздних стадиях его планирования или принятия решения относительно его осуществления. Кроме того, добывающие компании должны проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы избежать приобретения сомнительных активов, таких

как ранее полученные другими коммерческими предприятиями разрешения на разведку или добычу ресурсов в нарушение прав коренных народов.

55. Должная осмотрительность предполагает также обеспечение того, чтобы компания не способствовала отказу государства выполнять свои международные обязательства по отношению к коренным народам или не извлекала выгоды из такого отказа. Так, например, добывающие компании должны избегать получения разрешений или концессий от государств, если, как было заявлено выше (пункт 40), не были выполнены требования в отношении предварительных консультаций и согласия.

56. Последовательность и эффективность проявления должной осмотрительности и уважения прав коренных народов требуют принятия компаниями официальной политики, направленной на достижение этой цели. В документе, определяющем такую политику компаний, должно быть указано, как компания намерена проводить эту политику на всех уровнях принятия решений, а также то, как она будет проявлять должную осмотрительность и действовать на оперативном уровне, с тем чтобы избежать нарушений или соучастия в нарушениях прав человека коренных народов²⁰. Эта политика должна также предписывать практику взаимодействия с коренными народами, основанную на уважении их прав.

57. Специальный докладчик отмечает, что ряд добывающих компаний, понимая практические преимущества уважения прав коренных народов и проявления связанной с этим должной осмотрительности, приняли политику, соответствующую этим предложениям, и что некоторые отраслевые ассоциации способствуют проведению такой политики. Хотя указанная тенденция в выработке политического курса корпораций внушает оптимизм, большинство корпораций еще не обеспечивают надлежащим образом соответствия международным стандартам в области прав коренных народов. Кроме того, несмотря на то, что компании все больше осознают, что они не только должны уважать права коренных народов, но могут также извлечь из этого выгоду, Специальный докладчик по-прежнему обеспокоен тем, что многие корпорации все еще ограничиваются соблюдением национального законодательства и не в состоянии самостоятельно проявлять должную осмотрительность с целью уважения прав человека коренных народов. Настоятельно необходимо, чтобы корпорации были в большей степени осведомлены о политике и практике, обеспечивающих уважение прав коренных народов, и были полны решимости принять и осуществлять такую политику и практику.

Е. Процедуры справедливых и надлежащих консультаций и переговоров

58. В Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов подтверждается общее правило, касающееся согласия коренных народов на осуществление добывающей деятельности на их территориях, и подчеркивается, что для получения согласия "государства добросовестно консультируются и сотрудничают с соответствующими коренными народами через их представительные институты" (статья 32, пункт 2). Таким образом, в Декларации подчеркивается, что добросовестные консультации и сотрудничество являются непременным условием достижения договоренностей с коренными народами относи-

²⁰ См. доклад Специального докладчика, представленный Генеральной Ассамблее в 2011 году (A/66/288), пункт 96.

тельно добывающей деятельности. Как указано выше (пункт 25), коренные народы могут не согласиться на проведение консультаций относительно деятельности предприятий добывающих отраслей и могут решить не давать своего согласия на эту деятельность. Но, если согласие на добывающую деятельность или соответствующую договоренность будет достигнуто, это должно быть сделано на основе надлежащих и добросовестных консультаций и переговоров.

59. Процедуры консультаций по поводу предлагаемых горных работ являются каналами, через которые коренные народы могут вносить активный вклад в предварительную оценку всех видов потенциального воздействия предлагаемой деятельности, в том числе по вопросу о том, в какой степени могут быть затронуты их материальные права и интересы. Кроме того, процедуры консультаций имеют ключевое значение для поиска альтернативных решений, наносящих меньший ущерб, или определения мер по смягчению последствий. Консультации также должны являться механизмами, с помощью которых коренные народы могут достигать договоренностей, соответствующих их приоритетным задачам и стратегиям в области развития, получать ощутимую выгоду и, более того, содействовать осуществлению их прав человека.

60. Хотя Специальный докладчик рассматривал элементы добросовестных консультаций в предыдущих докладах (см., в частности, A/HRC/12/34, пункты 46–49), он хотел бы подчеркнуть несколько моментов, которые связаны с проблемными аспектами консультаций и которые он наблюдал применительно к предприятиям добывающих отраслей.

1. Прямые переговоры между добывающими компаниями и коренными народами

61. Специальный докладчик отметил, что во многих случаях компании ведут прямые переговоры с коренными народами по вопросу о проведении горных работ, которые могут затронуть их, и что государства, по сути, делегируют компаниям выполнение своей обязанности проводить консультации с коренными народами до выдачи разрешения на добывающую деятельность. На основании своего права на самоопределение коренные народы имеют право начинать переговоры непосредственно с компаниями, если они желают этого. Прямые переговоры между компаниями и коренными народами могут на деле оказаться наиболее эффективным и желательным способом создания согласованных механизмов для добычи природных ресурсов в пределах территорий коренных народов, которые бы в полной мере обеспечивали соблюдение прав коренных народов и открывали для коренных народов возможности по дальнейшей реализации своих приоритетных задач в области развития.

