الأمم المتحدة

A/73/176

الجمعية العامة

Distr.: General
17 July 2018
Arabic
Original: English

الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧١ (أ) من القائمة الأولية*

حقوق الشعوب الأصلية

حقوق الشعوب الأصلية

مذكرة من الأمين العام

يتشـــرف الأمين العام بأن يحيل تقرير فيكتوريا تاولي - كوربوز، المقررة الخاصـــة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، المقدم عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٣٣.

* A/73/50.

160818 030818 18-11856 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحقوق الشعوب الأصلية

موجز

تقدم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير الى الجمعية العامة عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٣٣. وفي هذا التقرير، تقدم المقررة الخاصة موجزا للأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقريرها السابق إلى الجمعية العامة وتعليقا استهلاليا عن مسألة الشعوب الأصلية والحكم الذاتي.

وفي القسم المتعلق بالأنشطة، تسلط المقررة الخاصة الضوء على الأعمال المواضيعية الأخيرة بشأن المواضيع المتعلقة بالتجريم؛ والتشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة؛ والشعوب الأصلية التي تعيش في معزل والاتصال الأولي؛ والزيارات القطرية؛ والاتصالات؛ والأنشطة الأخرى. وتستعرض في القسم المتعلق بالشعوب الأصلية والحكم الذاتي أمثلة لنظم حوكمة الشعوب الأصلية التي وثقتها المكلفة بالولاية، وتسلط الضوء على بعض النتائج الإيجابية التي تحققت في مجال التنمية المستدامة.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – أنشطة المقررة الخاصة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨ ..... ٣

ألف – الهجمات الموجهة ضد الشعوب الأصلية وتجريمها ٣

باء – التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة ٣

جيم – الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة وحديثة الاتصال ٥

دال – زيارتان قطريتان إلى المكسيك وغواتيمالا ٦

هاء – الاتصالات والتعاون مع آليات حقوق الإنسان وهيئات الأمم المتحدة ومنظمات حقوق الإنسان الإقليمية ذات الصلة ٨

ثالثا – الشعوب الأصلية والحكم الذاتي ٨

ألف – معلومات أساسية ٨

باء – الإطار القانوني الدولي المتعلق بالشعوب الأصلية والحكم الذاتي ٩

جيم – الحكم الذاتي وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ ..... ١٣

دال – أمثلة على نظم حوكمة الشعوب الأصلية ومساهماتها في التنمية المستدامة على الصعيد الوطني .. ١٨

هاء – المجالات الرئيسية للمناقشات المقبلة ٢٢

رابعا – ملاحظات ختامية ٢٤

أولا – مقدمة

١ – تقدم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير الى الجمعية العامة عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٣٣.

٢ – وفي التقرير، تقدم المقررة الخاصة أولا موجزا للأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقريرها السابق إلى الجمعية (A/72/186)، ثم تعرض موضوع ”الشعوب الأصلية والحكم الذاتي“، وخاصة فيما يتعلق بتحقيق التنمية المستدامة. وتعتزم المقررة الخاصة تكريس تقرير مواضيعي مقبل لمسألة نظم حوكمة الشعوب الأصلية، لتحديد وتعزيز أفضل الممارسات، وتزويد الدول الأعضاء بالتوصيات ذات الصلة.

ثانيا – أنشطة المقررة الخاصة في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨

٣ – في إطار ولايتها، شاركت المقررة الخاصة في عدد من الأنشطة، بهدف: (أ) إجراء دراسات مواضيعية؛ و (ب) القيام بزيارات قطرية؛ و (ج) التواصل مع الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الشعوب الأصلية؛ و (د) تشجيع الممارسات الجيدة. وترد أدناه بعض مجالات التركيز التي تناولت الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة خلال السنة الماضية.

ألف – الهجمات الموجهة ضد الشعوب الأصلية وتجريمها

٤ – حدث في السنوات الأخيرة تصعيد مقلق في تجريم الشعوب الأصلية، التي تدافع عن حقوقها في حماية أراضيها وأقاليمها ومواردها، وفي التحرش بها وشن هجمات عليها وتوجيه تهديدات إليها. وتنشأ الانتهاكات بشكل متزايد عندما يعرب قادة الشعوب الأصلية وأفراد المجتمعات المحلية عن قلقهم إزاء المشاريع الاستخراجية والاستثمارية، مثل التعدين والأعمال التجارية الزراعية أو السدود المولدة للطاقة الكهرومائية. وعادة ما تعد هذه المشاريع بدون تشاور مع الشعوب التي ستتأثر أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية من جرائها أو بدون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. ووضعت المنافسة الشديدة على الموارد الطبيعية المجتمعات المحلية الأصلية التي تسعى إلى حماية أراضيها التقليدية في طليعة الصراع وجعلتها أهدافا للاضطهاد.

٥ – وكرست المقررة الخاصة لذلك تقريرها المواضيعي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته التاسعة والثلاثين (A/HRC/39/17) لإجراء تحليل لتلك الشواغل من زاوية حقوق الشعوب الأصلية. ويحلل التقرير على وجه التحديد الآثار الفردية والجماعية على الشعوب الأصلية، وضرورة وضع تدابير جماعية للحماية والوقاية. ومن أجل التشاور مع طائفة واسعة من الجهات الفاعلة أثناء إعداد التقرير، أصدرت المقررة الخاصة نداءً عاما لتقديم مدخلات بشأن الموضوع، أسفر عن ما يزيد على ٧٠ مساهمة خطية، وعَقدَت مشاورات في جنيف ونيويورك في آذار/مارس ونيسان/أبريل ٢٠١٨.

باء – التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٦ – تواصل المقررة الخاصة تلقي تقارير من الشعوب الأصلية تتضمن ادعاءات بشأن انتهاك حقوقها في التشاور وفي الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وأتيحت لها الفرصة أيضا للاستماع إلى آراء الدول والقطاع الخاص بشأن الحاجة إلى تنظيم تلك الحقوق، توخيا للوضوح القانوني، وتلقت طلبات من جهات فاعلة مختلفة لتقديم تعليقات ومشورة فنية.

٧ - ومنذ عام ٢٠١٦، قدمت المقررة الخاصة مدخلات إلى حكومة هندوراس في عملية لوضع قانون بشأن التشاور المسبق، يستند إلى اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) لمنظمة العمل الدولية، بطرق منها إعداد تعليق على مشروع القانون في عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧، والمشاركة في زيارة عمل في عام ٢٠١٧ بناء على دعوة موجهة من الحكومة. وخلال الزيارة القطرية التي قامت بها إلى غواتيمالا في أيار/مايو ٢٠١٨، أُبلِغت المقررة الخاصة بأن أعضاء الكونغرس الوطني أعدوا مشروع قانون لتنظيم التشاور وفقا لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. وأمرت أيضا المحكمة الدستورية لغواتيمالا الكونغرس بأن يعتمد قانونا بشأن التشاور، يستند إلى مشاورات مع الشعوب الأصلية، بحلول أيار/مايو ٢٠١٨ على أقصى تقدير.

٨ - وتتناول التعليقات على مشروع قانون هندوراس والتقرير بشأن البعثة إلى غواتيمالا المبادئ الأساسية بإسهاب، استنادا إلى المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، التي ترى المقررة الخاصة أنها لا تنعكس بقدر واف في المناقشات الجارية وفي العمليات المتصلة بإعداد قوانين التشاور في تلك البلدان. ويبدو أن الحال مماثلا في بلدان أخرى، مثل كولومبيا وإكوادور، اللتان تنظران في وضع صكوك قانونية مماثلة.

٩ - وأكدت المقررة الخاصة التزامات الحكومات بالتنفيذ الكامل لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ منذ لحظة دخولها حيز النفاذ في البلدان التي صدقت عليها، وفقا لما ذكرته أيضا منظمة العمل الدولية[(١)]. وعلاوة على ذلك، وكما هو الحال في العديد من بلدان أمريكا اللاتينية، فإن معاهدات حقوق الإنسان التي دخلت الدول أطرافا فيها تعد جزءا من ''كتلة القوانين الدستورية'' التي تكفل لها مركزا قانونيا مساويا أو أكثر من دساتيرها الوطنية.

١٠ - وأكدت المقررة الخاصة أيضا على ضرورة ألا يُنظر إلى حق الشعوب الأصلية في أن تستشار على أنه حق منعزل. وعلى العكس، فإنه ينشأ عن الحقوق الموضوعية للشعوب الأصلية، ويساعد في صونها، وخاصة حقها في تقرير مصيرها، وفي أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية. وينبغي النظر في كل تلك الحقوق مجتمعة من أجل الالتزام على النحو الوافي بالالتزامات الواردة في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، فضلا عن الالتزامات الناشئة عن المعايير الأخرى لحقوق الإنسان، مثل إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، والصكوك والسوابق القضائية ذات الصلة للنظم الإقليمية لحقوق الإنسان. وتؤكد هذه المعايير أهمية كفالة الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية. وتشعر المقررة الخاصة بقلق بالغ إزاء تجاهل تلك المعايير في العمليات والأطر المفاهيمية المستخدمة في وضع تشريع بشأن التشاور، ولوجود تفضيل واضح لتطبيق تفسير تقييدي للاتفاقية.

١١ - ولاحظت المقررة الخاصة أن الحالات المذكورة أعلاه، لم تشهد مشاركة كافية للشعوب الأصلية في تحديد العمليات المتفق عليها ''للتشاور بشأن التشاور''. وهذا لا يؤثر فقط على الإسهامات التي يمكن للشعوب الأصلية أن تقدمها بشأن مضمون مشروع القانون، بل يؤثر أيضا على شرعية القانون

(١) في الاجتماع ٢٨٢ لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية، المعقود في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، كجزء من عرض يزعم عدم امتثال كولومبيا للاتفاقية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، مقدم بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية، من جانب اتحاد العمال الوحيد في كولومبيا (GB.282/14/3)؛ وانظر منظمة العمل الدولية، *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica: una guía sobre el convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (2009), p. 66.

نفسه في حد ذاتها. وعلاوة على ذلك، فإنه في القضايا التي جرى فحصها، حددت مختلف الجهات الفاعلة جداول زمنية لاعتماد الصكوك القانونية لم تكن مناسبة لإعداد عملية شاملة وهادفة.

١٢ - ولاحظت المقررة الخاصة وجود خلافات عميقة بشأن طابع ومضمون الحق في التشاور والحق في الموافقة بين مختلف الجهات الفاعلة المعنية، وخاصة بين الدول والشعوب الأصلية، وبشأن الطرق المناسبة لتفعيل تلك الحقوق. وفي كثير من الحالات، تحدث هذه الخلافات في سياقات وطنية تشهد نزاعات وأعمال عنف شديدة تقع في سياق مشاريع نفذت بدون مشاورات أجريت بحسن نية، أو موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية المعنية. ويولد هذا بدوره عدم ثقة لدى الشعوب الأصلية تجاه المبادرات القانونية وغير القانونية التي تروج لها الحكومات في مجال التشاور.

