



**Обзор проблем,
касающихся коренных
народов и местного
населения в области
разработки и применения
методологий**

**Предоставлено Международной сетью по вопросам
изменения климата (Climate Action Network International)
15 февраля 2009 г.**

Climate Action Network International (CAN) рада возможности предоставить информацию для обсуждения соглашения после 2012 г. CAN является коалицией более 450 неправительственных организаций по вопросам защиты окружающей среды и развитию во всем мире, которые приняли на себя обязательства по ограничению антропогенных климатических изменений до экологически допустимого уровня.

CAN приветствует приглашение Вспомогательного органа для консультаций по научным и технологическим аспектам (SBSTA), содержащееся в документе FCCC/SBSTA/2008/L.23, пункт 11, выразить мнение CAN по проблемам коренных народов и местного населения в области разработки и применения методологий. Долгое время эти вопросы не обсуждались на переговорах касательно снижения выбросов от вырубки и деградации лесов (REDD).

Однако CAN подчеркивает, что, опуская окончание множественного числа «s» в слове «peoples», текст документа FCCC/SBSTA/2008/L.23 не признает права и статус коренных народов. Это упущение свидетельствует о несоблюдении требований Декларации ООН о правах коренных народов (UNDRIP), принятой постановлением №61/295 в сентябре 2007 г. CAN призывает SBSTA скорректировать эту ошибку в дальнейшей работе по REDD, а также призывает Специальную рабочую группу по долгосрочным мерам сотрудничества (AWG-LCA) использовать ту же формулировку.

К тому же, CAN подчеркивает, что уважение прав и интересов коренных народов и местного населения, включая их права на землю, территории и ресурсы, традиционное использование лесов, право на изъявление свободного, предварительного и обоснованного согласия, а также право выбора их собственного развития, должно быть неотъемлемой частью механизма REDD. Поэтому необходимо осуществить рассмотрение этих прав и интересов на переговорах AWG-LCA. Тот факт, что данный вопрос в настоящее время также рассматривается SBSTA, не должен стать поводом для отмены его обсуждения на переговорах AWG-LCA.

Рекомендации CAN по поводу методологии REDD

CAN предлагает следующие два руководящих принципа для дальнейшей работы SBSTA по REDD.

- Механизмы REDD должны признавать и уважать права коренных народов и местного населения на землю, территории и ресурсы, традиционное использование лесов, право на изъявление свободного, предварительного и обоснованного согласия, а также право выбора их собственного развития. Выполнение программы REDD должно быть направлено непосредственно на улучшение жизни коренных народов или местного населения и не приводить к выселению с их земель и территорий.
- Любой подход к программе REDD должен гарантировать полное и эффективное участие коренных народов и местного населения во всех стадиях принятия решений. Организации, представляющие коренные народы и местное население, должны иметь возможность принимать участие во всех соответствующих

семинарах, собраниях и обсуждениях по REDD. Данное участие должно получить поддержку Сторон Рамочной конвенции ООН по изменению климата (UNFCCC), в частности, с помощью установления одинаковых условий для участия в Конвенции о биологическом разнообразии (CBD) и Постоянном Форуме ООН по вопросам коренных народов (UNPFII). Стороны, осуществляющие REDD, должны обеспечить полное и эффективное участие коренных народов и местного населения в процессе принятия решений в соответствии с их правом на изъявление свободного, предварительного и обоснованного согласия.

Исходя из этого, CAN дает три рекомендации по развитию и применению методологий REDD:

1. Методология мониторинга и отчетности в области социального воздействия REDD должна разрабатываться в качестве составной части механизма REDD. Это должно включать в себя контроль и отчетность по выполнению Сторонами соответствующих условий UNDRIP, национальных законов и подписанных ими международных конвенций.
 - a. Стороны должны быть в состоянии продемонстрировать, при необходимости, участие коренных народов и местного населения в процессе разработки и реализации методологий REDD на национальном и местном уровнях, а также выяснить последующее влияние деятельности REDD на это население.
 - б. Использование Сторонами методологий REDD, в частности тех, которые защищают права и интересы коренных народов и местных жителей, должно анализироваться и контролироваться независимыми третьими сторонами при соблюдении принципа прозрачности.
 - в. Механизм решения конфликтов должен быть включен в общую программу REDD с целью рассмотрения противоречий, которые могут возникать между правительствами, населением и другими заинтересованными сторонами.
2. Совместное картографирование и разъяснение землевладения и прав на землю, территории и ресурсы должны быть предпосылкой для создания программ REDD. Коренные народы и местное население должны также, по возможности, принимать участие в наземных измерениях, которые служат дополнением методологий дистанционного зондирования. Должны быть разработаны допустимые нормы для контроля выполнения условий UNDRIP, соответствующих национальных законов и подписанных международных конвенций.
3. Политика и методологии REDD должны обеспечивать, чтобы программы REDD не становились причиной переселения коренных народов и местного населения с их земель и территорий. Это должно быть достигнуто, в частности,
 - a. принимая к сведению, а не разрушая традиционные жизненные устои, имеющие значение для обеспечения средств к существованию коренных народов и местного населения, а также
 - б. способствуя сохранению углерода в природных лесах и не допуская перехода природных лесов в леса промышленного назначения или плантациям.