62. С учетом ответственности коммерческих предприятий за соблюдение прав человека прямые переговоры между компаниями и коренными народами должны удовлетворять фактически тем же международным стандартам, определяющим порядок проведения государствами консультаций с коренными народами, включая, среди прочего, стандарты, касающиеся сроков, сбора информации о воздействии и потенциальных выгодах и обмена ею и участия коренных народов. Кроме того, хотя компании должны сами проявлять должную осмотрительность для обеспечения такого соответствия, государство несет единичную ответственность за любое несоответствие в процедурах консультаций или переговоров и поэтому должно использовать меры, предназначенные для контроля и оценки процедур и их результатов и особенно для смягчения неравенства возможностей, имеющихся у компаний и у коренных народов, с которыми они ведут переговоры.

2. Смягчение неравенства возможностей

63. Когда государственные учреждения или коммерческие предприятия, способствующие успешному продвижению добывающих проектов, вступают в процесс консультаций или переговоров с коренными народами, почти всегда существует значительное неравенство возможностей из-за огромных несоответствий между ними в том, что касается технического и финансового потенциала, доступа к информации и политического влияния. Специальный докладчик с сожалением отмечает, что, как представляется, в целом государства или субъекты отраслей систематически уделяют мало внимания решению проблем неравенства возможностей. Он считает, что в качестве обязательного условия достижения долговременных и справедливых договоренностей с коренными народами относительно добычи ресурсов на их территориях неравенство возможностей должно быть определено как очевидный факт, и для его устранения необходимо предпринять целенаправленные действия.

64. В этой связи защита со стороны государства играет особо важную роль, тогда как компании должны проявлять должную осмотрительность и разработать политику и практику, направленные на то, чтобы они не извлекали несправедливые выгоды из такого неравенства возможностей. К практическим мерам по устранению этого неравенства могут относиться, в частности, использование услуг независимых посредников для проведения консультаций или переговоров, создание механизмов финансирования, позволяющих коренным народам получить доступ к независимой технической помощи и консультациям, и разработка стандартизированных процедур, обеспечивающих коренным народам поток информации о рисках и потенциальных выгодах, связанных с добывающими проектами.

3. Сбор информации и обмен ею

65. В настоящее время сложилось общее понимание того, что оценка воздействия на экологию и права человека является важным предварительным условием осуществления деятельности добывающих предприятий. Коренные народы должны иметь полный доступ к информации, собранной при оценке воздействия, проведенной государственными учреждениями или добывающими компаниями, и они должны иметь возможность участвовать в оценке воздействия в ходе консультаций или каким-либо иным образом. Государства должны обеспечивать объективность оценки воздействия, подвергая ее независимой экспертизе или требуя, чтобы оценка осуществлялась без контроля со стороны компаний, способствующих успешному продвижению добывающих проектов.

66. Коренные народы также должны иметь полный доступ к информации о технической и финансовой осуществимости предлагаемых проектов и о потенциальных финансовых выгодах. Специальный докладчик понимает, что обычно компании считают большую часть этой информации своей собственностью и поэтому не желают ее раскрывать. Тем не менее он рекомендует делиться информацией, которая может в иных обстоятельствах считаться собственностью другого субъекта, с соответствующими коренными народами, так как это является необходимой мерой для смягчения неравенства возможностей и укрепления доверия со стороны коренных народов к процессу переговоров относительно проектов, а также продиктовано соображениями справедливости с учетом исторических отрицательных явлений и связей коренных народов с районами осуществления проектов. Такое совместное использование коммерческой информации может осуществляться на конфиденциальной основе.

4. Сроки

67. В соответствии с принципом свободного, предварительного и осознанно-го согласия проведение консультаций с коренными народами и изъятие ими согласия на осуществление добывающего проекта должны происходить до того, как государство разрешает, а какая-либо компания осуществляет или обязуется осуществить деятельность, связанную с реализацией проекта на территории коренного народа, включая районы, находящиеся в исключительном и неисключительном пользовании коренного народа. С практической точки зрения консультации и изъятие согласия могут происходить на различных этапах продвижения добывающего проекта – от разведки и добычи до завершения проекта.