١٣ - وترى المقررة الخاصة أنه يتعين اتخاذ تدابير لبناء الثقة قبل بدء أي مناقشات بشأن قانون التشاور المحتمل. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يجري حوار بين الشعوب الأصلية والجهات الفاعلة الحكومية بشأن طبيعة ومضمون المعايير الدولية ذات الصلة، مع الأخذ في الاعتبار آراء الشعوب الأصلية بشأن كيفية تنفيذها. ويجب أيضا التصدي للشواغل الأساسية للشعوب الأصلية، وخاصة الحاجة إلى تعزيز احترام وحماية حقوقها في الأراضي، والأقاليم، والموارد الطبيعية، وثقافتها، وأولوياتها الإنمائية. ويساور المقررة الخاصة قلق خاص إزاء الطريقة المتبعة حاليا في وضع المقترحات القانونية ومناقشتها، لأن تلك العمليات تنطوي على خطر أن تصبح مصادر جديدة للنزاع، مما سيؤدي في نهاية المطاف إلى زيادة التوترات في سياقات عنيفة بالفعل.

جيم - الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة وحديثة الاتصال

١٤ - من المسائل التي تستلزم اهتماما عاجلا والتزاما من جانب المجتمع الدولي حالة حقوق الإنسان الشديدة الضعف للشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة والحديثة الاتصال. وتنشأ أوجه ضعفها الحرجة من عدة أسباب، منها صغر حجم السكان، والمخاطر الصحية الناجمة عن الضعف المناعي إزاء الأمراض الشائعة، والتحديات التي تواجهها في الدفاع عن حقوق الإنسان الخاصة بها.

١٥ - ومن أجل التصدي لهذه الشواغل، عقدت المقررة الخاصة اجتماع عمل بشأن المعايير الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة طوعية وحديثة الاتصال في منطقتي الأمازون وغران تشاكو. وتم تنظيم الاجتماع، الذي عقد في ليما في ٨ و ٩ حزيران/يونيه ٢٠١٧، بالاشتراك بين لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، والمكتب الإقليمي لأمريكا الجنوبية التابع لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والفريق العامل الدولي لشؤون الشعوب الأصلية وهو منظمة غير حكومية. وترد النتائج والاستنتاجات المستخلصة من الاجتماع في التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته التاسعة والثلاثين (A/HRC/39/17/Add.1).

١٦ - وأصدرت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان مبادئ توجيهية وتقارير خاصة تبين معايير حقوق الإنسان السارية على الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة وحديثة الاتصال[٢]. وتحدد الوثائق مبادئ هامة لبقاء تلك الشعوب، مثل مبدأ عدم الاتصال كتعبير

(٢) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (المفوضية) ”قواعد حماية الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة طوعية أو حديثة الاتصال في منطقتي الأمازون وغران تشاكو والمنطقة الشرقية في باراغواي“ (جنيف، ٢٠١٢)؛ ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة طوعية أو حديثة الاتصال في الأمريكتين: توصيات متعلقة بالاحترام الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بها* (٢٠١٣).

عن حقها في تقرير المصير، وعدم المساس بأقاليمها، وتطبيق المبدأ التحوطي، الذي ينبغي وفقا له تجنب أي إجراءات يحتمل أن تعرض للخطر صحة ورفاه الشعوب الأصلية وحقوق الإنسان الأخرى الخاصة بها.

١٧ - وعلى الرغم من تلك المعايير والقوانين والتدابير المحددة التي اعتمدت في بلدان متعددة في أمريكا اللاتينية والموجهة نحو حماية الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة والحديثة الاتصال، فإن المعلومات الواردة من المكلفة بالولاية تظهر أنها لا تزال تواجه تهديدات خطيرة لحياتها وسلامتها البدنية وصحتها وثقافتها وأقاليمها ومواردها. وتنشأ هذه التهديدات أساسا عن وجود أنشطة تقوم بها جهات فاعلة خارجية، منها الجهات القائمة بالتعدين وقطع الأخشاب بصورة غير قانونية، والجهات الضالعة في الجريمة المنظمة، وكذلك قوانين الدولة وسياساتها التي تحابي استغلال الموارد الطبيعية وتنمية البنية التحتية في الأقاليم المأهولة بالشعوب الأصلية. ومما يثير القلق بصفة خاصة الزيادة في عدد الاتصالات مع الشعوب التي تعيش في عزلة، وخاصة في البرازيل وإكوادور وبيرو.

١٨ - وتبرز الاستنتاجات المستخلصة من اجتماع العمل الحاجة إلى مضاعفة الجهود الرامية إلى تحسين حماية أقاليم وبيئة الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة والحديثة الاتصال، على نحو يتماشى مع المعايير الدولية. وينبغي للدول أن تمتنع عن تنفيذ أي إجراءات تؤثر على أراضي وأقاليم وموارد الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة والحديثة الاتصال، بينما تحسن آليات الحماية القائمة، وتزود تلك الآليات بالموارد البشرية والمالية الكافية. ومن الضروري إدماج المجتمعات المحلية المجاورة والمؤسسات والمنظمات في صياغة وتنفيذ تدابير لحماية هذه الشعوب، بما في ذلك بروتوكولات ترسيم الأراضي والصحة والطوارئ، ونظم الإنذار المبكر، وتدابير منع نشوب النزاعات.

١٩ - وثمة حاجة أيضا إلى وضع سياسات متمايزة موجهة لخدمة الشعوب الأصلية حديثة الاتصال وتنفيذها تنفيذا وافيا وذلك في مجالات الصحة والحقوق في الأراضي، وفي التشاور والموافقة المسبقين بشأن التدابير والأنشطة التي تمسها. ويجب توجيه اهتمام خاص إلى حالة نساء الشعوب الأصلية التي تعيش في عزله والحديثة الاتصال.

٢٠ - وإلى جانب اتباع تدابير معززة على الصعيد الوطني، يتعين أيضا التنسيق بين الدول للتصدي للتهديدات التي تواجهها الشعوب الأصلية التي تعيش بالقرب من الحدود. فكثير من الأقاليم، وكذلك الأنشطة القانونية وغير القانونية التي تؤثر على الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة والحديثة الاتصال، هي بطبيعتها عابرة للحدود، وتستلزم إجراءات مشتركة منسقة من جانب الحكومات والمجتمع المدني ومنظمات الشعوب الأصلية عبر الحدود.

دال - زيارتان قطريتان إلى المكسيك وغواتيمالا

٢١ - منذ أن قدمت المقررة الخاصة تقاريرها إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٧، قامت بزيارتين قطريتين رسميتين إلى المكسيك من ٨ إلى ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ (انظر A/HRC/39/17/Add.2)، وإلى غواتيمالا، من ١ إلى ١٠ أيار/مايو ٢٠١٨ (انظر A/HRC/39/17/Add.3)، بناء على دعوة من الحكومتين.

٢٢ - وأدت المكسيك دورا هاما في دعم النهوض بالخطة المتعلقة بالشعوب الأصلية على الصعيد الدولي، بما في ذلك اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وعلى الصعيد الوطني، يعد الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في الاستقلال الذاتي وتقرير المصير في المادة ٢ من دستور البلد

تطورا هاما، وكذلك المبادرات الرامية إلى تيسير مشاركتها السياسية. ومع ذلك، يتعين بذل مزيد من الجهود لجعل هذه المبادرات فعالة وللتصدي للأسباب الجذرية لتهميش الشعوب الأصلية.

٢٣ - وخلال الزيارة القطرية، لاحظت المقررة الخاصة أنماطا خطيرة للاستبعاد والتمييز ضد الشعوب الأصلية. والشعوب الأصلية ممثلة تمثيلا مفرطا في صفوف الفقراء، حيث تعيش نسبة ٧١,٩ في المائة من السكان الأصليين في فقر أو فقر مدقع، مقارنة بنسبة ٤٠,٦ في المائة من السكان غير الأصليين. والصورة مماثلة في ما يتعلق بالتعليم. وفي ضوء خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، والتزامها بعدم ترك أي أحد خلف الركب، لا يزال يتعين بذل الكثير لمعالجة هذه التفاوتات.

٢٤ - وتشكل السياسات الإنمائية الراهنة، التي تعزز ''المشاريع الكبرى'' في قطاعات الصناعات الاستخراجية والطاقة والسياحة والأعمال التجارية الزراعية والقطاعات الأخرى، تحديا رئيسيا يواجه تمتع الشعوب الأصلية بحقوق الإنسان الخاصة بها. وحدثت زيادة كبيرة في هذه المشاريع الاستثمارية، التي تقام في أراضي وأقاليم الشعوب الأصلية بدون إجراء مشاورات مناسبة للحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وأدى هذا إلى نزع ملكية الأراضي، وإلى آثار بيئية سلبية، وإلى نزاع اجتماعي، وإلى تجريم أفراد المجتمعات المحلية الأصلية المعارضين للمشاريع. وعلاوة على ذلك، فإن الشعوب الأصلية تواجه، عند محاولتها اللجوء إلى العدالة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان المتعلقة بهذه المشاريع الاستثمارية، تحديات كبيرة منها بُعد المسافات الفعلية عن مؤسسات إقامة العدل، والحواجز اللغوية، ونقص المساعدة القانونية الكافية، والخوف من الانتقام في حال تقديم شكوى، ونقص الآليات المناسبة للحماية.

٢٥ - وفي ما يتعلق بغواتيمالا، أقرت أيضا المقررة الخاصة بالدور الفعال الذي يقوم به البلد في النهوض بحقوق الشعوب الأصلية على الصعيد الدولي. بيد أن البلد لا يزال يواجه تحديات خطيرة في تنفيذ تلك الالتزامات على الصعيد الوطني. وعلى الرغم من أن الشعوب الأصلية تشكل أغلبية السكان في غواتيمالا، فإنها لم تشارك قط على قدم المساواة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية للبلد. ولا تزال الشعوب الأصلية تواجه عنصرية هيكلية في حياتها اليومية، على النحو الذي يتضح في عدم حماية أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية، وفي الصعوبات التي تواجهها في الحصول على التعليم، والعمالة الرسمية، والرعاية الصحية، والمشاركة السياسية، والعدالة. ومستويات عدم المساواة آخذة في التزايد. ولا تزال نسبة نحو ٤٠ في المائة من الشعوب الأصلية تعيش في فقر مدقع، ويعاني أكثر من نصف جميع أطفال الشعوب الأصلية من سوء التغذية.

٢٦ - وتكمن جذور تهميش الشعوب الأصلية في غواتيمالا في قضايا تاريخية وهيكلية، منها الإفلات من العقاب، والفساد، والضعف المؤسسي، وعدم المساواة، وأنماط العنف والقمع المستمرة. ولا تزال تركة العنف والإبادة الجماعية التي ارتكبت خلال النزاع المسلح الداخلي من عام ١٩٦٠ إلى ١٩٩٦ ملموسة حتى اليوم. وعلى الرغم من مرور ٢٢ سنة منذ التوقيع على اتفاقات السلام لعام ١٩٩٦، فلا يزال الامتثال للالتزامات الواردة فيها محدودا للغاية. وبلغ المعدل الكلي لتنفيذ الاتفاق المتعلق بهوية وحقوق الشعوب الأصلية ١٩ في المائة فقط. وتسبب عدم تنفيذ اتفاقات السلام في تقويض التقدم المحرز في اعتماد تدابير في العديد من المجالات، بما في ذلك إصلاح الأراضي، والاعتراف بسلطات الشعوب الأصلية، والعدالة، والمشاركة السياسية والتعليم المتعدد الثقافات الثنائي اللغة. ومما يثير القلق بوجه خاص عدم وجود تشريعات أو آلية للفصل في حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية.

