E

الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1995/141
9 February 1995
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة حقوق الإنسان
الدورة الحادية والخمسون
البند ١٩ من جدول الأعمال المؤقت

تقرير اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات

مذكرة شفوية مؤرخة ١٨ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ موجهة إلى مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من البعثة الدائمة للدانمارك لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف

تهدي البعثة الدائمة للدانمارك لدى الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في جنيف تحياتها إلى مركز الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وبالإشارة إلى مذكرة المركز المؤرخة ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٤ (الرمز: G/SO 232/26 46th)، التي تدعو الحكومة الدانماركية إلى الإعراب عن آرائها بشأن إمكانية إنشاء محفل دائم للسكان الأصليين تتشرف البعثة، بإسم حكومة الدانمارك والحكم المحلي في غرينلاند، بأن تقدم ورقة المناقشة المرفقة التالية إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الحادية والخمسين.

وإنه ليحدونا الأمل في أن تيسر هذه الورقة المداولات المتعلقة بهذا الموضوع في الفترة القادمة.

وتستعرض هذه الورقة عددا من المسائل المتعلقة بإنشاء محفل دائم للشعوب الأصلية دون الوصول إلى استنتاجات محددة. إذ يبدو أن من الضروري في هذه المرحلة الاحتفاظ بموقف منفتح وتوفير الوقت الكافي لكي تجري عملية مستفيضة من التشاور والمناقشة قبل التوصل إلى قرار ما.

ويجب أن يتمثل أحد الاعتبارات الأساسية في ضمان ألا يؤدي، بحال من الأحوال، إنشاء محفل دائم إلى إضعاف الاعتراف بحقوق السكان الأصليين أو الإجراءات القائمة والهياكل المؤسسية في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين. وتحقيقا لذلك، سيكون من المهم أن تُتاح للشعوب الأصلية الفرصة للاشتراك في جميع المفاوضات المؤدية إلى اتخاذ قرار ما. وسيتعيَّن أن يكون

إنشاء محفل دائم عملية تدريجية تقوم على تفاهم متبادل فيما بين الأطراف المهتمة بالأمر وهي: الشعوب الأصلية، والأمم المتحدة، والحكومات.

وينبغي أن تكون ولاية محفل دائم ولاية مفتوحة وتتناول بصورة اساسية جميع المسائل التي تهم الشعوب الأصلية. بيد أن اشتراك السكان الأصليين وتأثيرهم في منظومة الأمم المتحدة بصورة فعّالة يتطلبان شيئا من تقسيم العمل مع هيئات الأمم المتحدة الأخرى. وسيكون من المهم للغاية في هذا الصدد التركيز على دور الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين.

وفي حين أنه يُمكن مواصلة وتعزيز ولاية الفريق العامل، فإن المحفل الدائم يُمكن أن ينتقل بالمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان من إطار قانوني إلى إطار عملي يضم معا الآثار الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تنطوي عليها حقوق السكان الأصليين وتشعباتها في القضايا الإنمائية والبيئية. وفضلا عن ذلك، فإنه يمكن لمحفل دائم أن يؤدي دورا هاما في تنسيق أنشطة الأمم المتحدة التي تؤثر على السكان الأصليين.

وينبغي أن يكون باب الاشتراك في المحفل مفتوحا أمام ممثلي السكان الأصليين والحكومات وهيئات ومنظمات الأمم المتحدة الأخرى. وبغية تحقيق التركيز وإيجاد الاتجاه، ينبغي إنشاء جهة وصل في المحفل، ربما في شكل لجنة تتولى توجيه المداولات وتلقي البيانات من المشتركين. وينبغي أن تتألف هذه اللجنة من كل من الحكومات وممثلي السكان الأصليين. وتتمثل إحدى الطرق الممكنة لاختيار أعضاء للجنة الوصل في قيام منظمات السكان الأصليين والحكومات بترشيح عدد مناسب من المرشحين وتقديمه إلى الأمين العام الذي يقوم حينئذ بتعيينهم. وسيكون على الشعوب الأصلية أن تناقش إمكانيات وضع إجراءات لترشيح مرشحي السكان الأصليين، على أن توضع في الحسبان الحاجة إلى مراعاة انتشار إقليمي واسع.