68. Специальный докладчик отметил, что во многих случаях геологоразведочные работы, целью которых является возможная добыча природных ресурсов на территориях коренных народов, проводятся в условиях, когда компании и государства считают, что консультации необязательны для проведения геологоразведочных работ и что нет необходимости в получении согласия до выдачи лицензии на добычу ресурсов. Такая позиция, по мнению Специального докладчика, попросту несовместима с принципом свободного, предварительного и осознанно-го согласия или с уважением прав собственности, культурных и других прав коренных народов, учитывая фактическое или потенциальное воздействие добывающей деятельности на эти права. Опыт показывает, что разведочные работы и прочие виды деятельности, осуществляемые без предварительных консультаций или согласия, часто порождают недоверие со стороны коренных народов и затрудняют достижение всякой договоренности.

69. Кроме того, если говорить о сроках, консультации не должны быть связаны временными ограничениями со стороны государства, как это происходит в некоторых режимах регулирования. Для того чтобы коренные народы могли свободно и осознанно заключать соглашения относительно деятельности, которая может оказать глубокое воздействие на их жизнь, они не должны испытывать со стороны других участников переговоров давления, вызванного необходимостью уложиться в установленные сроки; при этом должны соблюдаться привычные им представления о течении времени.

5. Участие коренных народов через их представительные институты

70. Одной из определяющих характеристик коренных народов является наличие у них собственных представительных институтов и органов принятия решений, и необходимо понимать, что из-за этой особенности консультации с коренными народами весьма отличаются от консультаций с широкой общественностью или от обычных государственных процессов и взаимодействия с корпоративным сообществом. Специальный докладчик отмечает случаи, когда компании и государства пренебрегали собственными директивными структурами коренных народов, ошибочно пытаясь заручиться широкой общинной поддержкой. Когда речь идет о коренных народах, международные стандарты требуют взаимодействия с ними через их представителей, назначаемых ими самими, с должным учетом их собственных процессов принятия решений. Это является наилучшим способом обеспечить широкую общинную поддержку. Коренным народам следует рекомендовать обеспечить надлежащий гендерный баланс внутри их представительных и директивных учреждений. Однако такой гендерный баланс не должен быть продиктован или навязан коренным народам государствами или компаниями, как он не может навязываться государствам или компаниям самими коренными народами.

71. Вполне возможно, что в некоторых обстоятельствах может существовать неопределенность относительно того, с какими представителями коренных народов вступать в консультации, учитывая многочисленные сферы общин и организаций коренных народов, которые могут быть затронуты конкретными добывающими проектами, и то, что в некоторых случаях представительные институты коренных народов могут быть ослаблены в силу исторических факторов. В таких случаях необходимо предоставить коренным народам возможность и время при соответствующей поддержке государства, если они того пожелают, чтобы они могли организовать и определить свои представительные институты, которые будут участвовать от их имени в консультациях относительно добывающих проектов.

Е. Ориентированные на права человека справедливые соглашения и партнерские отношения

72. Как указано выше (пункт 30), принцип свободного, предварительного и осознанного согласия не выполняет своей защитной роли и не служит средством осуществления прав коренных народов, если выраженное согласие не основывается на справедливых и равных условиях. Соответственно растет понимание того, что договоренности с коренными народами позволяют разрабатывать добывающие проекты на их территориях на основе полного уважения их прав на затрагиваемые земли и ресурсы и обеспечивать справедливое распределение выгод от осуществления этих проектов в рамках подлинного партнерства.

1. Смягчение последствий

73. Меры, предохраняющие от экологических и прочих последствий, которые могут негативно сказаться на правах коренных народов, связанных с их территориями, или направленные на смягчение таких последствий, являются важным компонентом любого соглашения о добывающей деятельности, осуществляемой на территориях коренных народов. Опыт показывает, что особое внимание необходимо уделять потенциальным последствиям для санитарно-гигиенических условий, ведения натурального хозяйства и объектов, имеющих культурную или религиозную ценность. Меры по предупреждению и смягчению последствий должны основываться на тщательном исследовании такого воздействия, проводимом при участии заинтересованных коренных народов (см. пункт 65 выше), и должны учитывать конкретное воздействие на отдельные права, признанные в соответствии с внутренним или международным правом. Кроме того, они должны включать в себя механизмы совместного мониторинга осуществления проекта в течение всего срока его реализации и предусматривать меры для решения проблем, связанных с завершением проекта.

74. Специальному докладчику стало известно о ряде случаев, когда коренные народы и компании договариваются о совместных механизмах измерения и устранения последствий для природных и культурных ресурсов. Такие механизмы могут обеспечить постоянный диалог между коренными народами и компаниями о последствиях осуществления проектов и тем самым потенциально укрепить доверие коренных народов к проектам и способствовать установлению нормальных взаимоотношений.