Ниже рассмотрены соображения, лежащие в основе данных рекомендаций.

REDD и права коренных народов и местного населения

Права и интересы коренных народов и местного населения должны быть в центре любой успешной и сбалансированной политики, направленной на урегулирование проблемы вырубki и деградации лесов. Важность уважения и защиты этих прав четко выражена в Декларации ООН о правах коренных народов (UNDRIP). UNDRIP трактует значение существующих пактов о правах человека для коренных народов. Положения статей 10, 19, 20 и 26-30 (где рассматриваются право на изъявление свободного, предварительного и

обоснованного согласия, право на средства существования, а также право на землю, территории и ресурсы) имеют особенно большое значение для программы REDD. Ряд международных конвенций также содержат особые упоминания о правах коренных народов и местных жителей:

- **Конвенция о биологическом разнообразии (CBD)** утверждает, что стороны должны «уважать, охранять, и поддерживать знания, инновационный потенциал и практическую деятельность коренных народов и местного населения» (Статья 8 (j)), а также «защищать и поддерживать сложившееся использование биологических ресурсов в соответствии с традиционными агротехническими приемами, которые совместимы с требованиями по охране или рациональному использованию природных ресурсов» (Статья 10 (с))¹
- **Декларация Рио-де-Жанейро**, которая лежит в основе UNFCCC и CBD, утверждает: «Коренное население, сообщества и другие местные жители играют жизненно важную роль в управлении состоянием окружающей среды и развитии благодаря своим знаниям и традиционной деятельности. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культурные ценности и интересы, а также предоставить им возможность эффективно участвовать в достижении устойчивого развития» (Принцип 22)²
- В **Конвенции Международной организации труда № 169** говорится: «Права населения, связанные с природными ресурсами, находящимися на территории его проживания, требуют особой защиты. К ним относится, в частности, право этих людей на участие в использовании, управлении и охране природных ресурсов» (Статья 15.1). Данная Конвенция содержит много других важных положений, включая право на консультации, участие в принятии решений и самостоятельное определение приоритетов развития (Статьи 6 и 7).³

Недавний доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека⁴ в общих чертах описывает различные последствия климатических изменений и смягчающие меры по защите прав коренного населения и других уязвимых групп. В заключительных главах акцентируется внимание на важности соответствия политики и мер в области климатических изменений, включая REDD, общим целям соблюдения прав человека. В нем также подчеркиваются обязательства государств в рамках международного законодательства о правах человека по вопросам консультаций и сотрудничества с местными жителями с целью обеспечения их прав на изъяснение свободного, предварительного и обоснованного согласия по поводу осуществления мер, которые могут оказать на них влияние (Параграфы 79 and 80).

Чтобы добиться согласованности между механизмами REDD и данными международными документами, любой метод REDD, согласно UNFCCC, должен быть основан на уважении прав человека. Опыт использования Механизма экологически чистого развития свидетельствует о том, что согласованность между деятельностью по предотвращению изменений климата, включая содействие развитию прав человека, и устойчивым развитием не осуществляется автоматически. Поэтому правила, методология и структуры стимулирования, разработанные для REDD, должны полностью и точно соответствовать правам и интересам коренных народов и местного населения.

Роль коренных народов и местного населения в REDD

Обеспечение прав и интересов коренных народов и местных сообществ в процессе разработки программы REDD включает в себя не только выполнение государственных обязательств в отношении данных групп населения. Оно также будет способствовать эффективности и долговечности программ REDD, как было недавно отмечено

¹ Полный текст Конвенции о биологическом разнообразии см. на <http://www.cbd.int/convention/convention.shtml>

² Для ознакомления с полным текстом Декларации Рио-де-Жанейро об окружающей среде и развитию см. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

³ С полным текстом Конвенции Международной организации труда № 169 можно ознакомиться на <http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/62.htm>

⁴ Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека по поводу взаимосвязи между климатическими изменениями и защитой прав человека A/HRC/10/61, 15 января 2009 г., Предварительная версия. Планируется представление документа на десятой сессии Совета по правам человека в марте 2009 г. С докладом можно ознакомиться на: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.61AEV.pdf>

Специальной группой технических экспертов по биологическому разнообразию и климатическим изменениям в рамках CBD⁵.