وتوجد مجموعة متنوعة من الإمكانيات فيما يتعلق بالوضع المؤسسي للمحفل الدائم. إذ يُمكن وضعه مباشرة تحت سلطة الأمين العام أو تحت سلطة الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو اللجان الفنية التابعة للمجلس.

محفل دائم في الأمم المتحدة للشعوب الأصلية: ورقة مناقشة

حكومة الدانمارك
الحكم المحلي في غرينلاند

أولا - مقدمة

أثارت الشعوب الأصلية في جميع أرجاء العالم منذ سنوات كثيرة إمكانية إنشاء محفل دولي دائم يمكن أن يُعبر عن أوجه اهتمامهم ويُسهم في التخفيف من مشاكلهم. وقام عدة ممثلين للسكان الأصليين، أثناء افتتاح السنة الدولية للسكان الأصليين في العالم في نيويورك في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، بعرض مجموعة واسعة من الخيارات المختلفة للنهوض بقضيتهم داخل الأمم المتحدة؛ ومنذ ذلك الحين تُشكل إمكانية إنشاء محفل دائم أحد مواضيع المناقشة في الاجتماعات والمؤتمرات التي تُعقد في جميع أنحاء العالم.

وحتى الآن لم يكن للشعوب الأصلية سوى دور صغير على أدنى مستوى في منظومة الأمم المتحدة في الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين الذي ما فتئ يناقش المسائل المتعلقة بحقوق السكان الأصليين منذ عام ١٩٨٢. وعلى الرغم من الإنجازات الكبيرة التي حققها الفريق العامل، فإن الشعوب الأصلية تنال اهتماما ضئيلا وتحظى بموارد ضئيلة في منظومة الأمم المتحدة بالمقارنة مع قطاعات أخرى محرومة المزايا. واعترافا بهذه المشكلة، فإن ممثلي الحكومات والأشخاص المعنيين قد استمعوا باهتمام إلى مقترحات الشعوب الأصلية الرامية إلى إيجاد وضع مؤسسي أكثر دواما في الأمم المتحدة.

وبعد افتتاح السنة الدولية للسكان الأصليين في العالم ببضعة أشهر، أي في المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان الذي عُقد في فيينا في حزيران/يونيه ١٩٩٣، فإن السيدة هينرييت راسموسين وزيرة الشؤون الاجتماعية والعمالة في حكومة الحكم المحلي لغرينلاند قد أكدت على أهمية إنشاء هيئة دائمة تُعنى بالشعوب الأصلية داخل الأمم المتحدة ونادت بإتاحة فرصة اشتراك أكبر بكثير أمامها داخل منظومة الأمم المتحدة. وقد قُسمت مقترحاتها إلى أولويتين اثنتين هما:

"فإننا أولا وقبل كل شيء نطلب من المؤتمر العالمي أن يؤيد فكرة إقامة هيئة استشارية دائمة تُعنى بالشعوب الأصلية فضلا عن فكرة إقامة مكتب دائم. ووفقا لما أراه، فإن هذه الهيئة الدائمة يُمكن أن تكون لجنة تعمل تحت رعاية المجلس الاقتصادي والاجتماعي وينبغي أن تحفز إقامة حوار مستمر بين الحكومات والشعوب الأصلية، وأن تضطلع فضلا عن ذلك بمهام تتعلق بتنفيذ الإعلان العالمي لحقوق الشعوب الأصلية الآخذ في الظهور. ويجب أن يكون لدى هذه اللجنة ما يكفي من الموارد والتمويل.