2. Механизмы подлинного партнерства и распределения благ

75. Специальный докладчик призвал создать модели добычи ресурсов на территориях коренных народов, отличающиеся от модели, при которой коренные народы осуществляют незначительный контроль над реализацией добывающих проектов и получают минимальную выгоду. Одной такой альтернативной моделью, которая обсуждается в главе II выше и определяется как предпочтительная, является модель, при которой коренные народы сами иницируют и осуществляют добычу ресурсов. Для добывающих проектов, продвигаемых иностранными компаниями или государствами, предпочтительными по сравнению с классической моделью являются модели, основанные на соглашениях, при которых права коренных народов полностью защищены, а коренные народы являются подлинными партнерами, участвуя в принятии решений, касающихся проекта, и получая соответствующую выгоду.

76. Доводы в пользу извлечения коренными народами выгоды от осуществления проектов на их территориях в рамках модели партнерства самоочевидны: даже если в соответствии с национальным законодательством они не являются собственниками добываемых ресурсов, они предоставляют доступ к ресурсам и отказываются от альтернатив будущего развития их территорий в результате предоставления согласия на осуществление проектов. Прямая финансовая выгода, помимо такой побочной выгоды, как создание рабочих мест или корпоративная благотворительность, будет накапливаться у коренных народов в результате полагающейся им компенсации за предоставление доступа к своим территориям и за любые неблагоприятные последствия осуществления проекта²¹, а также в связи со значительным общественным капиталом, который они обеспечивают во всей совокупности исторических и современных обстоятельств. В то же время, имея право на получение выгоды от добывающих проектов, осуществляемых другими субъектами на их территориях, коренные народы должны иметь возможность участвовать в управлении добывающими проектами в дополнение к любому регулируемому контролю, который они могут осуществлять в соответствии с их правом на самоопределение.

77. В этой связи Специальный докладчик приводит пример соглашений, заключаемых в некоторых районах мира, в соответствии с которыми коренным народам гарантируется определенный процент прибыли от добывающей деятельности или другой доход и предоставляется возможность принимать участие в принятии некоторых управленческих решений. В некоторых случаях коренному народу предоставляется долевое участие в деятельности добывающих предприятий и тем самым возможность участвовать в принятии управленческих решений и получении прибыли от проекта. Специальный докладчик надеется на дальнейшее развитие событий в этом направлении с целью создания моделей подлинного партнерства. Кроме того, он отмечает необходимость оказания в большинстве случаев коренным народам помощи в создании их финансового и управленческого потенциала, если они соглашаются на такой вариант.

3. Надлежащие процедуры рассмотрения жалоб

78. Надлежащие процедуры рассмотрения жалоб также следует включать в соглашения о добывающих проектах, осуществляемых на территориях коренных народов, в соответствии с Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (принципы 25–31). Если какая-либо

²¹ См. *Сарамака* (примечание 13 выше), пункты 138–140.

частная компания является оператором проекта по добыче полезных ископаемых, должен быть установлен порядок рассмотрения жалоб в этой компании в дополнение к средствам правовой защиты, предоставляемым государством. Процедуры рассмотрения жалоб должны разрабатываться и осуществляться при полном уважении собственных систем правосудия и разрешения споров, созданных коренными народами.

V. Выводы и рекомендации

79. Коренные народы во всем мире страдают от негативных и порой разрушительных последствий деятельности предприятий добывающих отраслей. Несмотря на такой негативный опыт, не следует предполагать, что в перспективе интересы добывающих отраслей и коренных народов полностью или всегда не совпадают. Однако требуются модели добычи полезных ископаемых, которые отличаются от преобладающей до сих пор модели, с тем чтобы добыча ресурсов на территориях коренных народов осуществлялась в условиях соблюдения их прав.

80. Предпочтительной моделью добычи природных ресурсов на территориях коренных народов является модель, при которой коренные народы сами контролируют проведение добывающих операций с помощью собственных инициатив и предприятий. Коренные народы могут извлечь выгоду из партнерства с ответственными, опытными и хорошо финансируемыми некоренными компаниями с целью развития собственных предприятий добывающей отрасли и управления ими.

81. Когда коренные народы решают осуществлять собственные инициативы по добыче природных ресурсов на своих территориях, государствам и международному сообществу следует помогать им в наращивании соответствующего потенциала, а государства должны отдавать предпочтение инициативам коренных народов.

82. Коренные народы имеют право осуществлять собственные инициативы по добыче природных ресурсов в рамках своего права на самоопределение и разрабатывать собственные стратегии в области развития; точно так же они имеют право и на то, чтобы отказаться от проведения таких инициатив в пользу других инициатив, направленных на их устойчивое развитие, и эти их другие усилия следует также поддерживать.

