



Distr.  
GENERAL

E/CN.4/AC.47/2000/2  
16 December 1999  
ARABIC  
Original: ENGLISH

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي

### لجنة حقوق الإنسان

الدورة السادسة والخمسون

الفريق العامل بين الدورات المخصص المفتوح العضوية

المعني بإنشاء محفل دائم للسكان الأصليين

جنيف، ١٤-٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٠

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

### المقترحات المتعلقة بإمكانية إنشاء محفل دائم للسكان الأصليين

ورقة عمل تتعلق بالمشاورات التي عقدها رئيس - مقرر الاجتماع الأول للفريق العامل  
بين الدورات المخصص المفتوح العضوية بشأن إنشاء محفل دائم للسكان الأصليين،  
مقدمة عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٥٢/١٩٩٩

### خلاصة وتوصيات

يرد في هذا التقرير عدد من التوصيات المقدمة استناداً إلى المشاورات التي أجراها رئيس - مقرر الفريق العامل بين الدورات المخصص المفتوح العضوية مع ممثلي الحكومات والسكان الأصليين والخبراء بشأن المحفل الدائم للسكان الأصليين. ولم يكن ممكناً التوصل إلى وجهة نظر مشتركة بشأن جميع المسائل الهامة التي تتصل بالمحفل الدائم. وتم الإعراب عن آراء متنوعة للغاية بشأن عدد من المسائل. ورأى الرئيس - المقرر أن من واجبه أن يقدم توصيات توفيقية بغرض بناء توافق للآراء. وربما لن يمكن التوصل إلى توافق للآراء سريعاً. وبالإضافة إلى ذلك أصبح من الواضح خلال المشاورات أنه لن يتسنى التوصل إلى "حل واحد" لعدد من المسائل المعلقة.

ولهذا السبب فإن التوصية الأكثر أهمية الوحيدة في هذا التقرير هي إنشاء المحفل الدائم لفترة تجريبية مدتها سنتان أو ثلاث سنوات. وبعد إجراء تقييم متعمق لطرائق العمل والنتائج والإجراءات والتجارب أثناء هذه الفترة يمكن اتخاذ قرارات نهائية.

### التوصية الأولى

ينبغي إنشاء المحفل لفترة تجريبية. ويمكن أن تمتد هذه المرحلة ما بين سنة واحدة وثلاث سنوات.

### التوصية الثانية

إذا قرر كل من لجنة حقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي إنشاء المحفل والإبقاء على ولاية الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، على الأقل في الوقت الحالي، يمكن للمحفل والفريق العامل أن يجتمعا "المرّة تلوى الأخرى".

### التوصية الثالثة

ينبغي صياغة ولاية المحفل الدائم على غرار ولاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي (المادتان ٦٢ و ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة).

### التوصية الرابعة

يمكن إضافة نهج يستند إلى الحقوق كجانب من جوانب الولاية، طالما أن هذا الجانب ليس حصرياً.

### التوصية الخامسة

(أ) ينبغي أن يكون المحفل الدائم في شكل هيئة استشارية معنية بقضايا السكان الأصليين؛

(ب) ينبغي ألا تتخذ الهيئة (الهيئات) الأصلية قرارات فيما يتعلق بقضايا السكان الأصليين دون طلب المشورة من المحفل؛

(ج) يمكن للمحفل الدائم أن يسدي المشورة بشأن جميع المسائل التي تتدرج في ولاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي والتي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بقضايا السكان الأصليين؛

(د) تتخذ القرارات المتعلقة بالجواهر - أي المشورة التي تسدى للهيئة (الهيئات) الأصلية - دون تصويت؛

(هـ) يمكن للمحفل أن يتخذ قرارات تتعلق بإجراءاته الخاصة بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين.

#### التوصية السادسة

(أ) ينبغي أن يكون المحفل الدائم في شكل هيئة استشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي؛

(ب) يمكن له أن يمارس دوره الاستشاري بشكل مباشر أو غير مباشر (أي من خلال أي من الهيئات الفرعية الأخرى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي)؛

(ج) إذا طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو إحدى هيئاته الفرعية المشورة صراحة، تقدم المشورة إلى الهيئة المشار إليها في الطلب؛

(د) إذا كان المحفل هو جانب المبادرة المتعلقة بإسداء المشورة، فإنها تقدم للمجلس الاقتصادي والاجتماعي و/أو الهيئات الفرعية التابعة للمجلس حسب ما يراه المحفل ملائماً؛

(هـ) يمكن للمحفل أن يقدم آراءه الاستشارية إلى واحدة أو أكثر من الهيئات الفرعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي؛

(و) فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بإجراءاته الخاصة، يقوم المحفل، كلما اقتضت الضرورة ذلك و/أو كان ذلك ملائماً، بإرسال مشاريع المقررات إلى المجلس مباشرة لكي يقرها.