"وأما الأولوية الثانية، فإن ثمة رغبة حارة لدى الشعوب الأصلية تتمثل في مسألة إمكانية الوصول إلى آلية الأمم المتحدة بصورة عامة وإلى الوكالات المختصة وهيئات الرصد والمؤتمرات والاجتماعات المخصصة الغرض بصورة خاصة. ولكي أعطيكم مثالا على ذلك، فإنني أستطيع أن أخبركم أن اثنتي عشرة منظمة غير حكومية من منظمات الشعوب الأصلية فقط قد حصلت على مركز استشاري لدى

المجلس الاقتصادي والاجتماعي. والانتهاكات الجارية لحقوق الإنسان التي تـُرتكب في حق الشعوب الأصلية حول العالم تـُظهر الحاجة الملحة إلى العمل المتضافر؛ وإحدى أفضل طرق القيام بذلك هو أن يـُتاح للمنظمات غير الحكومية الخاصة بالشعوب الأصلية قدر أكبر من إمكانية الوصول إلى الأمم المتحدة والاشتراك في أعمالها والتمثيل لديها".

ويشكل هذا البيان مصدر الإيحاء لهذه الورقة التي تستعرض عددا من المسائل المتعلقة بإنشاء محفل دائم.

ثانيا - اعتبارات أساسية

إن فكرة الشراكة فيما يخص الشعوب الأصلية هي فكرة معقدة. ففي جميع مناطق العالم، فإن الشعوب الأصلية محرومة حرمانا شديدا من المزايا وتعاني من انتهاكات لحقوقها الإنسانية وحرياتها الأساسية. وقد أعربت الشعوب الأصلية عن رغبتها في إقامة محفل دائم، وإذا كان لهذا المحفل أن ينجح فإنه يجب أن يكفل الحماية والضمانات ليس فقط لحقوقها الإنسانية، ولكن ايضا تحقيق ذلك في جميع المسائل التي لا بد منها لبقاء هذه الشعوب. ويجب ألا يؤدي المحفل بحال من الأحوال إلى إضعاف الاعتراف بحقوقها وحرياتها. وتحقيقا لذلك، سيكون من الضروري أن تـُتاح للشعوب الأصلية الفرصة للاشتراك في جميع المفاوضات المؤدية إلى إنشاء محفل دائم بشروط منصفة مع الأطراف الأخرى.

أما الغرض المتوخـّى من إقامة محفل دائم للشعوب الأصلية فينبغي ألا يتمثل في تقويض الإجراءات القائمة والهياكل المؤسسية لمنظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين. ويـُمكن أن يشمل المحفل الدائم للشعوب الأصلية جوانب معينة لها سوابق في مجالات أخرى من مجالات منظومة الأمم المتحدة، ولكن أوجه التماثل هذه سترتكز على أوجه شبه جزئية. فالمفهوم قيد المناقشة هو شيء فريد في تاريخ الأمم المتحدة وسيبرز كمفهوم فذ في نوعه وذلك عن طريق عملية التوضيح الجارية حاليا. بيد أن المحفل الدائم الجديد ينبغي عدم اعتباره ولا معاملته على أنه تهديد أو بديل لأي من الهيئات والمحافل الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة، وخاصة تلك التي تتناول حقوق الشعوب الأصلية.

وليس في مصلحة أحد إيجاد محفل يجري تجاهل توصياته ويستحيل تنفيذ مقرراته بسبب الافتقار إلى توافق في الآراء فيما بين الأطراف المختلفة. وإنشاء محفل دائم للشعوب الأصلية هو عملية تدريجية يجب مباشرتها بحرص لكي يـُمكن للأطراف المختلفة - وهي الشعوب الأصلية وهيئات الأمم المتحدة والحكومات الأعضاء - أن تسلم جميعا بأن المبادرة ستعود بنتائج مثمرة وإيجابية وأنها ستحقق تحسينات عملية للشعوب الأصلية.