83. Коренные народы и их представители имеют право выступать против проектов по освоению недр, продвигаемых государством или коммерческими предприятиями третьих сторон, и активно выразить свое несогласие с их осуществлением. Коренные народы должны быть в состоянии противостоять добывающим проектам или не давать согласие на их осуществление, не подвергаясь при этом репрессалиям и актам насилия или чрезмерному давлению, оказываемому с целью заставить их согласиться на осуществление добывающих проектов или начать соответствующие консультации.

84. Когда добывающая деятельность осуществляется на территориях коренных народов, требуется, как правило, их свободное, предварительное и осознанное согласие. Согласие коренных народов может также требоваться в случаях, когда деятельность по добыче каким-либо иным образом затрагивает их интересы в зависимости от характера этой деятельности и ее потенциального воздействия на осуществление прав коренных народов.

85. В этом смысле свободное, предварительное и осознанное согласие является гарантией международно признанных прав коренных народов, интересы которых, как правило, затрагивает добывающая деятельность, происходящая на их территориях.

86. Общее требование в отношении согласия коренных народов на добывающую деятельность, проводимую на их территориях, может быть сопряжено с рядом ограниченных исключений, в частности в случаях, когда любые ограничения основных прав коренных народов соответствуют нормам необходимости и соразмерности с учетом обоснованной общественной цели, определенной в общих рамках соблюдения прав человека.

87. Когда государство определяет, что осуществление того или иного добывающего проекта, который затрагивает интересы коренных народов, без их согласия является допустимым и принимает соответствующее решение, такое решение подлежит независимому судебному контролю.

88. Независимо от того, является ли согласие коренных народов строгим требованием в отдельных случаях, государства должны обеспечивать проведение добросовестных консультаций с коренными народами по вопросам добывающей деятельности, которая затрагивает их интересы, и прилагать усилия по достижению соответствующей договоренности или получению согласия. В любом случае на государстве лежит обязанность уважать и защищать права коренных народов и обеспечивать также предоставление других применимых гарантий, в частности мер, направленных на сведение к минимуму всякого ограничения прав или его корректировку путем оценки воздействия, принятия мер по смягчению последствий, компенсации и совместного использования выгод.

89. Со своей стороны добывающие компании должны проводить политику и осуществлять практику, призванные обеспечить, чтобы все аспекты их деятельности были основаны на соблюдении прав коренных народов в соответствии с международными стандартами, а не только внутренним законодательством, в том числе с учетом требований в отношении консультаций и согласия. Компании должны проявлять должную осмотрительность с целью обеспечить, чтобы их действия не нарушали прав коренных народов и не содействовали их нарушению, в частности путем выявления и оценки любого фактического или потенциального негативного воздействия, оказываемого на права человека каким-либо проектом по добыче полезных ископаемых.

90. Условия достижения и поддержания государствами или коммерческими предприятиями третьих сторон договоренностей с коренными народами в отношении осуществления добывающих проектов включают: эффективные государственные режимы регулирования (как внутренние, так и с экстерриториальными последствиями), обеспечивающие защиту прав коренных народов; участие коренных народов в стратегическом государственном планировании освоения и добычи природных ресурсов; соблюдение корпорациями принципа должной осмотрительности; справедливые и эффективные процедуры консультаций; а также справедливые и равноправные условия соглашения.

91. К необходимым элементам надлежащих консультаций или переговоров по вопросам добывающей деятельности относятся смягчение неравенства возможностей; сбор информации и обмен ею; определение соответ-

вующих сроков консультаций, проводимых без всякого давления; и обеспечение участия коренных народов через их представительные институты.

92. Соглашения с коренными народами об осуществлении добывающих проектов на их территориях должны разрабатываться на основе полного соблюдения их прав в отношении затрагиваемых земель и ресурсов и должны включать, в частности, положения, предусматривающие смягчение последствий, справедливое распределение выгод от осуществления проектов в рамках подлинного партнерства и механизмы рассмотрения жалоб.

Приложение

[Только на английском языке]

Summary of activities of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, 2012-2013

1. This following details the activities carried out by the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples pursuant to his mandate since he last reported to the Human Rights Council in 2012. Professor James Anaya is currently in the final year of his mandate, which ends 30 April 2014. Accordingly, the present report is the last report he submits to the Human Rights Council. However, he looks forward to bringing to the attention of the Council, through his successor, the activities undertaken during the remainder of his mandate.

2. The Special Rapporteur is grateful for the support provided by the staff at the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. He would also like to thank the staff and researchers of the Special Rapporteur support project at the University of Arizona for their on-going assistance with all aspects of his work. Further, he would like to thank the many indigenous peoples, Governments, United Nations bodies and agencies, non-governmental organizations, and others that have cooperated with him over the past years in the implementation of his mandate.