٢٧ - وتشعر المقررة الخاصة بقلق شديد إزاء تجدد أعمال العنف، وعمليات الإخلاء القسري، وتجريم الشعوب الأصلية التي تدافع عن حقوقها في أراضيها وأقاليمها ومواردها. وأعربت عن قلقها بوجه خاص إزاء قتل عدد من قادة الشعوب الأصلية أثناء وبعد فترة وجيزة من زيارتها إلى غواتيمالا.

هاء - الاتصالات والتعاون مع آليات حقوق الإنسان وهيئات الأمم المتحدة ومنظمات حقوق الإنسان الإقليمية ذات الصلة

٢٨ - تتناول المقررة الخاصة باستمرار، في إطار ولايتها، حالات الانتهاكات المزعومة لحقوق الشعوب الأصلية، من خلال بلاغات تتبادلها مع الحكومات والجهات المعنية الأخرى. ومنذ تقديمها لتقريرها الأخير إلى الجمعية العامة، أرسلت المقررة الخاصة ٣٧ بلاغا إلى ٢٠ دولة وكذلك إلى جهات أخرى في ما يتصل بانتهاكات مزعومة لمجموعة واسعة النطاق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك المدنية والسياسية[٣].

٢٩ - وأدت بعض هذه البلاغات إلى حوار مثمر وإجراءات فورية بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، قررت المفوضية الأوروبية تعليق مشروع تغير المناخ في غابات إمبوبوت في كينيا، إلى حين إجراء تقييم لمدى الامتثال لحقوق الإنسان، على نحو ما دعت إليه المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، بالاشتراك مع مقررين خاصين آخرين. وقبل أيام من اتخاذ القرار، أرسلت المقررة الخاصة نداءات عاجلة إلى حكومة كينيا والمفوضية الأوروبية متصلة بعمليات الإجلاء القسري والهجمات على شعوب سنغوير الأصلية في غابات إمبوبوت، في سياق المشروع الممول من الاتحاد الأوروبي.

٣٠ - وواصلت المقررة الخاصة التعاون مع آليات حقوق الإنسان الأخرى، وهيئات الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية لحقوق الإنسان ذات الصلة بحقوق الشعوب الأصلية. وشمل هذا التعاون حضورها وإسهاماتها النشطة في الدورات السنوية للمنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية. وفي عام ٢٠١٨، حضرت المقررة الخاصة أيضا المنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة، حيث أسهمت في المناقشة المواضيعية بشأن عدم تخلف أحد عن الركب. وعلى الصعيد الإقليمي، زادت المقررة الخاصة تعاونها مع لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، على النحو الذي نوقش أعلاه.

ثالثا - الشعوب الأصلية والحكم الذاتي

ألف - معلومات أساسية

٣١ - قبل وقت طويل من وقوع الشعوب الأصلية في مختلف أنحاء العالم تحت وطأة الاستعمار على يد قوى خارجية، وقبل ظهور الدول القومية في مرحلة ما بعد الاستعمار، طورت الشعوب الأصلية أساليب معقدة لحكم نفسها. ويبين استعراض لتاريخ الشعوب الأصلية أنه قبل مرحلة الاستعمار، كانت هناك نظم حوكمة قائمة تحدد قواعد بشأن الطرق التي تتصل بها الشعوب الأصلية ببعضها البعض ومع جيرانها، وكذلك مع الطبيعة والنظم الإيكولوجية المحيطة بها. وكانت وجهات النظر العالمية التقليدية وقيم ومعايير وقوانين الشعوب الأصلية ومفاهيمها حول السلطة وطرق ممارسة القيادة مكرسة في تلك الأنظمة للحوكمة.

(٣) انظر التقارير بشأن البلاغات المتاحة على الرابط التالي https://spcommreports.ohchr.org/.

٣٢ - وقام معظم المستعمرين وحكام الدول القومية الاستيطانية وأولئك الذين قاموا ببناء الدول القومية في أعقاب نضال من أجل الاستقلال بتقويض أنظمة حوكمة الشعوب الأصلية وتشويهها، التي اعتبرت أنظمة أدنى أو متخلفة مقارنة مع أنظمة الحكم الغربية. ونُظر إليها أيضا على أنها تشكل تهديدا لتوطيد سيادة وصلاحيات النظم الجديدة. وعلى الرغم من الجهود الرامية إلى القضاء على نظم حوكمة الشعوب الأصلية، فلا تزال العديد من الشعوب الأصلية تؤكد حقوقها في تحديد وتقرير علاقاتها مع الحكومات الاستعمارية وحكومات مرحلة ما بعد الاستعمار. واليوم، لا يزال كثير من نظم حوكمة الشعوب الأصلية قائما ويؤدي دوره. وتنوع هذه النظم هو نتيجة لسياقات وتجارب تاريخية مختلفة مرت بها الشعوب الأصلية ونتيجة لقوة نضالها من أجل تقرير المصير وإصرارها عليه.

٣٣ - وتعرض المقررة الخاصة في هذا القسم مقدمة عامة لموضوع الشعوب الأصلية والحكم الذاتي، ويستند إلى بعض التقارير السابقة للمكلفة بالولاية، وكذلك إلى عمل آلية الخبراء والمنتدى الدائم (انظر على سبيل المثال A/HRC/18/42 و A/HRC/15/35 و E/C.19/2018/7). واعترف المشاركون في الاجتماع الأخير لفريق الخبراء الدولي للمنتدى الدائم بـ ”ضرورة تجميع معلومات عن نظم الحكم الذاتي والحوكمة للشعوب الأصلية التي يمكن أن توفر معلومات قيمة عن الممارسات الجيدة“ (E/C.19/2018/7). وقررت المقررة الخاصة مواصلة العمل في هذا الموضوع. وفي سياق أهداف التنمية المستدامة، من المهم كذلك توضيح الدور الذي يمكن أن تؤديه نظم حوكمة الشعوب الأصلية في ضمان أن يكون تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ أمرا ملائما ومناسبا ثقافياً للشعوب الأصلية، وأن يسترشد بقيم الشعوب الأصلية ويحترم حقوق الشعوب الأصلية.

باء - الإطار القانوني الدولي المتعلق بالشعوب الأصلية والحكم الذاتي

٣٤ - إن حق الشعوب الأصلية في حكم نفسها راسخ تماما في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي الاجتهادات القضائية. ويقدم هذا القسم لمحة موجزة عن الإطار الدولي ذي الصلة لحقوق الإنسان[٤]، مع التركيز على بعض العناصر الأساسية المتعلقة بالحكم الذاتي.

٣٥ - ويرتبط حق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي ارتباطا وثيقا بحقها في ممارسة تقرير المصير، حيث إنه يتيح لها أن تتحكم في مصيرها وفي التنمية التي تقررها بنفسها. وتنص المادة ٣ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٧، على الحق في تقرير المصير. ويعتبر حقا أساسيا للشعوب الأصلية لأنه يؤكد حقها في تقرير وضعها السياسي بحرية، والسعي بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٥]. وتقرير المصير بالنسبة للشعوب الأصلية هو أيضا مسألة تتعلق بتقرير مصيرها الثقافي، الذي وصف بأنه الحق في استعادة هويتها، وإحياء أساليب حياتها، وإعادة الاتصال

(٤) انظر A/HRC/15/35 للاطلاع على نظرة شاملة عن الإطار الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالحكم الذاتي ومشاركة الشعوب الأصلية.

(٥) Anaya, S. James, *Indigenous Peoples in International Law*, 2nd ed. (Oxford University Press, 2004); and Åhrén, Mattias, *Indigenous Peoples' Status in the International Legal System* (Oxford University Press, 2016).

بالأرض، واستعادة أراضيها التقليدية، وحماية تراثها، وتنشيط لغاتها والتعبير عن ثقافتها، وكلها تعتبر ”مهمة للشعوب الأصلية كحقها في اتخاذ قرارات نهائية في بيئاتها السياسية والقضائية والاقتصادية الداخلية“[٦].

٣٦ - والحق في تقرير المصير هو مبدأ أساسي في القانون الدولي، مكرس في المادة ١ (٢) من ميثاق الأمم المتحدة والمادة ١ المشتركة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. واستندت كل من اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وإن كان ذلك بدرجة أقل، إلى المادة ١ من العهدين في القضايا المتعلقة بالشعوب الأصلية، لا سيما في سياق حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي، والحقوق الاقتصادية، والحق في المشاركة في الحياة الثقافية[٧].

٣٧ - ويتضمن الإعلان عدة مواد تتعلق بالحق في الحكم الذاتي. وتنص المادة ٤ على الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي في المسائل المتصلة بشؤونها الداخلية والمحلية، فضلاً عن سبل ووسائل تمويل وظائفها المتعلقة بالاستقلال الذاتي، في حين تنص المواد ٥ و ١٨ و ٢٠ و ٣٤ على الحق في حفظ وتعزيز وتطوير مؤسسات الشعوب الأصلية لصنع القرار ونظمها القانونية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية. وتتناول المواد المواضيعية في الإعلان بالتفصيل حقوق الشعوب الأصلية في الحفاظ على نظمها لصنع القرار والحوكمة في ما يتعلق بالتعليم (المادة ١٤) والصحة (المادة ٢٤) والثقافة واللغة (المواد ١١ و ١٣ و ١٥ و ٣١)، ونظم العدالة (المادتان ٣٤ و ٤٠)، والمشاركة السياسية (المادتان ١٨ و ١٩)، والتنمية الاقتصادية (المواد ٢٠ و ٢١ و ٢٣) والأراضي والأقاليم والموارد (المواد ٢٥ إلى ٢٨ و ٣٠ و ٣٢).

٣٨ - وبالإضافة إلى الاعتراف المنصوص عليه في الإعلان، فإن القيم والممارسات الاجتماعية والثقافية والدينية والروحية للشعوب الأصلية وتطلعاتها فيما يتعلق ”بالتحكم في مؤسساتها الخاصة وأساليب معيشتها وتنميتها الاقتصادية“ معترف بها في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. وتتضمن الاتفاقية عددا من الأحكام الرئيسية بشأن الحق في المشاركة والتشاور، عن طريق إجراءات ملائمة، وخاصة المؤسسات التمثيلية للشعوب الأصلية (المواد ٦ و ٧ و ١٥).

٣٩ - وعلاوة على ذلك، فإن حقوق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي والمشاركة في صنع القرار معترف بها في صكوك حقوق الإنسان الأخرى ومن خلال الاجتهادات القضائية لهيئات معاهدات حقوق الإنسان. والحق في المشاركة العامة منصوص عليه في المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ومبين بالتفصيل في التوصية العامة رقم ٢٣ (١٩٩٧) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن حقوق الشعوب الأصلية والتي تحث فيها الدول الأطراف على ضمان المشاركة الفعالة للشعوب الأصلية في القرارات التي قد تمسها. وترد الأحكام الأخرى ذات الصلة في العهد الدولي الخاص بالحقوق

(٦) Wiessner, Siegfried, “Indigenous sovereignty: a reassessment in light of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 41 (2008), p. 1176.