ثالثا - الولاية الاجمالية لمحفل دائم

ينبغي أن يكون المحفل الدائم مستعدا لتناول جميع المسائل التي تهم الشعوب الأصلية وهو يستطيع أن يضطلع بعدد كبير من الأنشطة المختلفة. وقد جاءت في المناقشات المتعلقة بالعقد الدولي للسكان الأصليين في العالم أمثلة للمجالات التي يمكن أن تكون موضع بحث، بما في ذلك حقوق الإنسان والبيئة

والتنمية والصحة والتعليم فضلا عن السلامة الثقافية ومنع حدوث المنازعات. وتعتنق الشعوب الأصلية نظرة شاملة وكلية للعالم لا يمكن بسهولة تقسيمها إلى فئات تستبعد الواحدة منها غيرها. ففي الحياة المجتمعية، فإن جميع المجالات المذكورة أعلاه تتشابك فيما بينها في نماذج معقدة ومتشعبة. والمحفل الذي يعكس بصدق فهم الشعوب الأصلية ينبغي أن يحاول إدماج أكبر عدد ممكن من العوامل في ولايته بطريقة مرنة قدر الإمكان.

بيد أن توفير محفل يُسنَد إليه ما يمكن أن يكون بمثابة ولاية غير منظمة هو أمر قد يكون غير عملي. والنتائج المترتبة على إدراج كل شيء في محفل دائم، على الأقل في سنواته الأولى، من شأنها أن تؤدي إلى اختصاص ضخم ربما سيتعين، لأسباب عملية، وضعه في إطار يمكن إدارته. وسيتعين أن تقيم النتيجة المترتبة على ذلك توازنا دقيقا بين التفكير في الرؤية الكلية للعالم من جانب السكان الأصليين وإقامة تقسيم للعمل يجعل من الممكن مشاركة وتأثير السكان الأصليين على نحو فعال في منظومة الأمم المتحدة.

رابعا - تقسيم العمل مع الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين

من أجل تناول هذه المشكلة، سيكون من الضروري النظر عن كثب إلى الهيئات والمحافل الأخرى داخل الأمم المتحدة التي تتناول شؤون السكان الأصليين وخاصة الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين. فهذا الفريق، بوصفه المحفل الرئيسي داخل منظومة الأمم المتحدة لاستعراض ورصد حقوق السكان الأصليين، قد حقق انجازات هامة طوال سنوات نشاطه ليس أقلها صياغة إعلان موضوعي بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ولذلك، فإن أي مناقشة بشأن المحفل الدائم المقترح للشعوب الأصلية ينبغي أن تثير مسألة ما إذا كانت أنشطة هذا المحفل سيكون لها أثر ضار على الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين.

ويتعلق سؤال أولي بما إذا كان من الممكن الجمع بين الفريق العامل وفكرة إنشاء محفل دائم. وميزة مثل هذا الجمع قد تكون مغرية من وجهة نظر تخفيض التكاليف ولكنها لن تؤدي بالضرورة إلى حل أكثر كفاءة أو حتى حل أكثر اقتصاداً.

وفي المقام الأول، فإن ولاية الفريق العامل تعمل من داخل إطار لجنة حقوق الإنسان في حين أن فكرة انشاء محفل دائم، إذا كان لها أن تعكس أهداف العقد، ستضم اهتمامات أوسع نطاقا مثل البيئة والتنمية والتعليم والصحة والثقافة. وإذا جمع الفريق العامل بين ولايته هو وولاية المحفل الدائم فإن ذلك من شأنه أن يشتت كثيرا من جهود الفريق. وربما يكون من الممكن، في المستقبل البعيد بعد أن يكون المحفل الدائم قد أُنشئ تماما، إعادة النظر في العلاقة المتبادلة بين الهيئتين، ولكن إلى أن يحين ذلك ينبغي النظر بحذر في أي خيار للجمع بين فكرة انشاء محفل دائم والفريق العامل.

وثمة خيار آخر، وهو أكثر منطقية من الأول، يتمثل في النظر في الأعمال التي لا يقوم بها الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والسعي إلى ضمان أن يتعايش المحفل الدائم والفريق العامل معاً داخل منظومة الأمم المتحدة فيضطلعان بأنشطة تكاملية وتعاونية في المجالات المختلفة لشؤون السكان الأصليين. ويصبح السؤال حينئذ هو ما إذا كان ينتظر أن يتأثر الفريق العامل بالمحفل الدائم، ولكن يمكن الآن لكلا الهيئتين أن يسهمان على نحو تكاملي في تحقيق رفاه الشعوب الأصلية.