#### التوصية السابعة

(أ) ينبغي أن تتخذ القرارات المتعلقة بالمسائل الإجرائية، وبمسائل مثل الاسم، بالنسبة للفترة الأولية فقط؛

(ب) في هذه المرحلة الأولية، ينبغي أن يطلب من جمعية معنية بقضايا السكان الأصليين أن تنتخب/ تختار محفلاً دائماً معنياً بقضايا السكان الأصليين؛

- (ج) ينبغي أن يتألف المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين من عدد من الأعضاء يختارهم ممثلو الحكومات وعدد مماثل من أعضاء يختارهم مشاركون من السكان الأصليين؛
- (د) ينبغي أن تعكس عضوية المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين على نحو منصف التنوع الجغرافي والثقافي للعالم؛
- (هـ) ينبغي أن يضم المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين ما بين ٢٠ و ٣٠ عضواً؛
- (و) يمكن للمحفل المعني بقضايا السكان الأصليين أن يدعو خبراء للمشاركة في اجتماعاته على أساس كل حالة على حدة؛
- (ز) ينبغي للجمعية والمحفل المعني بقضايا السكان الأصليين أن يعقدا سنوياً اجتماعاً مشتركاً في جنيف؛
- (ح) يمكن أن يكون مقر أمانة المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين في مكتب المفوضة السامية لحقوق الإنسان؛
- (ط) ينبغي للمحفل المعني بقضايا السكان الأصليين أن يقترح نظامه الداخلي، آخذاً في الاعتبار خصائصه وازدواج العضوية فيه. وينبغي لأعضاء المكتب (الرئيس، نائب الرئيس، المقررون) أن يمارسوا وظائفهم على نحو مشترك؛
- (ي) في نهاية المرحلة الأولى، ينبغي دراسة فكرة اتباع "نموذج منظمة العمل الدولية" دراسة كاملة، ومن الأفضل أن يتم ذلك على أساس مقترحات ملموسة؛
- (ك) ينبغي أن يمول المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين في مرحلته الأولى من التبرعات. وبعد ذلك، ينبغي تمويله من الميزانية العادية للأمم المتحدة.

#### مقدمة

#### معلومات أساسية عن الفريق العامل وولايته

١- في ١٩٨٨، أنشأت لجنة حقوق الإنسان فريقاً عاملاً مخصصاً، طُلب منه أن يدرس إمكانية إنشاء محفل دائم للسكان الأصليين (القرار ٢٠/١٩٩٨)، وطلبت من الفريق العامل أن يقدم إلى اللجنة في دورتها الخامسة والخمسين تقريراً، يشمل مقترحات. وقد نجم إنشاء الفريق العامل المخصص عن عدد من قرارات لجنة حقوق الإنسان

(٢٨/١٩٩٤، ٣٠/١٩٩٥، ٤١/١٩٩٦، ٣٠/١٩٩٧) والجمعية العامة (٢١٤/٤٩، ١٥٧/٥٠، ٧٨/٥١، ١٠٨/٥٢). وفي المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المعقود في فيينا في عام ١٩٩٣ تمت مناقشة إمكانية إنشاء محفل دائم. وعكس نص إعلان وبرنامج عمل فيينا في المناقشة حيث أوصى بأن تنتظر الجمعية العامة في إمكانية إنشاء محفل دائم في إطار أنشطة العقد الدولي للسكان الأصليين في العالم (الجزء الثاني، الفقرة ٣٢).

#### المشاورات

٢- اجتمع الفريق العامل المخصص في جنيف في الفترة من ١٥ إلى ١٩ شباط/فبراير ١٩٩٩ (انظر E/CN.4/1999/83). وقد أنجز جزء كبير من العمل أثناء الاجتماع، غير أن المشاركين لم يتمكنوا من التوصل إلى اتفاق تام بشأن إجراءات طرائق إنشاء محفل دائم. ومع ذلك، فتحديد "مقومات توافق للآراء في المستقبل"، خفضت الاختلافات بما فيه الكفاية فقررت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٥٢/١٩٩٩، إعادة إنشاء الفريق العامل المخصص ليكمل المهمة. وأسندت اللجنة إلى رئيس - مقرر أول فريق عامل مهمة التشاور مع كل من ممثلي الحكومات وممثلي السكان الأصليين من أجل التحضير للاجتماع الثاني للفريق العامل. وللإستماع إلى آراء أكبر عدد من الأطراف المهمة، أجريت المشاورات أثناء الدورة السابعة عشرة للفريق العامل المعني بالسكان الأصليين في تموز/يوليه ١٩٩٩. وعقد الرئيس - المقرر اجتماعات مفتوحة مع ممثلي الحكومات، ومع المهتمين من السكان الأصليين. وبالإضافة إلى ذلك، اجتمع على حدة مع عدد من الممثلين والخبراء للاستماع إلى آرائهم.

#### التوصيات

٣- يناقش هذا التقرير عدداً من المسائل التي ينبغي حلها قبل إنشاء محفل دائم. ويتضمن متن التقرير عدداً من الآراء - وليس جميعها بالتأكيد - التي أعرب عنها أثناء المشاورات. والسبب في ذلك هو أنه ليس القصد من هذا التقرير أن يعكس أكبر تشكيلة من الآراء المتعلقة بإنشاء المحفل الدائم. وإذا كانت بعض الآراء المعرب عنها غير واردة فيه، فإن ذلك لا يعني بالتأكيد أن هذه الآراء غير مثيرة للاهتمام. وإنما فقط أن هذه الأفكار غير "مناسبة"؛ وبعبارة أخرى، يرى الرئيس - المقرر أنه لا يمكن استخدام هذه الأفكار - في الوقت الراهن - "كمقومات" توافق ناشئ للآراء.

٤- وتجدر الإشارة إلى الطريقة التي ينبغي أن تواصل بها العملية انطلاقاً من هذه النقطة. ويبدو من المستصوب أن تتضمن عملية إنشاء محفل دائم فترة تجريبية. وسيكون من المفيد أن يجتمع المحفل عدة مرات قبل انتهاء العقد الدولي للسكان الأصليين في العالم. وسيحتاج الأمر إلى تحديد عدد الدورات التي ستعقد، ولكن عقد دورتين أو ثلاث دورات مدة كل منها أسبوع يمكن أن يزود لجنة حقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بمعلومات كافية تمكن هاتين الهيئتين من إجراء تقييم كامل لأساليب عمل المحفل ومداولاته وأهدافه ونتائجه. وينبغي أن يسفر هذا التقييم عن مجموعة من التوصيات الإضافية لتعزيز عمل المحفل الدائم بصفته حجر زاوية لمنظومة

الأمم المتحدة. ومن غير المستبعد عند هذه النقطة أن تتضح فائدة عدد من الأفكار التي لم ترد في هذا التقرير في حل المشاكل التي قد تظهر في غضون ذلك.