(٧) وجدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، على سبيل المثال، أن أستراليا لم تقم بالقدر الكافي بحماية تقرير المصير للشعوب الأصلية ويتعين عليها أن تتخذ خطوات ”لضمان قيام السكان الأصليين بدور أقوى في عملية صنع القرار الخاص بأراضيهم ومواردهم الطبيعية التقليدية“ (A/55/40 (Vol. I)، الفقرتان ٥٠٦-٥٠٧). ووجدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية انتهاكا للمادة ١ في حالة منح امتيازات استغلال الأراضي لأغراض اقتصادية في مناطق الغابات المحمية في كمبوديا، مما تسبب في تدهور البيئة وتشريد الشعوب الأصلية (E/C.12/KHM/CO/1، الفقرة ١٥). وللمزيد من الأمثلة انظر Saul, Ben, *Indigenous Peoples and Human Rights: International and Regional Jurisprudence*, (Bloomsbury Publishing, 2016), pp. 54 and 86.

المدنية والسياسية (المادة ١، بشأن تقرير المصير، والمادة ٢٥، بشأن المشاركة في الشؤون العامة، والمادة ٢٧ بشأن حقوق المجتمعات المحلية في الثقافة والدين واللغة)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ١، بشأن تقرير المصير، والمادة ١٥ بشأن الحقوق الثقافية)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادتان ٧ و ٨، عن مشاركة المرأة)، واتفاقية حقوق الطفل (المادة ١٢، بشأن حق الطفل في المشاركة في صنع القرار، والمادة ٣٠، بشأن حقوق أطفال الشعوب الأصلية)[٨].

٤٠ - وفيما يلي بعض المعايير الهامة التي تم التأكيد عليها في كل من الإعلان وغيره من صكوك حقوق الإنسان والاجتهادات القضائية.

الاعتراف بمؤسسات الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في الشؤون العامة للدولة

٤١ - تتمتع الشعوب الأصلية بالحق في الحفاظ على مؤسساتها لصنع القرار والحق في المشاركة في عمليات صنع القرار في الدولة والجهات الفاعلة الأخرى، وخاصة بشأن المسائل التي تمسها. ويتسم هذان البعدان بأهمية حاسمة في ممارسة الحكم الذاتي في الممارسة العملية. وتنعكس هذه الازدواجية في عدة مواد من الإعلان، بما في ذلك المادة ٥، فبموجبها للشعوب الأصلية ''الحق في الحفاظ على مؤسساتها السياسية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتميزة وتعزيزها، مع احتفاظها بحقها في المشاركة الكاملة، إذا اختارت ذلك، في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة''. وعلى نفس المنوال، تنص المادة ١٨ على حق الشعوب الأصلية ''في المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تمس حقوقها من خلال ممثلين تختارهم هي بنفسها ووفقا لإجراءاتها الخاصة، وكذلك الحق في حفظ وتطوير مؤسساتها الأصلية الخاصة بها التي تقوم باتخاذ القرارات''.

٤٢ - وتتناول المادتان ٢٠ و ٣٤ من الإعلان بالتفصيل على وجه الخصوص حقوق الشعوب الأصلية في الحفاظ على نظمها أو مؤسساتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتطويرها وتعزيز عاداتها المميزة وروحانيتها وتقاليدها وإجراءاتها وممارساتها، حيثما وجدت، والأنظمة أو العادات القانونية، وفقًا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٤٣ - وفيما يتعلق بالمشاركة في صنع القرار في الدولة، بموجب المادة ١٩، ينبغي للدول أن تتشاور وتتعاون بحسن نية مع الشعوب الأصلية المعنية من خلال المؤسسات التي تمثلها للحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة قبل اتخاذ وتنفيذ أي تدابير تشريعية أو إدارية يمكن أن تمسها. وسلطت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الضوء على ضرورة أن تتاح لأفراد مجتمعات الشعوب الأصلية فرصة المشاركة في عمليات صنع القرار فيما يتعلق بالتدابير التي تتدخل إلى حد كبير في أنشطتهم الاقتصادية ذات الأهمية الثقافية. وشددت اللجنة علاوة على ذلك على أن حق الشعوب الأصلية في المشاركة يتجاوز التشاور، مشيرة إلى أن المشاركة في عملية صنع القرار يجب أن تكون فعالة، وهو أمر ''لا يتطلب مشاورة أفراد الجماعة المعنية فحسب، بل موافقتهم الحرة والمستنيرة والمسبقة أيضاً''[٩].

---

(٨) Saul (2016), chap. 2.

(٩) *بوما ضد بيرو* (CCPR/C/95/D/1457/2006، الفقرة ٧-٦).

الشؤون الداخلية والمحلية

٤٤ - في المادة ٤ من الإعلان، وردت إشارة إلى الحكم الذاتي فيما يتعلق ''بالشؤون الداخلية والمحلية''. وبينما تعتمد قطاعات محددة من الحكم الذاتي على السياق، فإن تعبير ''الداخلية والمحلية'' عادة ما يؤوّل على أنه يستثني مجالات مثل السياسة الخارجية والعسكرية وأمن الدولة ذات السيادة[١٠]. ونظراً لارتباط الشعوب الأصلية الأصيل بأراضيها وأقاليمها ومواردها، فعادة ما يكون للحكم الذاتي قاعدة إقليمية ويرتبط بصنع القرار داخل إقليم معين[١١]. وتتناول المواد المواضيعية للإعلان المتعلقة بالتعليم والصحة والثقافات واللغات والعدالة والتنمية الاقتصادية وإدارة الأراضي والأقاليم والموارد (انظر الفقرة ٣٧ أعلاه) دور مؤسسات الشعوب الأصلية مما يلقي مزيداً من الضوء على ما يمكن أن يعتبر ''الشؤون الداخلية والمحلية''.

سبل ووسائل التمويل

٤٥ - تعد مسألة تمويل نظم حوكمة الشعوب الأصلية وتقديمها للخدمات أمرا أساسيا لممارسة الحكم الذاتي. وتسلط المادة ٤ من الإعلان الضوء على الحق في الحكم الذاتي و ''في سبل ووسائل تمويل مهام الحكم الذاتي التي تضطلع به''، مما يعكس ضرورة توفير تمويل كاف من أجل الحكم الذاتي لكي يكون فعالا. وتتوقف قدرات الشعوب الأصلية على تمويل حكوماتها الذاتية على مدى كفاية الدعم المالي المقدم من الدولة، وعلى مدى قدرتها على أن تباشر بحرية تنميتها الاقتصادية. وبالمثل، تتضمن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ تأكيدا بأنه ينبغي للحكومات أن توفر وسائل من أجل التنمية الكاملة لمؤسسات ومبادرات الشعوب الأصلية، وإن كان المتطلب الوحيد يتمثل في أن توفر الحكومات الموارد الضرورية لهذا الغرض ''في الحالات المناسبة'' (المادة ٦).

البعد الجماعي

٤٦ - يعد حق الشعوب الأصلية في أن تحكم نفسها، المستند إلى حقها في تقرير المصير، حقا جماعيا. وهذا منصوص عليه في إعلان الأمم المتحدة، الذي يوضح ويتناول بإسهاب الحق الجماعي للشعوب الأصلية.

٤٧ - ويتناول أيضا الإعلان الأمريكي بشأن حقوق الشعوب الأصلية، المعتمد في عام ٢٠١٦، البعد الجماعي لحقوق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي في مادته السادسة، التي سلم فيها بأن للشعوب الأصلية حقوقا جماعية لا غنى عنها لوجودها ورفاهها وتنميتها المتكاملة كشعوب، وأنه ينبغي للدول، على وجه التحديد، ''الاعتراف بحق الشعوب الأصلية في العمل الجماعي؛ وفي نظمها أو مؤسساتها القانونية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية؛ وثقافتها؛ واعتناقها وممارستها لمعتقداتها الروحية؛ واستخدامها لهجاتها ولغاتها؛ وأراضيها وأقاليمها ومواردها''.

٤٨ - وترد في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام ١٩٨١ إشارة محددة إلى حقوق الأفراد وحقوق الشعوب. وينص الميثاق على حق جميع المواطنين في المشاركة بحرية في حكم البلد (المادة ١٣)،

---

(١٠) رابطة القانون الدولي، *مؤتمر لاهاي (٢٠١٠): حقوق الشعوب الأصلية - تقرير مرحلي* (٢٠١٠)، الصفحة ١٣؛ و Daes, Erica-Irene A., "The concepts of self-determination and autonomy of indigenous peoples in the draft United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples", *St. Thomas Law Review, vol. 14 (2001)*, p. 267.

(١١) رابطة القانون الدولي (٢٠١٠)، ص ١٣.

وعلى الحق الجماعي للشعوب في التصرف بحرية في ثرواتها ومواردها الطبيعية (المادة ٢١). وفسرت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب عدة أحكام من الميثاق الأفريقي وفقا للمعايير الدولية المتعلقة بالحقوق الجماعية للشعوب الأصلية.

الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٤٩ - يعد الحق في التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، وفقا لما نوقش أعلاه، حقا لا غنى عنه للقدرة على حكم الذات في الممارسة العملية. وهذا الحقان أساسيان، وخاصة وأن القرارات الخارجية للدولة والجهات الفاعلة غير الحكومية تؤثر بشكل متزايد على أقاليم الشعوب الأصلية ومجتمعاتها ونظم حوكمتها، وبالتالي على جميع المسائل المتصلة بالشؤون الداخلية والمحلية للشعوب الأصلية.

جيم - الحكم الذاتي وخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠

٥٠ - تتسم خطة ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة، باعتبارها الإطار الإنمائي الذي سيوجه التنمية العالمية في العقد القادم، بأهمية كبيرة للعمليات الإنمائية التي ستشارك فيها الشعوب الأصلية، والتي تمسها. ويمكن لنظم حوكمة الشعوب الأصلية أن تؤدي دورا أساسيا في ضمان أن يكون تنفيذ خطة ٢٠٣٠ مناسبا من الناحية الثقافية للشعوب الأصلية ومترسخا في تقاليد الشعوب الأصلية وقيمها ونُهجِها الإنمائية. وستكون فرص تحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والثقافي للشعوب الأصلية أكبر إذا ما اتُّخِذت القرارات بواسطتها ومن خلال نظم الحوكمة الخاصة بها، التي تعزز قيمها ومعاييرها الثقافية.

٥١ - ووفقا لما أشارت إليه بالفعل المقررة الخاصة، فإنه من أجل عدم ترك الشعوب الأصلية تتخلف عن الركب، فينبغي لخطة ٢٠٣٠، أن تتصدى بفعالية، من جهة، للتمييز ضد الشعوب الأصلية بحيث تتمكن من الاستفادة الكاملة من جهود التنمية السائدة، بينما تكفل، من ناحية أخرى، احترام حقها في تحديد واتباع مسار تنمية تقرره بنفسها (انظر A/69/267). وبالنظر إلى ما تنفرد به الشعوب الأصلية من سبل للحياة وتقاليد وثقافات ونُهج إنمائية شاملة، فإن تنميتها قد لا تتخذ نفس الشكل الذي تتخذه عمليات التنمية السائدة.