وبدلا من تغيير ولاية الفريق العامل، فلا بد أن يكون من الممكن تماما دعم وتعزيز إسهامه المستمر في الاعتراف بحقوق السكان الأصليين مع ترك المحفل الدائم ينتقل بالمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان من إطار قانوني إلى إطار عملي يرتكز على الاعتراف بها وإعمالها على نحو بناء، فيضم معاً الآثار الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي تنطوي عليها حقوق السكان الأصليين وتشعباتها في القضايا الإنمائية والبيئية. والمشاكل التي تواجه اللاجئين من السكان الأصليين ووجهات النظر الخاصة لشباب ونساء السكان الأصليين هي جميعها مجالات ستكون مواضيع مناسبة للتركيز عليها من جانب المحفل المعني بالسكان الأصليين. بيد أنه تبقى أسئلة كثيرة فيما يتعلق بتفاصيل ولاية المحفل الدائم، ومن الضروري التشاور على نطاق واسع للجمع بينها معاً في إطار واحد.

خامسا - التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة

وثمة جانب آخر لولاية المحفل الدائم يمكن أن يتمثل في إيجاد التنسيق بين الشعوب الأصلية وأجهزة الأمم المتحدة الأخرى والوكالات المتخصصة المعنية بمسائل السكان الأصليين. وهذه الهيئات تشمل، داخل الأمم المتحدة، لجنة التنمية المستدامة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، إذا اقتصرنا على بعضها فقط. ومن الواضح أن منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونيسكو)، ومنظمة العمل الدولية، والبنك الدولي تتسم جميعها بالأهمية أيضا في هذا الصدد.

وتضطلع جميع هذه المؤسسات بأنشطة تؤثر على الشعوب الأصلية ولكنها تتيح وسائل محدودة للاستماع إلى أصوات السكان الأصليين. ويمكن لمحفل دائم أن يستحدث قنوات اتصال مع هذه الهيئات وفيما بينها كما يمكن له أن يؤدي دورا هاما في تنسيق وتقييم الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة التي تؤثر على الشعوب الأصلية.

سادسا - أساليب العمل

ينبغي أن يقرر المحفل الدائم أساليب عمله الخاصة به. وينبغي أن يكون أهم جانب في مهامه هو قدرته على الترحيب بجميع ممثلي السكان الأصليين في اجتماعاته. ويمكن أن تتراوح مهامه بين البحث عن طرق للنهوض بحسم المنازعات، وخاصة فيما يتعلق بالمشاكل الصعبة والعملية التي تواجهها الشعوب الأصلية، واتخاذ قرارات أو وضع توصيات أو تعليقات أو مقترحات موجهة للهيئات والوكالات المناسبة داخل منظومة الأمم المتحدة. ويمكن أيضا لمحفل دائم، إذا أُتيح له التمويل الضروري، أن يزود الشعوب الأصلية بخدمات تقنية للمساعدة في حل مشاكلها عن طريق معاونتها على الافادة من تلك الهيئات التابعة للأمم المتحدة المهملة نسبيا من جانب الشعوب الأصلية.

أما المدى الذي تغطيه أنشطة المحفل فيمكن أن يشمل مجالات متنوعة مثل: جدول أعماله، ونشر المعلومات، وإنشاء أفرقة عاملة تعنى بمواضيع أو بمناطق، وأنشطة التقييم، واجراءات العمل العاجل، والزيارات القطرية، وتعيين مقررين خاصين، وعقد اجتماعات خبراء، وإعداد دراسات ومشاريع صغيرة الحجم، وتقديم المشورة التقنية ومشورة الخبراء إلى هيئات ووكالات الأمم المتحدة الأخرى. وجميع هذه

الأعمال ستكون استمرارا للنشاط الهام المتعلق برفع مستوى الوعي حول المشاكل التي تواجه الشعوب الأصلية، والتركيز على الآثار العملية التي تنطوي عليها انتهاكات حقوق الإنسان الناشئة عن تنفيذ إعلان حقوق الشعوب الأصلية من أجل الحد من الصراع في العالم.