٥- والهدف من هذا التقرير هو توفير نقطة انطلاق لإنشاء محفل دائم، لا أن يكون برنامجاً لفترة زمنية طويلة. والسبب في ذلك هو أن هذا المحفل الدائم سيكون بطبيعته هيئة من نوع جديد تماماً داخل منظومة الأمم المتحدة لأنه سيعطي ممثلي الحكومات والسكان الأصليين مسؤولية مشتركة.

٦- وثمة سبب آخر لتنظيم المحفل الدائم على أساس تجريبي في البداية هو القلق المعرب عنه أثناء المشاورات، من التداخل المحتمل لمهام المحفل والفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والتابع للجنة الفرعية المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان. وقال عدد من ممثلي الحكومات إن من اللازم إلغاء الفريق العامل إذا أنشئ محفل. ومن ناحية أخرى، أعرب عدد من الممثلين، معظمهم من السكان الأصليين، عن رأي مفاده أن إلغاء الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين سيعرض للخطر المنجزات الكثيرة لهذه الهيئة، التي ثبت، أنها مفيدة جداً في رأيهم.

٧- وعلى الرغم من أن النظر في مستقبل الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين لا يشكل، بالمعنى الضيق، جزءاً من ولاية الفريق العامل المخصص، أو الرئيس - المقرر، يمكن أن تترتب على إنشاء المحفل آثار بالنسبة لهيئات أخرى في الأمم المتحدة تعمل في هذا الميدان. وتفيداً لإصدار حكم مسبق بشأن فعالية أي من الهيئات المعنية، ينبغي إجراء تقييم كامل لها. لهذا ستنجح الفترة التجريبية التي سيتم خلالها تطوير المحفل الدائم وقتاً للتقييم المتعمق للقيمة المضافة لكل من الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والمحفل الدائم. ومعرفة ما إذا كان ينبغي الاحتفاظ بالهيئتين، أم دمجهما، أم الإبقاء على واحدة فقط، مسألة يمكن معالجتها على أفضل نحو من خلال تقييم لمزايا وإسهامات كل منهما.

٨- واقترح بعض المندوبين أن تعقد اجتماعات الفريق العامل والمحفل "الواحد تلو الآخر"، بينما اقترح آخرون أن يصبح أعضاء الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين تلقائياً أعضاء استشاريين في المحفل. ويبدو أن هذا الاقتراح الأخير يعني ضمناً إحلال الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين محل المحفل.

٩- وللفترة التجريبية المقترحة للمحفل بعض الآثار على مرحلته الأولى. وستعالج هذه الجوانب بالتفصيل أدناه.

## التوصية الأولى

ينبغي أن ينشأ المحفل لفترة تجريبية. وقد تمتد هذه الفترة من سنة إلى ثلاث سنوات.

## التوصية الثانية

إذا قرر كل من لجنة حقوق الإنسان والمجلس الاقتصادي والاجتماعي إنشاء المحفل والإبقاء على ولاية الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين - على الأقل في الوقت الراهن، يمكن للمحفل والفريق العامل أن يجتمعا "الواحد تلو الآخر".

### أولاً- ولاية المحفل

١٠- أعربت وفود كثيرة عن رأي مفاده أن ولاية المحفل ومهامه هي أهم المسائل. وكان الاختلاف الرئيسي في الآراء يتعلق بمسألة معرفة ما إذا كان ينبغي للمحفل أن يقتصر على "تهج يستند إلى الحقوق" أم ينبغي أن تكون له ولاية واسعة (تستند إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي). ومن الجلي أن للإجابة على هذا السؤال أثراً على مكانة المحفل داخل المنظومة.

١١- إن المسائل المشار إليها في الفقرة السابقة تتسم بدرجة من الأهمية، إلا أنه لا ينبغي المغالاة في أهمية الآثار العملية. ومفهوم "حقوق الإنسان" في الوقت الحالي مفهوم واسع النطاق. والكثير من المسائل التي تعالج عادة وتقليدياً في أماكن مختلفة داخل منظومة الأمم المتحدة مسائل يمكن تناولها من زاوية حقوق (الإنسان). وعلى سبيل المثال، تعالج المشاكل التي تكتنف الرعاية الصحية والتعليم والإمدادات الغذائية داخل منظمة الصحة العالمية واليونسكو واليونيسيف ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي. ومع ذلك، فلو عرفت هذه المسائل بشكل مختلف إلى حد ما كمسائل تتصل بالحق في الحياة، والحق في الصحة والحق في التعليم والحق في الغذاء، لأمكن بوضوح إثبات اختصاص لجنة حقوق الإنسان بها.

١٢- وتوجد في الواقع، علاقة واضحة بين جميع المسائل الاجتماعية والاقتصادية والحقوق (حقوق الإنسان)، مثلما توجد صلات واضحة لا لبس فيها بين أعمال حقوق (الإنسان) وقضايا التنمية الاجتماعية والاقتصادية وبذلك فإن الاختلاف المشار إليه في الفقرة ١٠ يتعلق بنقطة انطلاق لا بمبدأ.