٥٢ - ولا يمكن أن يتحقق الهدف المزدوج المتمثل في التغلب على التمييز وضمان التنمية المقررة ذاتيا إلا من خلال ضمان مشاركة الشعوب الأصلية ذاتها في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وثمة أدلة تشير إلى أن البرامج الإنمائية التي تعظم قدرة الشعوب الأصلية على المشاركة في صنع القرار وفي التنفيذ يكون أداؤها أفضل من تلك التي تتحكم فيها جهات خارجية. وتعرض دراسات قام بها مشروع هارفارد بشأن التنمية الاقتصادية لهنود أمريكا العديد من الأمثلة على نجاح البرامج الإنمائية التي تديرها الشعوب الأصلية التي تفوق في إدائها باستمرار البرامج التي يديرها صناع قرار خارجيون، بشأن مسائل متنوعة مثل شكل الحكومة، وإدارة الموارد الطبيعية، والتنمية الاقتصادية، والرعاية الصحية، وتقديم الخدمات الاجتماعية. وقد ثبت هذا أيضا في سياق الحفظ (انظر A/71/229)، وفي حالات أخرى، على النحو الذي يتضح من الأمثلة المحددة المبينة أدناه.

٥٣ - وخطة ٢٠٣٠ هي إطار يرتكز على حقوق الإنسان[١٢]، وترد فيها إشارات مباشرة إلى الشعوب الأصلية، بما في ذلك في الأهداف المتعلقة بالقضاء على الجوع من خلال الزراعة المستدامة (الهدف ٢) وضمان تكافؤ فرص الحصول على التعليم (الهدف ٤). ومع ذلك، وقبل إقرار الخطة، دعت الشعوب الأصلية إلى اعتراف أقوى بحقوقها، بما في ذلك حقها في الحكم الذاتي وتقرير المصير، على النحو الذي أكده إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، دعت إلى اعتراف أقوى بالبعدين الثقافي والجماعي لحقوق الشعوب الأصلية (انظر A/69/267)[١٣].

٥٤ - وعلى الرغم من عدم وجود إشارات مباشرة إلى الحكم الذاتي في خطة ٢٠٣٠، فهناك بعض نقاط الدخول المتصلة بمشاركة الشعوب الأصلية. ففي إطار الخطة، تعهدت الدول بتمكين وإشراك الشعوب الأصلية في تنفيذها، وفي استعراض التقدم المحرز في تحقيق أهدافها (انظر قرار الجمعية العامة ١/٧٠، الفقرات ٢٣، و ٢٥، و ٥٢، و ٧٩). وتستند المبادئ التي توجه عمليات المتابعة والاستعراض إلى المشاركة والمساءلة والانفتاح والشمول والمشاركة والشفافية، وكذلك سيكون محورها الناس وتراعي الاعتبارات الجنسانية وتحترم حقوق الإنسان، وتركز بوجه خاص على الفئات الأشد فقرا والأكثر ضعفا (المرجع نفسه، الفقرة ٧٤)؛ وعلى الصعيد الوطني، شُجعت الدول على إجراء استعراضات منتظمة وشاملة للتقدم، حيث تم الترحيب بمساهمات الشعوب الأصلية (المرجع نفسه، الفقرة ٧٩). ومنذ اعتماد خطة ٢٠٣٠ في عام ٢٠١٥، أكدت الدول سنويا من جديد على التزاماتها بضمان مشاركة الشعوب الأصلية في تنفيذها والمساهمة فيها والاستفادة منها دون تمييز، وإيلاء الاعتبار الواجب لجميع حقوق الشعوب الأصلية أثناء تنفيذها (القرارات ٢٣٢/٧٠، و ١٧٨/٧١، و ١٥٥/٧٢).

٥٥ - وعلاوة على ذلك، يرمي الهدف ١٦ إلى التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات. والغايتان ١٦-٦، بشأن إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة، و ١٦-٧، بشأن ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات، لهما صلة بحق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي والمشاركة.

٥٦ - وشاركت الشعوب الأصلية بنشاط في العمليات التي أدت إلى وضع خطة عام ٢٠٣٠ وفي استعراض سنوات تنفيذها الأولى، بما في ذلك في وضع أطر وطنية للتنفيذ وفي عمليات الاستعراض العالمية من خلال المنتدى السياسي الرفيع المستوى (انظر E/C.19/2018/2). وتقود هذه المشاركة المجموعة الرئيسية للشعوب الأصلية، التي أنشئت بناء على اعتماد جدول أعمال القرن ٢١: برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة في مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية لعام ١٩٩٢. وفي الفصل ٢٦ من جدول أعمال القرن ٢١ تم الاعتراف بالشعوب الأصلية باعتبارها إحدى المجموعات الرئيسية التي تؤدي

(١٢) من بين الغايات الواردة في خطة ٢٠٣٠ البالغ عددها ١٦٩ غاية، ترتبط ٩٢ في المائة منها بحقوق الإنسان، كما أن ٧٣ غاية لها صلات قوية بالأحكام المبينة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان، دليل حقوق الإنسان لاستعمال قاعدة بيانات أهداف التنمية المستدامة. متاح على الرابط http://sdg.humanrights.dk).

(١٣) انظر أيضا مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وأمانة المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، ”حقوق الشعوب الأصلية وخطة ٢٠٣٠“، مذكرة إحاطة (أيلول/سبتمبر ٢٠١٧).

دورا حيويا في تحقيق التنمية المستدامة. ودعت المجموعة بقوة المجموعات الرئيسية الأخرى وبعض الدول إلى ضمان أن تستند خطة عام ٢٠٣٠ إلى حقوق الإنسان.

٥٧ - وتضطلع الشعوب الأصلية بعمليات رصد تنفيذ أهداف التنمية المستدامة على الصعيدين الوطني والمحلي، وتقارير الدول في المنتدى السياسي الرفيع المستوى، لا سيما في إطار عملية الاستعراض الوطني الطوعية. واقترحت الشعوب الأصلية طرقاً لاستخدام حقوق الإنسان باعتبارها المنظور الذي يمكن من خلاله وضع مؤشرات لقياس التقدم المحرز في بلوغ الأهداف.

٥٨ - وترى المقررة الخاصة أن جزءاً من عملية الرصد والاستعراض ينبغي أن ينظر في كيفية تعزيز عمليات الحوكمة وصنع القرار لدى الشعوب الأصلية بحيث تقوم بدور في تحقيق الأهداف، سواء بالنسبة للشعوب الأصلية أو على نطاق أوسع. فعلى سبيل المثال، سيكون دور نظم الحوكمة عند الشعوب الأصلية ذا أهمية كبيرة، من حيث تحقيق الأهداف قيد الاستعراض في عام ٢٠١٨[١٤].

٥٩ - والمعارف والممارسات التقليدية للشعوب الأصلية المتعلقة بإدارة الأراضي والموارد، وكذلك قوانينها العرفية بشأن استخدام الأراضي والموارد والحصول عليها ومراقبتها وملكيتها، لها صلة مباشرة بالهدف ١٥، المتعلق بالحياة في البر، بما في ذلك فيما يتعلق بحماية النظم الإيكولوجية البرّية وترميمها وتعزيز استخدامها على نحو مستدام، وإدارة الغابات على نحو مستدام، ومكافحة التصحر، ووقف تدهور الأراضي وعكس مساره، ووقف فقدان التنوع البيولوجي. وهناك أدلة متزايدة على التداخل بين أراضي ومناطق السكان الأصليين والمستويات العالية للتنوع البيولوجي والغابات السليمة (A/71/229)[١٥]. وبينما تشغل الشعوب الأصلية نسبة ٢٢ في المائة من مساحة العالم، فإن ٨٠ في المائة من التنوع البيولوجي العالمي يوجد في أراضيها وأقاليمها. ومن العوامل الرئيسية التي تفسر هذا التداخل نظم الحوكمة والقوانين العرفية للشعوب الأصلية التي تحدد علاقاتها بأراضيها وأقاليمها ومواردها. ويشكل الحفاظ على الملكية الجماعية وإدارة أراضيها ومواردها أحد عناصر هذه القوانين العرفية.

٦٠ - ويرتبط الهدف ١٢ المتعلق بكفالة وجود أنماط مستدامة للاستهلاك والإنتاج أيضا بحوكمة الشعوب الأصلية. ويكشف تحليل سريع للمعايير والقيم الثقافية للشعوب الأصلية عن أهمية قيم المعاملة بالمثل والتضامن لتلك الثقافات، لا سيما فيما يتعلق بالعلاقة بين الشعوب الأصلية والطبيعة أو أمنا الأرض ومع بقية البشر. وتنعكس هذه القيم في القوانين العرفية، التي تحدد قواعد الوصول إلى المنتجات غير الخشبية من الغابات (ثمار القسطل البرازيلية، والروطان، والفطر، وغيرها)، وكذلك الطرق، بخلاف المحاصيل النقدية وتربية الحيوانات، المستخدمة في إنتاج الأغذية التي تُجلب إلى الأسواق. وفي بعض مجتمعات الشعوب الأصلية، تم تنظيم استخدام الكائنات المعدلة وراثياً والمبيدات السامة والمواد الكيميائية الزراعية من قبل السلطات التقليدية، وشُنت حملات بشأن الآثار البيئية والاجتماعية الضارة لهذه التكنولوجيات. وتناقش هيئات صنع القرار الخاصة بالشعوب الأصلية سبل عيش الشعوب الأصلية مثل رعي الرنة، والرعي، وصيد الأسماك، والزراعة المتنقلة، من بين أمور أخرى، وتضع قواعد لتجنب الصيد

(١٤) الأهداف قيد الاستعراض في عام ٢٠١٨ هي الأهداف ٦ (توفير مياه الشُرب النظيفة والصرف الصحي)، و ٧ (توفير طاقة ميسورة التكلفة ونظيفة)، و ١١ (المدن والمجتمعات المحلية المستدامة)، و ١٢ (الأنماط المسؤولة للاستهلاك والإنتاج)، و ١٥ (الحياة في البر)، و ١٧ (وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكات العالمية).

(١٥) انظر أيضا معهد الموارد العالمية ومبادرة الحقوق والموارد.

الجائر وإدارة أراضي الرعي. ولا يزال الأمن الغذائي مسألة أساسية تعالجها العديد من نظم حوكمة الشعوب الأصلية بسبب آثار تغير المناخ، ولا سيما الفيضانات وحالات الجفاف والأعاصير والتصحر (انظر A/HRC/36/46).

٦١ - ويمكن أن يوفر عمل المقررة الخاصة توجيها مفيدا للدول والشعوب الأصلية عند المضي قدما في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ على الصعيد الوطني. ويشير تحليل أولي للتقارير القطرية التي أعدتها المكلفة بالولاية منذ عام ٢٠٠٥ إلى أن نسبة ٧٦ في المائة من التوصيات الواردة في التقارير كانت لها صلة مباشرة وأهمية لمضمون أحد الغايات الـ ١٦٩ لأهداف التنمية المستدامة[١٦]. واتضح وجود اتجاه مماثل عندما تم تقييم التوصيات المتعلقة بالشعوب الأصلية في الدورة الثانية من الاستعراض الدوري الشامل، حيث كان لنسبة ٦٨ في المائة من التوصيات صلة بأهداف التنمية المستدامة[١٧].

٦٢ - وبالنظر إلى التوصيات الـ ٥٨٠ الواردة في التقارير القطرية الصادرة عن المكلفة بالولاية منذ عام ٢٠٠٥، التي يمكن ربطها بواحد أو أكثر من أهداف التنمية المستدامة، ظهر نمط واضح يوضح أن أقوى الروابط كانت بالغاية ١٦-٧، المتعلقة باتخاذ القرارات على نحو مسؤول وشامل للجميع وتشاركي. وإجمالا، كانت نسبة ٣٣ في المائة من جميع التوصيات مرتبطة بتلك الغاية. وشدد التحليل أيضا على أهمية حقوق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها ومواردها، حيث ترتبط ٢٩ في المائة من التوصيات بالغاية ١-٤، المتعلقة بكفالة المساواة في حقوق الملكية والخدمات الأساسية والتكنولوجيا والموارد الاقتصادية، و ٢٦ في المائة بالغاية ٢-٣ المتعلقة بكفالة المساواة في حصول الناس على الأراضي، على النحو المبين في الشكل أدناه[١٨].