أما اجراءات اتخاذ القرارات في المحفل الدائم فيمكن أن تتحقق إما عن طريق نظام للتصويت أو الاتفاق بواسطة توافق الآراء وهو الأسلوب الذي تحبذه عادة الشعوب الأصلية. وسيكون الانصاف في المداولات والمساواة بين الأعضاء مبدأين هامين ضروريين لنجاح المحفل.

سابعا - هيكل المحفل الدائم

يمكن النظر إلى المحفل على أنه اجتماع مفتوح يستطيع فيه جميع المشتركين أن يلتقوا معا بغية مناقشة مسائل هي موضع اهتمام متبادل. بيد أن من الضروري توضيح ما هو المقصود بمحفل في سياق الأمم المتحدة من أجل تجنب اقتراح هيئة محددة تحديدا سيئا تتجاهل الامكانيات الهيكلية القائمة داخل المنظومة. ومن الناحية النظرية، يمكن أن يكون المحفل الدائم "مكان اجتماع" منظم تنظيما فضفاضا، ولكنه يمكن بسهولة، في حالة عدم وجود شيء من تحديد الاتجاه أو التركيز، أن يصبح هيئة ثقيلة الحركة غير قادرة على التوصل إلى أي اتفاق.

وتتمثل إحدى الامكانيات في معاملة المحفل على أنه جمعية يمكن فيها للأعضاء المختلفين مثل السكان الأصليين أو المنظمات غير الحكومية والحكومات أن يجتمعوا ويناقشوا ويتخذوا قرارات. بيد أن ذلك قد يكون له أثر يتمثل في تقليص المشاركة في المحفل بالنظر إلى أنه سيتعين أن يوجد عدد كبير ثابت من الأعضاء في حين يمكن الهبوط بمنزلة الآخرين الحاضرين إلى وضع المراقب. ومن شأن ذلك أن يحول دون أن يكون المحفل مفتوح الأبواب حقاً. وإحدى طرق تجنب ذلك هي انشاء جهة وصل في المحفل تتولى توجيه المداولات وتلقي البيانات من جميع المشتركين الراغبين في التحدث أو في تقديم وثائق.

وتوجد عدة جهات وصل ممكنة لتوجيه المحفل مثل انشاء مجلس أو مفوضية أو مفوضية فرعية أو لجنة أو فريق عامل يُعنى بشؤون السكان الأصليين. وتتسم المجالس والمفوضيات داخل منظومة الأمم المتحدة بأنها هيئات كبيرة تتألف من عدد ضخم من ممثلي الحكومات. وإحدى مزايا انشاء مجلس أو مفوضية هو أنه بالنظر إلى هيمنة الأعضاء الحكوميين على المداولات، فإن القرارات يمكن أن تصبح ذات مفعول في جميع جنبات منظومة الأمم المتحدة. وثمة اتجاه ممكن للتفكير قد يتمثل في توسيع نطاق المفهوم أو المجلس أو المفوضية بحيث يكون ممثلو السكان الأصليين أعضاءً في الهيئة.

وأما إذا أُخذ بلجنة فستكون هيئة مناسبة أيضا يمكن أن يلتحم معها المحفل. ويبدو أن اللجنة، من بين المصطلحات التي تُناقَش هنا، هي أفيد مفهوم لأنها يمكن أن تتخذ أشكالا كثيرة داخل الأمم المتحدة، تتراوح بين لجان الخبراء التي تراقب معاهدات دولية، والهيئات الاستشارية التي تتكون من ممثلين حكوميين و/أو خبراء مستقلين. ومرونة هذا المصطلح هي بالتأكيد سمة تجعله ذا جاذبية في الوقت الذي تكون فيه مناقشة انشاء محفل دائم هي في مرحلة أولية كهذه.