١٣- وفي بعض الأحيان يجادل بأن ولاية الفريق العامل المخصص مستمدة من لجنة حقوق الإنسان ومن ثم ينبغي أن ينصب تركيز الفريق العامل المخصص والمحفل الدائم بصورة رئيسية على المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان. وإذا أخذ في الاعتبار جدول أعمال اللجنة الآخذ في التوسع ونتائج الاجتماع الأول للفريق العامل المخصص، اتضح أن من المرجح أن يحدث توافق للآراء بشأن ولاية واسعة للمحفل الدائم وليس بشأن ولاية ضيقة النطاق.

١٤- ورأى عدد من ممثلي السكان الأصليين أنه ينبغي إدراج تسوية المنازعات في ولاية المحفل، لا سيما في الحالات التي تنشب فيها النزاعات بين الدول والشعوب الأصلية. ولأسباب إجرائية وجوهرية في أغلبها، إن لم يكن

جميعها، عارض ممثلو الحكومات هذا الرأي. ويستنتج من المسألة الإجرائية التي أثّرت - أي مسألة تعارض هذه الولاية مع ميثاق الأمم المتحدة (الفصلان السادس والسابع) - أنه لا يمكن اتخاذ هذه الخطوة دون إشراك أو (موافقة) أجهزة رسم السياسات الرئيسية في الأمم المتحدة. وحيث أن ذلك سيعطل حتماً عملية إنشاء المحفل الدائم بل ويمكن أن يوقفها، فلا ينبغي النظر في اتخاذ هذه الخطوة في الوقت الحاضر.

١٥- وثمة مسألة أخرى تتصل بطابع المحفل: حيث أن المحفل سيعالج جميع المسائل التي تؤثر على حياة الأفراد الأصليين والشعوب والمجتمعات الأصلية، فإن نهجاً متخصصاً بحثاً قد لا يكون مناسباً كوسيلة لمعالجة جميع المسائل موضع الخلاف.

١٦- وإذا أخذت في الاعتبار الحجج المستخدمة في كل من الاجتماع الأول للفريق العامل والمشاورات ونتائجها، بدا أن الأغلبية ترى أنه ينبغي أن تكون ولاية المحفل متصلة اتصالاً وثيقاً بولاية المجلس الاجتماعي والاقتصادي كما نص عليها ميثاق الأمم المتحدة.

### التوصية الثالثة

ينبغي أن تصمم ولاية المحفل الدائم على نسق ولاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي (المادتان ٦٢ و ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة).

### التوصية الرابعة

يمكن إضافة نهج يستند إلى الحقوق كجانب من جوانب الولاية، طالما أن هذا الجانب ليس حصرياً.

ثانياً- هيئة استشارية أو هيئة لرسم السياسات، ومسألة التصويت

١٧- شكلت عملية صنع القرار موضوع مناقشة طويلة ومثيرة للاهتمام. وكانت المشاكل التي نوقشت متشابهة لدرجة استدعت معالجة هذه المسائل في فصل واحد من هذا التقرير. وبالرغم من الاختلافات في الآراء، يبدو - من المشاورات - أن هناك مجالاً لصيغة توفيقية تأخذ في الاعتبار معظم الحجج التي سيقّت.

١٨- والمسائل المتعلقة بطريقة التوصل إلى قرارات وبتحديد القضايا التي ينبغي اتخاذ قرارات بشأنها وهدف ذلك، هي مسائل مرتبطة في حد ذاتها بمسألة طبيعة المحفل.

١٩- ونظراً لأن من المستحيل إيراد المناقشة كاملة في هذا التقرير، سيتم تقديم ملخص وجيز للمواقف المعرب عنها.



٢٠- وكان جميع ممثلي السكان الأصليين تقريباً يفضلون إنشاء محفل دائم في شكل هيئة لوضع السياسات. واعترضت الأغلبية الساحقة لممثلي الحكومات اعتراضاً شديداً على هذا النهج. وأكد أن القرارات التي يتخذها المجلس قرارات يمكن أن تكون لها عواقب في مجالات أخرى، لا تتصل بقضايا السكان الأصليين، ويمكن أن تترتب عليها آثار مالية. ولا بد أن يقر القرارات التي يترتب عليها مثل هذه العواقب والآثار هيئات أخرى (مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة) لا يوجد بها ممثلون للسكان الأصليين. وبالتالي، من الممكن جداً أن تؤدي مطالبة المحفل بدور في وضع السياسات، إلى جعله "عديم الفعالية".

٢١- وبما أن من المرجح أن يكون المحفل الدائم هيئة يشارك فيها ممثلو الحكومات والشعوب الأصلية على قدم المساواة - أو على نحو عادل - فقد أُشير إلى احتمال ظهور صعوبات إذا اتخذت القرارات عن طريق نظام التصويت.

٢٢- وأشير إلى ضرورة التمييز في عملية صنع القرار بين صنع القرار بشأن المسائل الفنية وصنع القرار بشأن المسائل الإجرائية. وفيما يخص المسائل الإجرائية (هل ينطبق النظام الداخلي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي؟ وكيف يمكن وضع أنظمة داخلية مختلفة؟) ترد أدناه بعض الملاحظات.

٢٣- ويمكن على أساس المشاورات اقتراح حل توفيق للمسائل المتعلقة. ولا ينبغي النظر إلى هذا الحل التوفيقى على أنه الحل الممكن الوحيد، بل بالأحرى على أنه حل يوضح السبيل إلى إيجاد صيغة يقبلها الجميع. وفيما يتعلق بهذه المسألة بالذات، من المفيد التأكيد من جديد على ضرورة إنشاء المحفل بأسلوب يتميز بمرونة كافية تجعله يتكيف مع التطورات المقبلة، عند الاقتضاء. وبعد تقييم كامل للمرحلة الأولية والتجريبية، يمكن إجراء عمليات التكيف بسهولة كبيرة للسماح للمحفل بالتأثير إلى أقصى حد في قضايا السكان الأصليين.