(١٦) استناداً إلى تحليل أولي لـ ٧٦٤ توصية من التقارير القطرية الصادرة عن المكلفة بالولاية منذ عام ٢٠٠٥. يمكن ربط توصية واحدة بهدف أو أكثر من أهداف التنمية المستدامة. وتم ربط ما مجموعه ٥٨٠ من أصل ٧٦٤ توصية بواحد أو أكثر من الأهداف. وأجري التحليل بالتعاون مع المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان.

(١٧) لمزيد من المعلومات، انظر http://upr.humanrights.dk.

(١٨) أعد التحليل بالتعاون مع المعهد الدانمركي لحقوق الإنسان.

غايات أهداف التنمية المستدامة التي ترتبط بأعلى نسبة مئوية بتوصيات المقررين الخاصين المعنيين بحقوق الشعوب الأصلية منذ عام ٢٠٠٥

(النسبة المئوية لمجموع التوصيات المرتبطة بالغايات)

ملاحظة: النسب المئوية للحصص مقدمة وفقا لعلاقتها بمجموع جميع توصيات المقررين الخاصين المعنيين بحقوق الشعوب الأصلية الواردة في تقاريرهم القطرية منذ عام ٢٠٠٥ والتي تم ربطها بواحد على الأقل من غايات أهداف التنمية المستدامة البالغ عددها ١٦٩ غاية. ويجوز أن ترتبط التوصية بأكثر من غاية واحد وبالتالي تظهر عدة مرات في التحليل.

٦٣ - وتشير النسب المئوية إلى أهمية الحكم الذاتي ومشاركة الشعوب الأصلية، وخاصة فيما يتعلق بحقوقها في الأراضي والأقاليم والموارد. ويمكن أن تؤدي نظم حوكمة الشعوب الأصلية دوراً حاسماً في توجيه وتقرير الطريقة التي ينبغي بها تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ على المستوى المحلي.

٦٤ - وتعزيز الاستراتيجيات التي تتبعها الشعوب الأصلية إزاء التنمية المستدامة ليس فقط مفتاحاً لتحقيق حقوقها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بل يمكنه أيضاً أن يؤدي دوراً لا غنى عنه في الجهود العالمية الشاملة لتحقيق التنمية المستدامة والتكيف مع تغير المناخ. ووفقا للمشار إليه أعلاه، فالكثير من المناطق التي تتسم بالتنوع البيولوجي في العالم توجد ضمن الأراضي والأقاليم التقليدية للشعوب الأصلية. وعلاوة على ذلك، فإن ثروة معارفها وممارساتها التقليدية المتعلقة بالزراعة المستدامة، وتنوع البذور، وإدارة النظم الإيكولوجية، وحفظ التنوع البيولوجي والتكيف مع المناخ، في جملة أمور، قد تكون مفيدة للمجتمع العالمي ككل (انظر A/HRC/36/46 و A/71/229).

دال – أمثلة على نظم حوكمة الشعوب الأصلية ومساهماتها في التنمية المستدامة على الصعيد الوطني

٦٥ – يقدم هذا القسم أمثلة للحكم الذاتي بواسطة الشعوب الأصلية لتوضيح التنوع الواسع في نظم ومؤسسات وترتيبات حوكمة الشعوب الأصلية القائمة، وإعطاء بعض الأفكار الأولية حول كيفية مساهمتها في التنمية المستدامة.

٦٦ – ورغم عدم وجود حالة مثالية للحكم الذاتي للشعوب الأصلية، فوفقا للمفهوم أعلاه، يمكن اعتبار الحالات المبينة أدناه خطوات نحو زيادة سيطرة الشعوب الأصلية على مصائرها وعمليات تنميتها. وتستند الأمثلة في المقام الأول إلى معلومات من تقارير الزيارات القطرية السابقة والبحوث التي أجرتها المكلفة بالولاية، وكذلك إلى البيانات الواردة عند إعداد هذا التقرير. والهدف هو مواصلة الحوار حول هذا الموضوع مع الشعوب الأصلية وحكومات الدول، لزيادة توثيق الممارسات الحالية للحكم الذاتي وتقديم التوصيات في هذا الصدد.

٦٧ – ومعظم نظم حوكمة الشعوب الأصلية مؤسسات تقليدية موجودة في مجتمعات الشعوب الأصلية على مدى قرون ولا تزال توجه عملية صنع القرار وحل النزاعات والتفاعل بين أفراد مجتمعات الشعوب الأصلية وكذلك خارجها. وفي كثير من الحالات، تتضمن هذه المؤسسات القوانين العرفية والمكتوبة وتسوية النزاعات والآليات القضائية[١٩]. وبعضها يحظى باعتراف الدولة، بينما لا يحظى البعض الآخر بهذا الاعتراف. وفي العقود الأخيرة، تم أيضاً تطوير العديد من الأشكال المعاصرة لهذه المؤسسات، بما في ذلك البرلمانات والمجالس والمنظمات الخاصة بالشعوب الأصلية، وغالبا ما تم ذلك بالتعاون مع الدول، بهدف معالجة دعوة الشعوب الأصلية لتقرير المصير والتحكم في شؤونها الداخلية والمحلية. وتوجد أيضا نماذج مختلطة تهدف إلى الجمع بين الأشكال التقليدية والمعاصرة لحوكمة الشعوب الأصلية.

٦٨ – وتوجد فروق شاسعة بين هذه الأنظمة والممارسات المتعلقة بالحكم الذاتي، من حيث تاريخها، وهياكلها المؤسسية، ومجالات الولاية القضائية، والأسس القانونية، والتعاون مع الدول والخبرات والتحديات الملموسة التي واجهتها (انظر A/72/186). ونتيجة للعلاقة الجوهرية للشعوب الأصلية بأراضيها ومواردها وأقاليمها، فإن العديد من نظم الحوكمة الخاصة بها لها قاعدة إقليمية. وهناك أيضاً حالات زادت فيها الشعوب الأصلية من سيطرتها ومشاركتها في الحوكمة في قطاع معين، مثل الثقافة أو اللغة أو الصحة أو التعليم[٢٠].

٦٩ – وتتعلق مسألة الحكم الذاتي بمسألة المشاركة الكافية والهادفة للشعوب الأصلية في الشؤون العامة الأوسع، إذا ما اختارت ذلك. وبدون تجاهل الكفاح الطويل الذي اضطرت الشعوب الأصلية إلى خوضه للحصول على حقوق المواطنة الكاملة، فإن معظم الشعوب الأصلية لها اليوم الحق الرسمي في التصويت والمشاركة في السياسات الانتخابية. ومع ذلك، فلا تزال هناك عقبات متعددة أمام الشعوب الأصلية فيما يتعلق بالوصول الفعال إلى هذا الحق، بسبب استمرار التهميش الهيكلي وعدم الاعتراف والتسجيل الرسمي، ضمن عوائق أخرى. وعلاوة على ذلك، فإن الحقوق الانتخابية الفردية ليست كافية لضمان تمتع

(١٩) Anaya (2004), p. 153.

(٢٠) Åhrén (2016), p. 142.

الشعوب الأصلية بالحكم الذاتي. وتلزم أماكن محددة لمشاركتها الجماعية، من خلال مؤسساتها الخاصة، في شؤون الدولة وفي هيئاتها لصنع القرار. وفيما يتعلق بممارسة الدول، ليس من غير المألوف أن تكرس مقاعد مخصصة لممثلي الشعوب الأصلية في البرلمانات الوطنية. وعلاوة على ذلك، أنشأت عدة دول مؤسسات وطنية مكرسة للشعوب الأصلية، بما في ذلك إدارات خاصة داخل الوزارات المختلفة، ولجان برلمانية معنية بقضايا الشعوب الأصلية، ومكاتب متخصصة للمدعي العام أو هيئات مشتركة مثل موائد الحوار (A/72/186). وإذا ما كفلت هذه المؤسسات مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار من خلال ممثليها، على النحو المحدد في المادة ١٨ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، فيمكنها أن تؤدي دورا مهما في تعزيز الحوار بين الشعوب الأصلية والدول.

٧٠ - وحددت التقارير القطرية السابقة التي قدمتها المقررة الخاصة والمقررين الخاصين السابقين أمثلة عديدة عن مدى كفاءة نظم حوكمة الشعوب الأصلية المختلفة في إدارة طائفة واسعة من الخدمات العامة، على نحو فاق في فعاليته في كثير من الأحيان الجهات الفاعلة الخارجية، نتيجة للفهم العميق لما تتحلى به الشعوب الأصلية من ثقافات وتقاليد وقيم خاصة بها.

٧١ - وخلص تقييم أجرته الحكومة الاتحادية الكندية في عام ٢٠١١ عن إنجازات ومشاكل سياسة الحكم الذاتي إلى أن الأمم الأصلية المتمتعة بالحكم الذاتي حققت نتائج أفضل في مستويات التحصيل العلمي والتوظيف[٢١]. ويعتبر الحق الطبيعي في الحكم الذاتي حقًا قائمًا للسكان الأصليين بموجب المادة ٣٥ من القانون الدستوري لعام ١٩٨٢. ويتم التفاوض على أحكام الحكم الذاتي في المعاهدات الحديثة أو اتفاقات المطالبة بالأراضي بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات والأمم الأولى، شعوب الإنويت أو المولّدين المعنية، وتشمل ولاياتها عادة مجالات مثل التنمية الاجتماعية والاقتصادية والأراضي والموارد وإدرار الإيرادات، والصلاحيات في عمليات تسوية المعاهدات. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن أغلبية الأمم الأولى لم تعقد بعد مفاوضات بشأن المعاهدات أو اتفاقات المطالبة بالأراضي، وبالتالي فإن لها، في الممارسة العملية، حقوقا محدودة في الحكم الذاتي (انظر A/HRC/27/52/Add.2).

٧٢ - ويمكن أن يسهم تولي الشعوب الأصلية الحكم أيضا في تحسين نتائج التنمية الاقتصادية. ففي قطاع الطاقة، أدت الجهود الرائدة التي بذلها عدد من القبائل عبر ألاسكا، وكولورادو، ومونتانا، ونيو مكسيكو، ونورث داكوتا، وأوكلاهوما، وتكساس ويوتا في الولايات المتحدة الأمريكية في مجال ريادة الأعمال إلى إنشاء مشاريع طاقة للشعوب الأصلية للاستفادة من رواسب النفط والغاز الغنية، والإمكانات العظيمة للرياح والطاقة الشمسية، والموارد الكهرومائية والحرارية الأرضية في أراضيها. وشاركت قبيلة بيكوريس بويبلو، وهي قبيلة معترف بها على المستوى الاتحادي في نيو مكسيكو، في مشروع تعاوني مع السلطات القبيلة والحكومة الاتحادية لبناء ألواح شمسية بطاقة ميغاوات واحد، وهو ما سيجعلها أول قبيلة تستخدم الطاقة الشمسية في إمدادها بالطاقة بنسبة ١٠٠ في المائة في الولايات المتحدة، مما يوفر للقبيلة ما يقرب من ٦,٥ ملايين دولار على مدى عمر المشروع البالغ ٢٥ سنة. وأصبحت هيئة كهرباء أوسيتي شاكوين، وهي مشروع تعاوني يضم سبعا من قبائل السيوكس في السهول الكبرى، واحدة من أكبر مشاريع تنمية طاقة الرياح، بطاقة إنتاج تصل إلى إثنين من الميغواتات، وتهدف القبائل من خلاله إلى زيادة الحصول على الكهرباء والتمويل من أجل مشاريع البنية التحتية. وتقدم هذه المؤسسات التي

(٢١) إدارة شؤون الهنود وتنمية الشمال في كندا، *تقييم تنفيذ الحكومة الاتحادية للحكم الذاتي وترتيبات الحكم الذاتي* (٢٠١١).