A. Coordination with other human rights mechanisms and processes

3. Before detailing the tasks carried out under his own areas of work over the past year, the Special Rapporteur would like to describe to the Human Rights Council his efforts to coordinate with the other United Nations mechanisms that deal with indigenous issues, in particular the Permanent Forum on Indigenous Issues and the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. Coordination with these and other institutions is a fundamental aspect of the mandate of the Special Rapporteur, as the Human Rights Council calls on him "To work in close cooperation and coordination with other special procedures and subsidiary organs of the Council, in particular with the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, relevant United Nations bodies, the treaty bodies and regional human rights organizations; [and] to work in close cooperation with the Permanent Forum on Indigenous Issues and to participate in its annual session" (Council resolution 15/14, para. 1 (d) and (e)).

4. As in past years, the Special Rapporteur has participated in the annual sessions of these mechanisms, during which he has held parallel meetings with the numerous indigenous representatives and organizations that attend these sessions. These meetings provide a valuable opportunity for indigenous peoples to present cases of specific allegations of human rights violations and often result in action taken by the Special Rapporteur through the communications procedure, addressed below, or other follow up. During the sessions of the Permanent Forum and the Expert Mechanism, the Special Rapporteur also gave statements and participated in a lengthy interactive dialogue with Governments, indigenous representatives, and others present.

5. Also with respect to coordination with United Nations processes, on several occasions over the past year, the Special Rapporteur has participated in preparations for the World Conference on Indigenous Peoples, which will be convened by the General Assembly in 2014. In this connection, in December 2012, the Special Rapporteur, together

with members of the Permanent Forum on Indigenous Issues and the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples met in Guatemala to discuss their respective roles in preparation for and during the World Conference. The meeting included participation in ceremonies to mark the Oxlajuuj B'aqtun, the change of the era in the Maya calendar. In addition, in June 2013, the Special Rapporteur spoke at a preparatory session for the World Conference, held in Alta, Norway, which was hosted by the Sami Parliament of that country. The Alta meeting was attended by hundreds of indigenous peoples from around the world and resulted in an outcome document detailing their collective their expectations and proposals for the World Conference.

6. The Special Rapporteur has also continued to coordinate his work with regional human rights institutions. Most significantly, in April 2013, he participated in an "Exchange Workshop on Indigenous Peoples' Rights Between the Inter-American Commission on Human Rights, the ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights and the African Commission on Human and Peoples' Rights" in Banjul, the Gambia. During the meeting, the Special Rapporteur presented his work in the African context and globally, and exchanged information with the regional mechanisms on common challenges and objectives for the promotion of the rights of indigenous peoples in their respective work areas. He also continues to dialogue with the African Commission and the Inter-American Commission on cases of common concern, and has followed up with several Governments regarding the status of implementation of decisions previously made by these bodies.

B. Areas of work

7. The Special Rapporteur has engaged in a range of activities within the terms of his mandate to monitor the human rights conditions of indigenous peoples worldwide and promote steps to improve those conditions. He has sought to incorporate a gender perspective, and be attentive to the particular vulnerabilities of indigenous children and youth. Overall, the Special Rapporteur has tried to develop work methods oriented towards constructive dialogue with Governments, indigenous peoples, non-governmental organizations, relevant United Nations agencies and other actors, in order to address challenging issues and situations and to build on advances already made. As detailed in previous reports to the Human Rights Council, the various activities that he has carried out in this spirit can be described as falling within four, interrelated spheres of activity: promoting good practices; country reports; cases of alleged human rights violations; and thematic studies.

1. Promotion of good practices

8. A first area of the Special Rapporteur's work follows from the directive given by the Human Rights Council "To examine ways and means of overcoming existing obstacles to the full and effective protection of the rights of indigenous peoples ... and to identify, exchange and promote best practices" (Council resolution 15/14, para. 1 (a)). The Special Rapporteur has been focused on working to advance legal, administrative, and programmatic reforms at the domestic level to implement the standards of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and other relevant international instruments.

9. In this connection, the Special Rapporteur has continued to provide technical assistance to Governments in their efforts to develop laws and policies that relate to indigenous peoples. Most often, this technical assistance has dealt with the development of procedures surrounding the duty to consult with indigenous peoples about decisions that affect them. For example, at the request of the Government of Chile, he provided detailed comments on a draft regulation on indigenous consultation and participation, which he made public and discussed with government and indigenous representatives in November 2012. Also, in April 2013, the Special Rapporteur gave a keynote speech at the conference, “The Right of Indigenous Peoples to Prior Consultation: The Role of the Ombudsmen in Latin America”, which was convened by the Ibero-American Federation of Ombudsmen, in Lima, Peru. The conference brought together the Ombudsmen and heads of national human rights institutions throughout Latin America, as well as indigenous leaders and government officials from Peru. While in Lima the Special Rapporteur followed up on previous technical assistance regarding the development of a law on consultation with indigenous peoples and a corresponding regulation.