## التوصية الخامسة

(أ) ينبغي أن يكون المحفل الدائم في شكل هيئة استشارية معنية بقضايا السكان الأصليين؛

(ب) ينبغي ألا تتخذ الهيئة (الهيئات) الأصلية قرارات بشأن قضايا السكان الأصليين دون أن تطلب المشورة من المحفل؛

(ج) يمكن للمحفل الدائم أن يقدم المشورة بشأن جميع المسائل التي تدرج في ولاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي والتي تتصل بشكل مباشر أو غير مباشر بقضايا السكان الأصليين؛

(د) يجب أن تتخذ القرارات المتعلقة بالجواهر - أي المشورة المقدمة إلى الهيئة (الهيئات) الأصلية - دون تصويت؛

(هـ) يمكن للمحفل أن يتخذ قرارات بشأن إجراءاته الخاصة بالأغلبية البسيطة أو أغلبية الثلثين.

### ثالثاً- مركز المحفل الدائم داخل منظومة الأمم المتحدة

٢٤- من الواضح أن هناك، كما هو الحال بالنسبة لولاية المحفل، وجهتي نظر بشأن مسألة المركز الذي ينبغي أن يحتلها المحفل داخل منظومة الأمم المتحدة. ففي إحدهما - رأي الأقلية - يفضل بوضوح أن يكون المحفل الدائم في شكل هيئة تابعة للجنة حقوق الإنسان. أما في الأخرى فتعتبر القضايا موضع الاهتمام قضايا ذات طابع أشمل وتقتضي بالتالي أن يكون المحفل الدائم تابعا بشكل مباشر للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. ورأى عدد من ممثلي السكان الأصليين أنه ينبغي إعطاء المحفل مركزاً أعلى من ذلك داخل منظومة الأمم المتحدة.

٢٥- وأكد بعض ممثلي الحكومات أن ولاية الفريق العامل المخصص انبثقت من اللجنة ولا يمكن بالتالي أن يكون المحفل تابعا للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مباشرة. ولكن المجلس هو الذي سببت، على أي حال، في مسألة إنشاء المحفل الدائم، ومن ثمن يمكن الشك في سلامة هذا الرأي.

٢٦- وبما أن هناك مسائل كثيرة تعالج داخل المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وصلة مباشرة بين اللجان الفنية التابعة للمجلس وقضايا السكان الأصليين، فإن إعطاء المحفل مركز الهيئة الفرعية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مباشرة أمر يبدو معقولاً.

٢٧- وكما سبقت مناقشته، من المرجح أن يكون للمحفل الدائم طابع الهيئة الاستشارية. وبذلك يبدو من الصعب تلبية طلب عدة جهات تريد أن يكون المحفل الدائم في شكل لجنة فنية جديدة تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٢٨- والرأي الذي أعرب عنه الكثيرون والذي مفاده أنه ينبغي أن تتألف عضوية المحفل من ممثلي الحكومات والسكان الأصليين على السواء رأي يمكن اعتباره متناقضاً مع فكرة إنشاء محفل في شكل لجنة فنية تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وستكون السمة المميزة للمحفل متمثلة - على سبيل الافتراض في كونه أول هيئة تابعة للأمم المتحدة ذات "عضوية مختلطة". وتقود هذه السمة الخاصة إلى استنتاج أنه لا ينبغي أن يكون المحفل في شكل "هيئة مماثلة" لهيئات الأمم المتحدة التقليدية.

٢٩- وعلى افتراض أن المحفل سيكون هيئة تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، فإن مسألة صلاته بالهيئات التابعة للمجلس الأخرى ستحتاج إلى حل. ويمكن أن يُطلب من المحفل، بوصفه هيئة تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أن يقدم المشورة إلى المجلس من خلال اللجان الفنية وغيرها من اللجان أو أن يتعاون معها. وبالمثل، سيتعين تحديد ما إذا كان مركز المحفل كهيئة فرعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي سيمنعه من تقديم المشورة مباشرة إلى هيئات فرعية أخرى في جميع الظروف.

٣٠- وواضح أنه إذا أراد المجلس أن يطلب المشورة المباشرة من المحفل بشأن مسألة قيد استعراضه، فلا بد أن يكون مسموحاً للمحفل أن يقدم هذه المشورة مباشرة. ومن ناحية أخرى، ينبغي أن يظل ممكناً لأي من اللجان الفنية أن تطلب المشورة المباشرة من المحفل، ولو كان ذلك للاضطلاع بعملها على نحو أكثر فعالية فقط.

٣١- وأما في الحالات التي لا تطلب فيها المشورة ولكن المحفل نفسه يرى أن من المهم تقديم تعليقاته، فإن مسألة "توجيه" هذه المشورة مسألة لا يمكن حلها بسهولة. ويبدو أن المحفل نفسه هو الأقدر على تحديد مدى استصواب الإعراب عن آرائه للمجلس مباشرة أو من خلال إحدى لجانه الفنية.

٣٢- وستتوقف أمور كثيرة على طريقة العمل التي سيضعها المحفل. ومن الصواب أن تترك هذه المسألة مفتوحة في الوقت الحالي. وأثناء تقييم المرحلة الأولى، ينبغي تمحيص النظر في هذه المسائل.