تدير شؤونها بذاتها بيانا عمليا لأفضل الممارسات المتبعة في ما يتعلق بإدرار الدخل لدعم البرامج الحكومية الهامة، وتوفق في الوقت نفسه بين حماية الأراضي والمياه والأماكن المقدسة وبين الفوائد المتحققة في الإيرادات وفرص العمل. كما توضح كيف يمكن للقبائل، من خلال ممارسة السيادة السياسية، أن تتعامل مع تنمية موارد الطاقة لدعم السيادة الاقتصادية (انظر A/HRC/36/46/Add.1).

٧٣ - وهناك عدة أمثلة جيدة على مساهمات الشعوب الأصلية في حفظ الطبيعة. فعلى سبيل المثال، يدعم برنامج حراس الغابات من الشعوب الأصلية، الذي تموله الحكومة الأسترالية ارتباط الشعوب الأصلية بأراضيها ويشجع نقل المعارف الثقافية، ويوفر عمالة ماهرة، ويساهم في الوقت نفسه في الحفظ. ومن شأن إنشاء مناطق محمية وإدارتها إدارة مشتركة أن يمكن الملاك التقليديين من مواصلة التمتع بممارساتهم المعتادة، ويتيح في الوقت نفسه الحفظ وفرص العمالة المباشرة للشعوب الأصلية (انظر A/HRC/36/46/Add.2).

٧٤ - وتؤدي أيضا مؤسسات الشعوب الأصلية دوراً هاماً في ضمان منع نشوب النزاعات، وإقرار النظام، وتسوية النزاعات. ومنذ عام ١٩٩٥، قامت قوة الشرطة المجتمعية في غيريرو، بالمكسيك، بمهام الأمن والعدالة وإعادة الإدماج وفقاً لعادات وممارسات الشعوب الأصلية، مما قلل بوضوح من العنف والإفلات من العقاب. واعترفت ولاية غيريرو قانونياً بقوة الشرطة المجتمعية القائمة في عام ٢٠١١، وإن كان يبدو أن هناك مبادرات تشريعية لتجاهل الأنظمة المعيارية للشعوب الأصلية، وشواغل جدية تتصل بالملاحقة الجنائية لأفراد قوة الشرطة المجتمعية (انظر A/HRC/39/17/Add.2).

٧٥ - وفي ماليزيا، يضم الدستور الاتحادي أحكاما خاصة تتعلق بسكان صباح وساراواك الأصليين، بما في ذلك الاعتراف بالقانون العرفي للشعوب الأصلية (انظر A/72/186). ويشمل اختصاص المحاكم الأصلية خرق القانون العرفي والعادات، إذا كانت جميع الأطراف من السكان الأصليين، في قضايا منها تلك المتعلقة بالزواج أو الطلاق أو التبني أو الوصاية أو حضانة الأطفال[٢٢]. وبينما يمثل الاعتراف بالمحاكم الوطنية خطوة مهمة نحو احترام حق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي، فإن المحاكم تواجه تحديات من حيث ضمان التمويل الكافي للعمل، وتدريب الموظفين المستمر على المهارات، وتوثيق القضايا والممارسات القانونية.

٧٦ - وفي البرازيل، وضعت العديد من الشعوب الأصلية بروتوكولات التشاور الخاصة بها، مثل إجراءات التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة التي وضعها شعب الواجابي في ولاية آمابا وشعب موندوروكو في ولاية بارا. وأحرز آخرون تقدما من حيث الحماية الذاتية للأقاليم، على سبيل المثال، من خلال استخدام حراس الغابات من الشعوب الأصلية الذين شكلهم الكابور في ولاية ماراناهاو. وهذه تعبيرات عن كيفية سعي الشعوب الأصلية إلى فرض سيطرتها على أقاليمها، لا سيما لمنع التجاوزات غير القانونية. ومع ذلك، ففي حين أن دستور البلد لعام ١٩٨٨ يضم عددا من الأحكام التقدمية المتعلقة بالشعوب الأصلية، بما في ذلك ضرورة الاعتراف ”بالتنظيم الاجتماعي للشعوب الأصلية وأعرافها ولغاتها ومعتقداتها وتقاليدها، بالإضافة إلى الاعتراف بحقوقها الأصلية في الأراضي التي تعيش فيها منذ القدم“، فإنه يتعين

(٢٢) ليمبو، وشانكار، ”لمحة عن تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية مع التركيز على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة في آسيا“، ورقة مقدمة في اجتماع فريق الخبراء الدولي بشأن موضوع ’تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية: دور المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وغيره من الآليات التي تخص الشعوب الأصلية تحديدا (المادة ٤٢)‘، ٢٥-٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧.

على الدولة أن تفعل المزيد لدعم هذه المبادرات التي تقودها الشعوب الأصلية والتعاون معها (انظر A/HRC/33/42/Add.1).

٧٧ - وفي بيرو، بموجب المادة ٨٩ من دستور ١٩٩٣، تحظى الشخصية القانونية لمجتمعات الفلاحين ومجتمعات الشعوب الأصلية بالاعتراف، واستقلالها الذاتي مكفول فيما يتعلق بتنظيمها وعملها المجتمعي والاستخدام والتصرف الحر في أراضيها وشؤونها الاقتصادية والإدارية (انظر A/HRC/27/52/Add.3). وشرعت بعض الشعوب الأصلية في عمليات تأسيس حكومات مستقلة ذاتيا للشعوب الأصلية في ما يتصل بأقاليمها. ومن بينها شعب وامبيس الذي اعتمد، في عام ٢٠١٥، بعد سنوات من عمليات التشاور الداخلية، النظام الأساسي للحكومة الأقليمية المتمتعة بالحكم الذاتي لأمة وامبيس بهدف حماية وتعزيز تقاليدها الثقافية في منطقة الأمازون في بيرو. واعترف النظام الأساسي بالحدود الإقليمية لبيرو وأكد أن رجال ونساء أمة وامبيس هم أيضا مواطنون بيروفيون لهم نفس الحقوق والواجبات. ويُشرك شعب أمة وامبيس السلطات الإدارية الحكومية ويسعى للتعاون معها بشأن قضايا مختلفة. فعلى سبيل المثال، نسقت أمة وامبيس بشكل مكثف مع مختلف المؤسسات الحكومية، بما في ذلك وزارة الطاقة والمناجم، للتصدي للتعدين غير المشروع، مما أتاح استجابة أكثر فعالية ورصدا مستمرا لأنشطة التعدين غير القانونية (انظر E/C.19/2018/7).

٧٨ - وفي ناميبيا، يسمح قانون السلطات التقليدية للمجتمعات التقليدية بالتقدم بطلب للحصول على اعتراف الدولة بقياداتها التقليدية. وحصلت معظم جماعات سان الرئيسية في ناميبيا على اعتراف بقياداتها التقليدية، بالإضافة إلى حق السلطات التقليدية في إدارة وتنفيذ القوانين العرفية، لحماية وتعزيز ”الثقافة واللغة والتقاليد والقيم التقليدية“ لمجتمعاتها المحلية وللحفاظ على المواقع الثقافية، والأعمال الفنية، والاحتفالات التقليدية. وتتلقى السلطات التقليدية المعترف بها تمويلاً من الحكومة لأداء مهامها بما يتماشى مع ثقافاتها. غير أنه من الناحية العملية، تواجه السلطات التقليدية تحديات فيما يتعلق بإدارة مجتمعاتها بشكل فعال، نظراً لضآلة أعدادها مقارنة بالجماعات الأخرى، ولأن سلطات سان لا تتمتع بسلطة إدارة الأراضي المجتمعية (انظر A/HRC/24/41/Add.1).

٧٩ - وهناك أيضاً أمثلة عديدة توضح كيف أدت زيادة قدرة الشعوب الأصلية على حكم نفسها والمشاركة في الحوكمة إلى تعزيز التعاون والحوار بين الشعوب الأصلية والدولة.

٨٠ - ومنذ عام ٢٠٠٩، تتحكم حكومة غرينلاند التي تتمتع بالحكم الذاتي وبرلمانها في السلطة على جميع المسائل الداخلية في غرينلاند، في حين لا تزال السلطات الدانمركية تسيطر على الدفاع والسياسة الخارجية، ضمن مجالات أخرى (انظر A/72/186). والنموذج الحالي للحكم الذاتي، الذي اعتمده البرلمان الدانمركي و ٧٥ في المائة من سكان غرينلاند في استفتاء، هو نتيجة لعملية بدأت في السبعينيات من قبل الغرينلنديين نحو زيادة الحكم الذاتي. وفي حين تحقق الحكم الذاتي في عام ١٩٧٩ بإنشاء برلمان محلي وحكومة عامة تتمتع بصلاحيات في معظم الأمور السياسية والاجتماعية والاقتصادية الداخلية في غرينلاند، فقد أدت الرغبة في المزيد من السيطرة على الموارد الجوفية والمطالبة بالاعتراف بهم كشعب وفقا للقانون الدولي إلى إجراء مفاوضات جديدة بين غرينلاند والدانمرك، وأخيرا ، إلى إنشاء نموذج الحكم

الذاتي الحالي. وتعتبر هذه العملية فريدة من نوعها، حيث شرع فيها الغرينلنديون أنفسهم وتفاوضوا بشكل سلمي مع حكومة الدانمرك[٢٣].

٨١ - وفي نيوزيلندا، كان للماوريين تمثيل مضمون في البرلمان منذ عام ١٨٦٧ من خلال ترتيبات انتخابية مختلفة، وإن كان ذلك في الغالب بتخصيص مقاعد منفصلة في البرلمان لشعب الماوري. وينص قانون الانتخابات لسنة ١٩٩٣ على أن يتناسب عدد المقاعد المخصصة للماوريين مع عدد الماوريين المسجلين في القوائم الانتخابية الماورية. وأتاح هذا الترتيب التمثيلي لشعب الماوري فرصة هامة للمشاركة والتأثير في اتخاذ القرارات على الصعيد الوطني بشأن مجموعة من القضايا. وعلاوة على ذلك، يسر هذا الترتيب إجراء حوار وإقامة شراكة بين الحكومة وشعب الماوري، اللذان قيل أنهما تقررا بمعاهدة وايتانغي. وعلى الرغم من المبادرات المختلفة والأهداف الواضحة لقانون الحكومة المحلية لتيسير مشاركة الماوريين، فإن تمثيل شعب الماوري في الحكم المحلي كان صعبا في التحقيق (انظر A/HRC/18/35/Add.4).