10. More broadly, the Special Rapporteur has continued to encourage Governments to promote the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples at the national level. In this regard, he gave the keynote address at the Commonwealth International Human Rights Day expert panel entitled “Strengthened Rights Protection for Indigenous Peoples”, which was organized by the Commonwealth Secretariat to commemorate International Human Rights Day, on 10 December 2012 in Geneva, Switzerland. In his statement, the Special Rapporteur emphasized that the Declaration presents the way forward for engagement with indigenous peoples in a succession of steps in the process of shedding the legacies of colonization. He urged the Commonwealth countries to reflect on the Declaration with a view towards developing measures to implement its terms.

11. Also in furtherance of his mandate to promote good practices, the Special Rapporteur has, on an on-going basis, provided inputs into various United Nations processes and activities that relate to indigenous peoples. Of note in this regard since last reporting to the Human Rights Council are the following:

- In March 2013, the Special Rapporteur participated in an “Expert Focus Group Seminar on Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples” and a “High Level Meeting on Engagement and Dialogue with Indigenous Peoples”, hosted by the World Bank. The meetings, which took place in Manila, Philippines, were carried out in the context of the World Bank’s review of its environmental and social safeguard policies, including its Operational Policy 4.10 on indigenous peoples, which apply to the Bank’s lending for investments in specific projects. In his statements at the meetings, the Special Rapporteur emphasized that the revised policy should be consistent with rights of indigenous peoples affirmed in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. He further urged that the policies that apply to all the Bank’s financial and technical assistance, and not just its investment lending, be reviewed to ensure consistency with the Declaration.
- In February 2013, the Special Rapporteur provided the keynote address at the indigenous panel that opened the current session of the Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore, in Geneva. This Committee of the World Intellectual Property Organization was meeting to discuss a draft instrument on intellectual property rights and the protection of genetic resources and associated traditional knowledge. In his statement, the Special Rapporteur examined how the concepts of state sovereignty and property, which have been central to discussions at the Intergovernmental Committee, relate to the rights of indigenous peoples.

- In December 2012, The Special Rapporteur participated in the first Forum on Business and Human Rights in Geneva, Switzerland. The Special Rapporteur spoke at a panel on business affecting indigenous peoples. In his statement, Professor Anaya emphasized that there is a “need for change in the current state of affairs if indigenous rights standards are to have a meaningful effect on State and corporate policies and action as they relate to indigenous peoples”. He also provided an update on his on-going study on the issue of extractive industries affecting indigenous peoples.
- Finally, the Special Rapporteur has on numerous occasions, at the request of various United Nations institutions and specialized agencies, provided inputs into document being prepared that relate to indigenous peoples. These documents have mostly related to policies on consultation and free, prior and informed consent, as was the case with documents developed by the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the United Nations Global Compact, for which the Special Rapporteur provided orientations and comments.

2. Country reports

12. A second area of the Special Rapporteur’s work involves investigating and reporting on the overall human rights situations of indigenous peoples in selected countries. The reports of the country situations include conclusions and recommendations aimed at strengthening good practices, identifying areas of concern, and improving the human rights conditions of indigenous peoples. The reporting process involves a visit to the countries under review, including to the capital and selected places of concern within the country, during which the Special Rapporteur interacts with Government representatives, indigenous communities from different regions and a cross section of civil society actors that work on issues relevant to indigenous peoples.

13. Since the Special Rapporteur’s last report to the Human Rights Council, he has completed country visits to El Salvador, Namibia, and Panama. The reports on the situation of indigenous peoples in Namibia and El Salvador are included as addendums to the main thematic report (A/HRC/24/41/Add.1 and A/HRC/24/41/Add.2, respectively). The Special Rapporteur is in the process of drafting his report on the situation of indigenous peoples in Panama, following a visit to that country in July 2013, and that report will be presented to the Human Rights Council in 2014.

14. In addition, in March 2013, the Special Rapporteur held a consultation in Kuala Lumpur, Malaysia with indigenous representatives from countries throughout the Asia region, and on the basis of these consultations, prepared a report, which will be published as an addendum to the present report (A/HRC/24/41/Add.4). The Special Rapporteur was very pleased with the comprehensive information that was provided by indigenous representatives during the consultation, and was grateful for the assistance of the Asia Indigenous Peoples Pact and the Malaysia National Human Rights Institution, SUHAKAM, for their work in hosting and organizing that event.