### التوصية السادسة

(أ) ينبغي أن يكون المحفل الدائم في شكل هيئة استشارية تابعة للمجلس؛

(ب) يمكن له أن يمارس دوره الاستشاري بشكل مباشر أو غير مباشر (أي من خلال أي من الهيئات الفرعية الأخرى التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي)؛

(ج) إذا طلب المجلس أو إحدى هيئاته الفرعية المشورة صراحة، تقدم المشورة إلى الهيئة المشار إليها في الطلب؛

(د) إذا كان المحفل هو صاحب المبادرة المتعلقة بإسداء المشورة فإنها تقدم إلى المجلس و/أو الهيئات الفرعية التابعة للمجلس حيثما يراه المحفل ملائماً؛

(هـ) يمكن للمحفل أن يقدم آراءه الاستشارية إلى واحدة أو أكثر من الهيئات الفرعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي؛

(و) فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بإجراءاته الخاصة يقوم المحفل، كلما اقتضت الضرورة ذلك و/أو كان ذلك ملائماً، بإرسال مشاريع المقررات مباشرة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي لكي يقرها.

#### رابعاً- شكل المحفل (الاسم، العضوية، الدستور)

##### ملاحظات عامة

٣٣- سيتعين حسم مسائل تقنية كثيرة تتعلق بشكل المحفل. وقد يبدو عدد كبير من هذه المسائل عادياً، ولكن من الممكن أن يكون لها أثر خطير على احتمالات إنشاء المحفل. لهذا، من الضروري معالجة هذه المسائل بشيء من التفصيل. وسيقدم أدناه عدد من المقترحات التي ستعزز إمكانية وجود إنشاء المحفل. ولتعزيز "اهتمام" جميع الجهات المعنية، ينبغي، في الوقت ذاته، أن يعالج المحفل ذاته الكثير من المسائل المتصلة بالإجراءات بمزيد من التعمق. وستستفيد عمليات الاختيار التي ستتم بعد المرحلة الأولية وبعد تقييم هذه المرحلة كثيراً من عملية صنع القرارات في المحفل ذاته، الذي يمكن له أن يستعمل - بطريقة ابتكارية - الأفكار الكثيرة المعرب عنها أثناء المشاورات.

##### اسم المحفل

٣٤- أجريت، في الماضي، بعض المناقشات الطويلة التي تبدو لأول وهلة مرتبطة بالأخرى بمعنى عبارتها "السكان الأصليين" و"الشعوب الأصلية". ولا ينبغي التقليل من أهمية آثار استخدام أي من المصطلحين. وحتى الآن لم يتم التوصل إلى حل. وثمة سبيل لتجنب هذا النزاع هو تسمية المحفل بـ "المحفل الدائم المعني بقضايا السكان الأصليين". وفي هذا الصدد، من المفيد التذكير بأن اسم البند ذي الصلة في جدول أعمال لجنة حقوق الإنسان هو "قضايا السكان الأصليين".

##### كيف يمكن تحديد تكوين المحفل

٣٥- أثّرت أثناء المشاورات، مسألة كيفية تحديد تكوين المحفل وقدمت اقتراحات بشأن عدد الأعضاء، والطابع التمثيلي للأعضاء، وإمكانية تمتعهم بالمساواة في المركز (ممثلو الحكومات، ممثلو السكان الأصليين، الأعضاء الخبراء).

٣٦- وكانت النتيجة العامة التي وصلت إليها المناقشة هي إنه ينبغي لجمعية معنية بقضايا السكان الأصليين أن تنتخب أو تختار أعضاء المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين. ويمكن أن تكون هذه اللجنة مكونة من ممثلين للحكومات والدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومن مراقبين مثل سويسرا والكرسي الرسولي ومنظمة التحرير الفلسطينية ومنظمات السكان الأصليين. ويمكن أن تستخدم في دعوة الممثلين الأصليين الصيغة المستخدمة حالياً في دعوة المنظمات والأفراد لحضور اجتماعات الأفرقة العاملة التابعة للجنة حقوق الإنسان.

٣٧- وأثناء الأيام الأولى للجمعية، ينبغي مناقشة طرائق انتخاب أو اختيار أعضاء المحفل مع وضع الأفكار التالية في الاعتبار:

- (أ) ينبغي أن يكون عدد ممثلي الحكومات وعدد ممثلي السكان الأصليين متساويين؛
- (ب) يقوم كل من ممثلي الحكومات وممثلي السكان الأصليين بانتخاب/اختيار الأعضاء الذين يمثلونهم؛
- (ج) يشارك أعضاء المحفل بصفته الشخصية، ولكن تقوم فئتا الأعضاء، كمجموعتين، بتمثيل المجموعة التي اختارتها؛
- (د) ينبغي أن يكون الأعضاء الذين يمثلون كل جهة ممثلين للمجموعة ككل.

٣٨- ويمكن أن يعني ذلك أن تقوم كل مجموعة إقليمية من الجانب الحكومي بانتخاب/اختيار عدد من الأعضاء يتم تحديدهم (يتم مثلاً توزيعهم بطريقة لا تختلف عن طريقة توزيع أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي)، بينما يختار السكان الأصليون أعضاءهم وفقاً للتجمع نفسه أو نوع آخر من التجمعات الإقليمية. وتجدر الإشارة إلى أنه تم تقديم مقترحات بشأن توزيع الشعوب الأصلية وفقاً للمجموعات التالية: مجموعة لأوروبا الشمالية/أمريكا الشمالية/القطب الشمالي؛ مجموعة لشمال آسيا (تضم بوجه خاص السكان الأصليين الناطقين بالروسية)؛ ومجموعة لأمريكا اللاتينية؛ ومجموعة لجنوب المحيط الهادئ، تضم أستراليا ونيوزيلندا وبلدان جنوب المحيط الهادئ؛ ومجموعة أفريقية؛ ومجموعة آسيوية. وينبغي لممثلي السكان الأصليين أنفسهم أن يحددوا تكوين هذه المجموعات (أو غيرها).