٨٢ - والبرلمانات الصامية هي هيئات تمثيلية أنشئت في النرويج والسويد وفنلندا في الأعوام ١٩٨٩ و ١٩٩٢ و ١٩٩٥ على التوالي، لتسهيل التشاور مع الشعب الصامي بشأن المسائل التي تمسه، ضمن أهداف أخرى[٢٤]. وتتباين نماذج برلمانات شعب الصامي الوطنية عبر البلدان الثلاثة، وتنظمها تشريعات وطنية في شكل قانون البرلمان الصامي ودساتير كل بلد، حيث يتم الاعتراف بالشعب الصامي واستقلاله الذاتي، وإن كان ذلك بطرق مختلفة - لم يحدث بعضها إلا التعديلات الأخيرة فقط. وعلى الرغم من الاعتراف بالبرلمانات الصامية كهيئات تمثيلية للشعب الصامي وقدرتها على تمثيل الشعوب الأصلية في المسائل التي تمسها، فقد أثارت المقررة الخاصة وسلفها مخاوف عدة مرات بشأن محدودية السلطات المتاحة للبرلمانات على اتخاذ القرارات والتحديات التي تواجهها، بالنظر إلى وظيفتها المزدوجة بوصفها وكالة إدارية تابعة للدولة وهيئة منتخبة شعبيا تمثل الشعب الصامي (انظر A/HRC/18/35/Add.2 و A/HRC/33/42/Add.3).

٨٣ - وفي الكونغو، يتضمن القانون رقم ٥-٢٠١١ بشأن تعزيز وحماية حقوق السكان الأصليين مجموعة من الأحكام التي تعزز حقوق الشعوب الأصلية في التنمية المناسبة ثقافياً في قطاعات الصحة والتعليم والعمل والثقافة والأراضي والأقاليم. وعلاوة على ذلك، ينص القانون على التشاور بشأن التدابير التي تمس أراضي أو موارد الشعوب الأصلية، وقبل ''النظر في أو صياغة أو تنفيذ أي تدابير تشريعية أو إدارية أو برامج أو مشاريع للتنمية قد تمسها''، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. وقد تم وضع القانون بطريقة تشاركية، بما في ذلك من خلال مشاورات مع الشعوب الأصلية نفسها (انظر A/HRC/18/35/Add.5).

هاء - المجالات الرئيسية للمناقشات المقبلة

٨٤ - قدم القسم الوارد أعلاه استعراضاً موجزاً لبعض الأمثلة على الخطوات المتخذة نحو تعزيز حق الشعوب الأصلية في حكم نفسها أو المشاركة في صنع القرار. وفي حين أن الحكم الذاتي الكامل للشعوب الأصلية لم يتحقق بعد، فإن هذه الخطوات تسلط الضوء على الفوائد المحتملة التي يمكن

(٢٣) تقرير وارد في عام ٢٠١٨ من أحد خبراء المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية.

(٢٤) بالإضافة إلى الصاميين في النرويج والسويد وفنلندا، هناك حوالي ٢ ٠٠٠ من الصاميين يعيشون في الاتحاد الروسي حيث تمثلهم منظمات غير حكومية.

أن تتحقق مع زيادة الاعتراف بهذا الحق. وفيما يلي بعض المواضيع التي ينبغي تقييمها ومناقشتها فيما يتعلق بالشعوب الأصلية والحكم الذاتي.

التنمية المستدامة

٨٥ - تبين كثير من الحالات التي نوقشت في هذا التقرير النتائج الإيجابية لزيادة قدرة الشعوب الأصلية على الحكم عن طريق النظم والمؤسسات الخاصة بها، بما في ذلك كيف يسهم الحكم الذاتي في تحقيق التنمية المستدامة وتقرير المصير والحد من النزاعات والحفظ، ضمن الأهداف المنشودة الأخرى. ويمكن للتحليل الدقيق للحكم الذاتي للشعوب الأصلية أن يساعد في زيادة توثيق إنجازات وخبرات أنظمة حوكمة الشعوب الأصلية والتحديات التي تواجهها.

الحكم الذاتي على الورق وفي الممارسة العملية

٨٦ - بينما تم الاعتراف رسميا بالعديد من نظم حوكمة الشعوب الأصلية، فلا تزال هناك تحديات في التنفيذ في معظم الحالات، وذلك بسبب نقص السلطة الكاملة للحكم، أو الافتقار إلى الموارد، أو عدم القدرة على تمويل نظم الحوكمة، أو الاضطلاع بالأنشطة الاقتصادية التي تدر الأموال اللازمة. وتشكل أهمية تمكين الشعوب الأصلية من بناء قدراتها الخاصة على حكم نفسها وإدارة نظمها التعليمية والاقتصادية والصحية عاملا أساسيا في ضمان نجاح حوكمة الشعوب الأصلية. وينبغي للشعوب الأصلية التي نجحت في بناء هذه القدرات أن تتبادل خبراتها.

التعاون مع الدولة

٨٧ - من الأهمية بمكان لنجاح أو فشل نظم حوكمة الشعوب الأصلية أن تحظى باعتراف الدول بها وبتفاعلها وتعاونها معها. ويتعلق ذلك بالتقسيم التفصيلي للعمل بين سلطات الدولة وسلطات الشعوب الأصلية، وتنسيق المسؤوليات المشتركة في مجالات من قبيل تقديم الخدمات الاجتماعية ونظم العدالة والأمن وغيرها. وثمة شاغل رئيسي آخر هو التفاعل بين نظم الحوكمة التقليدية للشعوب الأصلية والمؤسسات اللامركزية للدولة. وهناك خطر واضح يتمثل في احتمال تلاشي أنظمة الحوكمة التقليدية للشعوب الأصلية عندما يجري إقامة أنظمة موازية لسلطة الدولة. وفي الوقت نفسه، فإن نظم الحوكمة التقليدية للشعوب الأصلية عندما تدمج في نظام الحكم الرسمي، وتُكلَف مع ذلك بتنفيذ سياسات تضعها الحكومات، فإنها قد تعتبر غير موضوعية ولا تمثل الشعوب الأصلية نفسها. وبالمثل، هناك احتمال في أن يجري تسييس السلطات التقليدية.

نطاق الولاية

٨٨ - وفقا لما يتضح من الأمثلة المذكورة أعلاه، هناك تنوع كبير في مجالات الولاية القضائية التي تم تمكين الشعوب الأصلية من التحكم فيها، بدءا من الحكم الذاتي الإقليمي الواسع النطاق إلى المشاركة في إدارة قطاع معين، عادة ما يتعلق بالثقافة والتعليم واللغات والعدالة والصحة وما شابه. ويلزم مزيد من التوجيه بشأن ما يرتبه الحق في الحكم الذاتي والاستقلال الذاتي في ''الشؤون المحلية والداخلية''.

القيم الثقافية والحكم الرشيد

٨٩ - يمكن أن يوفر توثيق القيم الثقافية الفريدة التي توجّه نظم حوكمة الشعوب الأصلية فهماً واحتراماً أفضل لكيفية عملها، على سبيل المثال من حيث الحصول على الموافقة والتعامل مع النزاعات داخل مجتمعات الشعوب الأصلية. وينبغي أن ينظر التقييم أيضاً إلى الحوكمة الداخلية، بما في ذلك فيما يتعلق بتمثيل المرأة ومجموعات الأقليات الأخرى في نظم حوكمة الشعوب الأصلية.

سبل الحكم الذاتي

٩٠ - استناداً إلى الدروس المستفادة من العمليات التي عملت فيها الشعوب الأصلية والدول معاً للاعتراف بحق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي وتعزيزه، يمكن أن تساعد دراسة مستقبلية في توثيق الخطوات نحو زيادة الحكم الذاتي. وستكون الخطوة الأولى الأساسية نحو تحقيق ذلك هي الاعتراف بالشعوب الأصلية ومؤسساتها ومنظماتها. ويشمل هذا الاعتراف إلغاء التشريعات التقييدية والحد من عمليات التسجيل البيروقراطية، التي لا تزال تمثل تحديًا في كثير من الأحيان.

الحقوق في الأراضي والأقاليم والموارد والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٩١ - يجد الحق في الحكم الذاتي تعبيراً ملموساً في كيفية تمكن الشعوب الأصلية من اتخاذ قرار حقيقي بشأن أولوياتها فيما يتعلق باستخدام وإدارة أراضيها وأقاليمها ومواردها. ويشمل ذلك كيفية استشارتها وكيف يتم الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة عند تنفيذ المشاريع والسياسات التي تؤثر على أراضيها وأقاليمها ومواردها. وما زال هذا مجالاً يثير قلق المقررة الخاصة، ويتعين بذل المزيد لحماية حقوق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها ومواردها وضمان التشاور والموافقة الكافيين، بما في ذلك تيسير مشاركة السكان الأصليين في تحديد عمليات ''التشاور بشأن بالتشاور'' المتفق عليها.

مواجهة الضغوط الخارجية

٩٢ - يلزم فهم أفضل للأثر الذي تخلفه العوامل الخارجية، مثل التعديات على الأراضي ومشاريع التنمية الاقتصادية وتغير المناخ وتجريم الشعوب الأصلية، على نظم الحوكمة الخاصة بالشعوب الأصلية.

رابعا - ملاحظات ختامية

٩٣ - أثبتت نظم حوكمة الشعوب الأصلية قدرتها على الصمود لعدة قرون، وهي تمثل الشعوب الأصلية وتتخذ القرارات نيابة عنها تمشيا مع ثقافاتها وقيمها وتقاليدها. وهي لا تزال تؤدي دوراً أساسياً في حياة ملايين الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم، وهي عوامل حاسمة في ضمان حقوق الشعوب الأصلية، وخاصة في تقرير المصير وفي تنمية تحددها هذا الشعوب بنفسها.

٩٤ - وثبت في كثير من الأحيان أن نظم حوكمة الشعوب الأصلية أفضل من الجهات الفاعلة الخارجية في تقديم الخدمات وضمان رفاه الشعوب الأصلية وحقوقها. وعلاوة على ذلك، فإنها تسهم في الحد من النزاعات، والتكيف مع تغير المناخ، وحفظ وحماية الطبيعة والخدمات الاجتماعية الملائمة ثقافيا، والتقدم الاقتصادي والعديد من النتائج الإيجابية الأخرى.

٩٥ - **وفي ضوء خطة ٢٠٣٠، فإن إدماج الشعوب الأصلية، من خلال مؤسساتها وممثليها، في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة أمر ضروري لضمان نجاح مبادرات التنمية وألاّ تتخلف الشعوب الأصلية عن الركب. ويمكن لتقارير الزيارات القطرية والتوصيات السابقة للمقررة الخاصة أن تقدم إرشادات مفيدة لتنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ للشعوب الأصلية على الصعيد الوطني، بما يتماشى مع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والصكوك الأخرى لحقوق الإنسان.**

٩٦ - **وفي هذا التقرير، سعت المقررة الخاصة إلى تقديم لمحة عامة أولية عن موضوع الشعوب الأصلية والحكم الذاتي، الذي ستمضي فيه قدما من خلال مشاورات مع الشعوب الأصلية والدول من أجل رسم خريطة لنظم مختلفة لحوكمة الشعوب الأصلية وتقديم توصيات رئيسية. وتُشجّع الدول والشعوب الأصلية على المشاركة بنشاط في المناقشة، وخاصة عن طريق تقديم ممارسات وحلول جيدة للتغلب على التحديات المتبقية المتعلقة بحق الشعوب الأصلية في الحكم الذاتي.**