15. Later this year the Special Rapporteur will be carrying out a visit to Peru, and he hopes also to receive confirmation from Canada for dates to visit that country before the end of 2013. He also looks forward to visiting one or two additional countries before his mandate ends in May 2014.

3. Examination of specific allegations of human rights violations

16. On an on-going basis, the Special Rapporteur has responded to specific cases of alleged human rights violations. A fundamental aspect of the mandate of the Special Rapporteur is to “To gather, request, receive and exchange information and communications from all relevant sources, including Governments, indigenous peoples and their communities and organizations, on alleged violations of the rights of indigenous peoples” (Council resolution 15/14, paragraph 1 (b)).

17. Within the resources available to him, the Special Rapporteur does his best to act on all submissions that include complete and well-documented information, in cases that involve violations of the rights of indigenous peoples that may not be adequately addressed by domestic authorities. Full copies of letters sent and replies received are contained in the Joint Communications Report of Special Procedures Mandate Holders issued periodically by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, and A/HRC/23/51). Over the past year, the Special Rapporteur examined a total 37 cases in the following countries: Australia, Bangladesh, Botswana, Brazil, Cameroon, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Ethiopia, Guatemala, Israel, Kenya, Mexico, Nepal, New Zealand, Nicaragua, Peru, Philippines, Russian Federation, Suriname, United Republic of Tanzania, United States of America, and the Bolivarian Republic of Venezuela.

18. The Special Rapporteur has placed a special importance on following up on the situations reviewed, issuing in numerous cases observations and recommendations to the Governments concerned. Summaries of all letters sent by the Special Rapporteur and replies received by Governments since last reporting to the Human Rights Council, as well as observations and recommendations issued by the Special Rapporteur in these cases, are contained in an addendum to the present report (A/HRC/24/41/Add.5).

19. The cases addressed over the past year reveal that many ongoing barriers to the full enjoyment of the rights of indigenous peoples persist throughout the world. These cases involve threats to the enjoyment of indigenous peoples’ rights to their traditional lands and resources, acts of violence against indigenous peoples and individuals, including against indigenous women and children, the forced removal of indigenous peoples for large-scale development projects, the suppression of indigenous peoples own forms of organization and self-government, and conditions of poverty and related social ills that are perpetuated by patterns of discrimination.

20. Also, on several occasions since last reporting to the Human Rights Council, the Special Rapporteur has issued public statements concerning situations that, in his view, require immediate and urgent attention by the Governments concerned. Public statements were issued in relation to the following situations: acts of violence between indigenous Tagaeri-Taromenane and Waorani peoples of the Yasuní Biosphere Reserve, Ecuador; rising tensions and violence against indigenous peoples by non-indigenous settlers in the Bosawas Reserve, Nicaragua; protests by First Nations and a month-long hunger strike by the Chief of the Attawapiskat First Nation, in Canada; violent clashes between indigenous protesters and members of the military that resulted in the death of six indigenous persons, in Guatemala; the imminent sale of land that encompasses a site of spiritual significance to indigenous peoples in South Dakota, United States; and a process of dialogue to address the military presence in the Nasa territory, Colombia.

4. Thematic studies

21. For the past three years, the thrust of the thematic focus of the Special Rapporteur has been on the issue of extractive industries affecting indigenous peoples. The Special Rapporteur's last report on this issue is contained in the main report presented to the Human Rights Council this year. As detailed in the main report, over the past year, the Special Rapporteur has participated in numerous meetings to gather perspectives on the issue from indigenous peoples, Governments, and companies, including meetings in Australia, Norway, Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States. Additionally, as part of his study, he launched an online forum to gather examples of specific extractive projects that are being carried out in or near indigenous peoples territories. The Special Rapporteur is grateful for the numerous contributions provided through these media from indigenous peoples, Governments, companies, and non-governmental organizations from around the world.

22. A second area of thematic focus of the Special Rapporteur has been to provide comments on the need to harmonize the myriad activities within the United Nations system that affect indigenous peoples. In 2012, the Special Rapporteur's report to the General Assembly (A/67/301) provided an overview of the various processes and programmes within the United Nations system that are of particular relevance to indigenous peoples or about which indigenous peoples have expressed concern. These include processes and programmes related to UNESCO; the Food and Agriculture Organization of the United Nations; the World Intellectual Property Organization; and the World Bank Group; as well as processes carried out within the framework of United Nations treaties like the Convention on Biological Diversity and the United Nations Framework Convention on Climate Change.

23. The Special Rapporteur notes that the United Nations has done important work to promote the rights of indigenous peoples but that greater effort is needed to ensure that all actions within the United Nations system that affect indigenous peoples are in harmony with international standards, particularly those standards articulated in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.