٣٩- وبالمثل، ينبغي لممثلي السكان الأصليين أن يحددوا توزيع المقاعد بين مختلف المجموعات الإقليمية للسكان الأصليين. ونوقشت مسألة عدد الأعضاء.

#### عدد الأعضاء/أعضاء المكتب

٤٠- كان من الواضح أنه لا ينبغي أن يكون عدد أعضاء المحفل شديد الارتفاع (إذ ستظهر مشاكل التكلفة والكفاءة والفعالية)، ولا شديد الانخفاض (قد يتعرض التمثيل الإقليمي للخطر). ويبدو أن ما بين ٢٠ و ٣٠ عضواً عدد يمثل اختياراً منطقياً. ولاتباع نهج عادل، ينبغي النظر في اشتراك المجموعتين - مجموعة ممثلي الحكومات ومجموعة ممثلي السكان الأصليين - في رئاسة المحفل، وقد عارض ممثلي الحكومات إنشاء المحفل على أساس "المساواة في المركز" لأسباب قانونية ولكنهم كانوا أقل قلقاً إزاء "المركز العادل". كذلك ينبغي أن تشغل مناصب أخرى - مثل منصب نائب الرئيس والمقرر بصورة مشتركة.

٤١- وينبغي أن تشغل المناصب لمدة عدد من السنوات (سنتان أو ثلاث أو أربع). واقتُرح أن تكون هذه المدة محدودة لتوفير خليط جيد من الخبرة و"الأفكار الجديدة". وبما أن هناك يبدو نزعة داخل الأمم المتحدة إلى الحد من مدة المناصب، فإن هذه الفكرة تستحق أن ينظر فيها بعناية.

#### المراقبون لدى المحفل

٤٢- قدمت اقتراحات عديدة فيما يتعلق بإمكانية تعيين مراقبين لدى المحفل. وكان أحد الاقتراحات هو أن يعين أعضاء الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين تلقائياً مراقبين لدى المحفل. واعترض آخرون قائلين إنه ينبغي دعوة المراقبين على أساس البند المزمع مناقشته، مثلاً يمكن عند مناقشة الرعاية الصحية التقليدية، دعوة مراقبين من منظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية. وينبغي دعوة مراقبين من اليونيسكو واليونسيف عندما يكون التعليم مدرجاً على جدول الأعمال. وعلاوة على ذلك، أكد أنه يمكن تفسير العلاقة بين الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والمحفل بطريقة مختلفة، مثلاً بأنها علاقة تتمثل في عقد اجتماعات الهيئة "الواحد تلو الآخر" (انظر التوصية الثانية).

#### كيفية تنظيم الاجتماعات

٤٣- بعد الدورة الأولى للجمعية (أي أعضاء المحفل زائد المراقبين) التي ستعمل بوصفها "الجمعية التأسيسية"، ينبغي أن يعقد المحفل دورة سنوية "مفتوحة" لجميع المشاركين، بطريقة لا تختلف عن طريقة عقد دورة اللجنة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان. غير أنه ينبغي أن يتمكن المحفل، شأنه في ذلك شأن اللجنة الفرعية، من عقد جلسات مغلقة.

٤٤- وينبغي أن يُسمح للمحفل - أو لمكتبه - بعقد اجتماعات في فترات منتظمة، مثلاً كل أربعة أو ستة أشهر، من أجل معالجة المسائل العاجلة والإجرائية.

#### النظام الداخلي

٤٥- تقترح التوصيتان الخامسة والسادسة تمكين المحفل من مناقشة نظامه الداخلي واتخاذ قرار بشأنه. وذكر في عدد من الأجزاء الأخرى لهذا التقرير، أن مسؤولية تشغيل هذا النوع الجديد من الهيئات تقع بوضوح على عاتق المحفل نفسه (والجمعية). وتتمثل الفكرة العامة في ضرورة تمكين الحكومات والسكان الأصليين من التعاون بطريقة لا تسبب الشقاق، بغية إثراء المناقشة المتعلقة بقضايا السكان الأصليين داخل الأمم المتحدة بكاملها. وبعد تحديد الهدف، أكد الكثيرون بقوة أنه لا ينبغي أن يقال للمحفل كيف ينجز ولايته، بل ينبغي بالأحرى تخويله مسؤولية تنظيم عمله.

### المسائل المالية والموقع

٤٦- تم في كافة أجزاء التقرير التشديد على الطابع الابتكاري لهذه الهيئة الجديدة، أي المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين وعلى أهمية مرحلتها الأولى. وأثناء المشاورات، أبدت بعض الاعتراضات على إنشاء المحفل لأسباب مالية. ورأت بعض الوفود أن تكاليف الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والفريق العامل المعني بمشروع إعلان الأمم المتحدة لحقوق الشعوب الأصلية، تكاليف باهظة بالفعل. ويمكن بالتأكيد أن تكون تكاليف المحفل مرتفعة جداً (تكاليف المؤتمرات لمدة أسبوع أو أسبوعين، تكاليف سفر الأعضاء، البدلات اليومية، تكاليف الأمانة، الوثائق).