Коренные жители и местное население играют основную роль в управлении лесными угодьями и их контроле. Они, естественно, будут первыми, кто заметит нелегальную заготовку леса и другие незаконные виды деятельности, происходящие на их территории. Поэтому они могут принимать обязательное участие в «своевременном предупреждении» для REDD. Примером этого может послужить Сипора, маленький остров к югу от Суматры в Индонезии, где жители Ментавай и местные НПО в 2006 г. зарегистрировали незаконную вырубку леса, что послужило причиной ареста преступников.

Когда права коренных народов и местных жителей на их земли, территории и ресурсы официально зафиксированы, их протест по поводу вырубки леса на своей территории имеет больший вес, а интерес к защите собственных лесов, как правило, увеличивается. Это придает дополнительное значение гарантированию прав этих людей, а также поддержке и усилению их возможности защищать свои леса, а также требовать компенсационных выплат в рамках программы REDD. Кроме того, экономическая ценность лесного углерода на основании REDD говорит о безотлагательности решения конфликтов по землевладению в тропических лесах. Для того, чтобы добиться долгосрочного уменьшения деградации и вырубки леса, а также избежать социальных конфликтов, льготные выплаты следует распределять объективно. Обеспечение земельных прав является важной предпосылкой в этом отношении.

Существует несколько примеров, свидетельствующих о том, что коренные народы и местное население, которые получили земельные права, успешно защищают свою территорию от коммерческой заготовки леса и от преобразования ее в земли сельскохозяйственного либо другого назначения. Исследования показали, к примеру, что 416 земельных угодий на площади 104 млн. га, принадлежащих коренным жителям в бассейне реки Амазонка на территории Бразилии практически не подвержены вырубкам леса.⁶ Территория коренного населения Шингу в Бразилии является особенно ярким примером. Здесь коренные жители патрулируют и защищают свои земли от лесорубов, в результате чего на данной территории сохранился почти весь лесной покров. Это резко контрастирует с ситуацией в близлежащих районах, где леса быстро исчезают, превращаясь в пахотные земли.^{7, 8}

5 Выводы в рамках проекта Специальной группы технических экспертов по биологическому разнообразию и климатическим изменениям, стр. 9, ноябрь 2008 г. См. доклад на <http://www.cbd.int/doc/meetings/cc/ahteg-bdcc-01/other/ahteg-bdcc-01-findings-en.pdf>.

6 Soares-Filho et al (2008 г.). Сокращение выбросов углерода в связи с вырубкой лесов в Бразилии: роль Программы развития особо охраняемых природных территорий Амазонии (ARPA). WWF/IPAM

7 В Бразильской Амазонии вырубка лесов составляет 1% от их общей площади на территории проживания коренных жителей по сравнению с 2% в заповедных зонах, 8% в природоохранных зонах устойчивого использования государственного значения и 19% - за пределами охраняемой территории.

8 Nepstad, D.; Schwartzman, S.; Bamberger, B.; Santilli, M.; Ray, D.; Schlesinger, P.; Lefebvre, P.; Alencar, A.; Prinz, E.; Fiske, G.; Rolla, A., "Inhibition of Amazon deforestation and by parks and indigenous reserves", Conservation. Biology 20: 65-73, 2006.