والسؤال الذي تثيره هذه النقطة هو كيفية الجمع بين مفهوم انشاء محفل ولجنة بطريقة تضم معا، في وئام، الشعوب الأصلية ومنظومة الأمم المتحدة والحكومات الأعضاء فيها.

ثامنا - الاشتراك في محفل دائم

من غير المحتمل أن يكون انشاء محفل دائم يتكون بصورة حصرية من منظمات الشعوب الأصلية أمرا مقبولا لدى الحكومات، وفضلا عن ذلك فإن حضور الحكومات في المحفل مهم لضمان أن تكون أي قرارات أو توصيات متخذة ذات وزن في منظومة الأمم المتحدة. وبالطريقة نفسها، فإن من غير المحتمل أن يكون انشاء محفل دائم بشأن الشعوب الأصلية يتكون بصورة حصرية من ممثلين حكوميين أمرا مقبولا لدى الشعوب الأصلية التي من الواضح أن حضورها النشط في أي محفل دائم هو شرط أساسي لنجاحه.

والفريق العامل المعني بالسكان الأصليين هو محفل قائم فعلا يضم الحكومات، وممثلي السكان الأصليين، وممثلي الأمم المتحدة، وممثلي الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية - الخاصة بالسكان الأصليين وغير الخاصة بهم على السواء - والأشخاص الذين يحضرون بصفتهم خبراء في موضوع الشعوب الأصلية. وخبرة الفريق العامل مناسبة هنا بصورة خاصة في معرض البرهنة على مزايا محفل يتيح إمكانية وصول واسعة أمام المشتركين وحيث قُدمت ونُشرت مجموعة واسعة من المواد على مر السنين. ولهذا السبب، فإن من المهم أن يكون المحفل الدائم مفتوحا قدر الإمكان بغية إتاحة الفرصة إلى أقصى حد للشعوب الأصلية كي تقدم إسهامها في أعماله.

تاسعا - عضوية لجنة الوصل

توجد عدة إمكانيات مختلفة للعضوية في لجنة الوصل التي سوف تستمع إلى بيانات المشتركين في المحفل الدائم. وكما هو الأمر في حالة الأطراف التي لها إمكانية الوصول إلى المحفل الدائم، فإن حضور الحكومات أو الشعوب الأصلية على سبيل الحصر في اللجنة من غير المحتمل أن يقبله الطرف الآخر. وفضلا عن ذلك، فإن ممثلي السكان الأصليين الذين تختارهم الحكومات هم حل غير مرض لأنهم قد يواجهون تضاربا في المصلحة. وينبغي أن يضم المرشحون في جميع الظروف أناسا لديهم معرفة مستفيضة بشؤون السكان الأصليين وأشخاصا ذوي مكانة خلقية رفيعة ولديهم فهم لحقوق السكان الأصليين.

وتوجد داخل منظومة الأمم المتحدة آليات قائمة تسمح بتقديم مرشحي السكان الأصليين عن طريق الأمانة العامة إلى الأمين العام الذي يعينهم آنئذ في هيئة تابعة للأمم المتحدة. وهذا هو الإجراء الذي يُعمل به لتعيين أعضاء السكان الأصليين في مجلس أمناء صندوق التبرعات لصالح السكان الأصليين وفقا لقرار الجمعية العامة ١٣١/٤٠ المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥. ويوضح هذا الإجراء إمكانية وجود مجموعة واسعة من الخيارات فيما يتعلق باختيار أعضاء من السكان الأصليين في لجنة ما باستخدام سوابق من الأمثلة المتعددة الجوانب للجان في جميع جنبات منظومة الأمم المتحدة. وينبغي النظر في شتى الخيارات في ضوء إمكانية الجمع بينها وبين إجراء يديره السكان الأصليون لتقديم مرشحيهم إلى الأمين العام.