٤٧- ولتجنب خلق تكاليف سفر إضافية (للأمانة) والحد إلى أقصى درجة ممكنة من عدد الموظفين الإضافيين، سيكون من المستصوب تنظيم اجتماعات المحفل والجمعية في مكتب الأمم المتحدة بجنيف. وسيكون الفريق المعني بمشاريع السكان الأصليين، المسؤول عن تنظيم الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والفريقين العاملين المعنيين بقضايا السكان الأصليين التابعين للجنة، وعن تنسيق هذه القضايا داخل مكتب المفوضة السامية لحقوق الإنسان، الذي يملك خبرة كبيرة في التعاون بشأن هذه المسألة على نطاق منظومة الأمم المتحدة، مؤهلاً جداً لخدمة الجمعية والمحفل، بحيث لن تكون هناك حاجة إلى إنشاء أمانة جديدة تماماً، وينبغي بالتأكيد النظر في زيادة عدد الموظفين في هذا الجزء الصغير من الأمانة.

٤٨- وبذلك يمكن ألا تتجاوز التكلفة الإجمالية للمحفل (بما فيها تكلفة المؤتمرات والوثائق) ما بين ٤٠٠ ٠٠٠ و ٦٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً. وهذا المبلغ كبير أيضاً إذا ما أخذت الحالة المالية الهشة للأمم المتحدة في الاعتبار. لهذا السبب، قدمت اقتراحات لتمويل المرحلة الأولى للمحفل من خلال التبرعات، في إطار أنشطة العقد.

٤٩- وبما أنه سيتعين اتخاذ المزيد من القرارات بشأن المحفل - وبشأن الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين - قرب نهاية العقد في ٢٠٠٤، يمكن أن يغطي هذا المبلغ تكاليف المحفل خلال سنواته الأولى. ومتى (إذا) عقد المحفل سنوياً، فسيكون من المنطقي أن تمول عملياته من الميزانية العادية.

### النهج البديل: "نموذج منظمة العمل الدولية"

٥٠- أخيراً، هناك مسألة إجرائية لا بد من معالجتها. واقترح عدد من البلدان نظاماً مختلفاً لتأمين مشاركة ممثلي السكان الأصليين، يستند إلى مشاركة العمال وأصحاب العمل في منظمة العمل الدولية. وتتمثل الفكرة في تشكيل وفود وطنية مكونة من "ممثلي الحكومات" و"ممثلي السكان الأصليين".

٥١- وعلى الرغم من مزايا هذه الفكرة، أبدى عدد من ممثلي الحكومات والسكان الأصليين تحفظات شديدة بشأنها. وقيل إن ذلك يمكن أن يؤدي إلى استبعاد مجموعات أشخاص ومنظمات (وشعوب) لا تعتبر "من الشعوب الأصلية". وعلاوة على ذلك، يمكن أن تحاول الحكومات اختيار الأفراد الذين يؤيدون آراء الحكومة عند تحديد أعضاء الوفود.

٥٢- وذكر أنصار "نموذج منظمة العمل الدولية" أنه يمكن تحديد عدد من القواعد أو المبادئ لمنع هذه الممارسات. ونظراً للمعارضة التي يواجهها هذا النموذج، سيكون من المستصوب دراسة هذه الفكرة أكثر أثناء المرحلة الأولى للمحفل والنظر فيها بالكامل عند تقييم المرحلة الأولى. ويمكن للحكومات التي اقترحت هذا النهج أن تقدم مقترحات أثناء الدورات القليلة الأولى للمحفل.

### التوصية السابعة

(أ) ينبغي أن تتخذ القرارات المتعلقة بالمسائل الإجرائية، وبمسائل مثل الاسم، سوى بالنسبة للمرحلة الأولى فقط؛

(ب) في هذه المرحلة الأولى، ينبغي أن يُطلب من جمعية معنية بقضايا السكان الأصليين أن تنتخب/تختار محفلاً دائماً معنياً بقضايا السكان الأصليين؛

(ج) ينبغي أن يتألف المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين من عدد من الأعضاء يختارهم ممثلو الحكومات، وعدد مماثل من الأعضاء يختارهم المشاركون من السكان الأصليين؛

(د) ينبغي أن تعكس عضوية المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين على نحو منصف التنوع الجغرافي والثقافي للعالم؛

(هـ) ينبغي أن يضم المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين ما بين ٢٠ و ٣٠ عضواً؛

(و) يمكن للمحفل المعني بقضايا السكان الأصليين أن يدعو خبراء للمشاركة في اجتماعاته على أساس كل حالة على حدة؛

(ز) ينبغي للجمعية والمحفل المعني بقضايا السكان الأصليين أن يعقدا سنوياً اجتماعاً مشتركاً في جنيف؛



(ح) يمكن أن يكون مقر أمانة المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين في مكتب المفوضة السامية لحقوق الإنسان؛

(ط) ينبغي للمحفل المعني بقضايا السكان الأصليين أن يقترح نظامه الداخلي، آخذاً في الاعتبار خصائصه وازدواج عضويته. وينبغي لأعضاء المكتب (الرئيس ونائب الرئيس والمقررون) أن يمارسوا وظائفهم على نحو مشترك؛

(ي) في نهاية المرحلة الأولى، ينبغي دراسة فكرة اتباع "نموذج منظمة العمل الدولية" دراسة كاملة، ومن الأفضل أن يتم ذلك على أساس مقترحات ملموسة؛

(ك) ينبغي أن يمول المحفل المعني بقضايا السكان الأصليين في مرحلته الأولى من التبرعات. وبعد ذلك ينبغي تمويله من الميزانية العادية للأمم المتحدة.

— — — — —