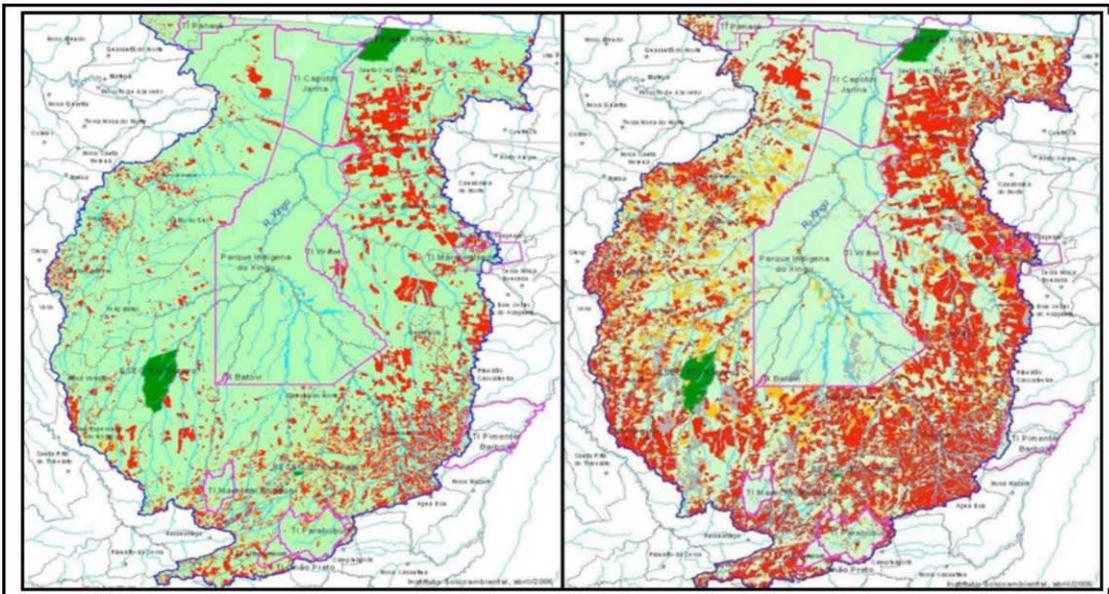


Рисунок: Вырубка лесов вокруг заповедника Шингу на территории Бразильской Амазонии в 1994 г. (слева) и 2005 г. (справа). Источнике: Instituto Socioambiental.

Коренные народы и местное население все в большей степени вовлекаются в процесс установления территориальных границ. Посредством «наземной совместной картографии» они используют технологию GPS для определения границ своих территорий.⁹ Этот первый шаг облегчит в дальнейшем официальное установление границ и оформление правового титула на землю. Сотрудничество между коренным населением и правительством может способствовать лучшему пониманию и уважение правительством традиционного землепользования. В Индонезии технологию GPS используют местные жители Orang Rimba на Суматре, проживающие на территории национального парка Bukit Duabelas с целью продемонстрировать администрации парка, как они используют лесные ресурсы.

В результате Министерство земельных и лесных угодий разделило национальный парк на «потребительские зоны» с учетом традиционного использования лесов коренным населением.

Методологические требования к устранению неблагоприятного воздействия REDD на права человека

В то время, как укрепление прав коренных народов и местного населения доказывает усиление долгосрочной защиты тропических лесов, опыт показывает, что деятельность в области управления лесными ресурсами, которая приводит к выселению или переселению этих жителей и сообществ с их земель и территорий, может иметь серьезное отрицательное экологическое влияние, так же как и очевидные отрицательные социальные последствия. Изучение фактов предыдущего выселения местных жителей в связи с охраной лесов выявило, что «последствия процесса выселения и переселения людей, в свою очередь, оказывают ряд неблагоприятных воздействий на состояние лесных экосистем».¹⁰

Для того, чтобы избежать выселения коренных народов и местного населения, важно удостовериться в том, что политика и методологии REDD содействуют сохранению углерода в природных лесах, а также исключить преобразование природных лесных массивов в леса промышленного значения или плантации. Создание обширных плантаций монокультур во многих случаях послужило результатом выселения местных жителей с их земель.¹¹ Необходимо внедрить общую методологию учета дабы обеспечить сохранность

9 Mark Hopkins, "Conservation: Mark of respect", Nature 448: 402-403, 2007

10 Michael M. Cernea and Kai Schmidt-Soltau: "Biodiversity conservation versus population resettlement: Risks to nature and risks to people" (Бонн, Германия: 2003), предоставлено на http://www.cifor.cgiar.org/publications/corporate/cd-roms/bonn-proc/pdfs/papers/T4_FINAL_Cernea.pdf

11 Frances Seymour, "Forests, Climate Change and Human Rights: Managing Risks and Trade-Offs", (Борар, Индонезия: 2008), стр. 11-12.

углерода в природных лесах, а также избежать преобразования природных лесных массивов в леса промышленного значения и плантации.

Для того, чтобы избежать переселения людей, важно избегать планирования устойчивой, традиционной деятельности коренных народов и местного населения по обеспечению средств к существованию путем использования механизма REDD. Традиционная деятельность, например, многие виды подсечно-переложного земледелия, зачастую оказывает очень незначительное влияние на запасы углерода в лесных экосистемах. Планирование традиционной деятельности коренных народов и местных жителей увеличило бы риск выселения и переселения данных незащищенных групп населения, не затрагивая реальных виновников эмиссий от вырубки и деградации лесов.

Для того, чтобы избежать противоправного воздействия на такую традиционную деятельность, важно включать коренные народы и местное население в процесс создания методологий и стратегий REDD, а также обеспечивать всестороннюю и прозрачную оценку общего, долгосрочного влияния традиционной деятельности этих людей на запасы углерода.