أما الاستخدام الحصري للمنظمات غير الحكومية للسكان الأصليين ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في اللجنة فيمكن أن يكون صعبا بسبب مشكلة ضمان إيجاد انتشار إقليمي واسع. فمن بين المنظمات الاثنتى عشرة المعنية، تنتمي واحدة فقط إلى الجنوب. وهذا يعقّد مسألة إيجاد إجراء يمكّن الشعوب الأصلية ومنظماتها من اختيار مرشحين للجنة. ويكون من الضروري جمع الشعوب الأصلية معا في مؤتمرات إقليمية ودولية من أجل مناقشة إمكانيات إنشاء إجراء مناسب.

ويمكن أن يعين الأمين العام أعضاء اللجنة الممثلين للحكومات وذلك، بصورة أساسية، بنفس الطريقة الخاصة بممثلي السكان الأصليين. وفيما يتعلق بهؤلاء الأعضاء، يمكن أن تكون الحكومات مسؤولة حينئذ عن اختيار مرشحين للتعيين بشكل مواز للإجراء الخاص بالسكان الأصليين. بيد أنه توجد طرق أخرى - أكثر مباشرة - لاختيار ممثلي الحكومات وفقا للإجراءات المرعية جيدا في منظومة الأمم المتحدة.

أما عن حجم اللجنة فينبغي ألا يكون أكبر أو أصغر من اللازم. فوجود عشرين شخصا أو أكثر قد يعطي انطباعا خاطئا بأن هذه هي هيئة تمثيلية ويفضي إلى اتباع أساليب مرهقة للتوصل إلى قرار بتوافق الآراء. ومن الناحية الأخرى، فإن وجود عدد أصغر من اللازم لن يعكس نطاق الخبرة الفنية أو التوازن بين الأعضاء المرشحين من الحكومات والأعضاء المرشحين من السكان الأصليين في اللجنة نفسها. ومن شأن وجود خمسة خبراء حكوميين وخمسة خبراء من السكان الأصليين، في المتوسط، أن يتيح حلا ملائما. ويمكن انتخابهم لفترة ثلاث سنوات أو لفترة أربع سنوات. وينبغي أن يعكس أعضاء اللجنة الانتشار الجغرافي في جميع أنحاء العالم. وهذا منظّم بالفعل فيما يخص الحكومات الأعضاء في الأمم المتحدة التي تشكل المناطق الخمس وهي: دول أوروبا الغربية ودول أخرى، ودول أوروبا الشرقية، والدول الأفريقية، والدول الآسيوية، ودول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. بيد أنه فيما يخص الشعوب الأصلية، قد يكون من الضروري إجراء شيء من المناقشة قبل اعتماد هيكل إقليمي ما يعكس صوتا أصيلا للسكان الأصليين ويضع في الحسبان بوجه خاص الشعوب الأصلية بمنطقتي القطب الشمالي والمحيط الهادي.

عاشرا - المركز المؤسسي لمحفل دائم

ثمة سؤال هام يتعلق بمعرفة الهيئة التي يكون المحفل الدائم مسؤولا أمامها والمكان الذي ينبغي أن يُوضَع فيه المحفل الدائم داخل منظومة الأمم المتحدة. وتوجد عدة خيارات:

١- يمكن جعل المحفل الدائم هيئة استشارية للأمين العام. وميزة ذلك أن استنتاجات وتوصيات المحفل يمكن نشرها على نطاق واسع في جميع مكونات منظومة الأمم المتحدة وأن هذه الاستنتاجات والتوصيات ستجد طريقها مباشرة إلى الجهاز الملائم. ومن الناحية الأخرى، توجد صعوبة ما بخصوص هذا الترتيب مؤداها أنه لا يمكن وضع المحفل في مكان ثابت في المنظومة وأنه قد يجد أن تأثيره منتشر انتشاراً أوسع من أن يكون مفيدا.

٢- ويمكن جعل المحفل الدائم هيئة استشارية للجمعية العامة. وليست جميع اللجان التابعة للجمعية العامة هيئات معاهدات تتناول اتفاقيات محددة. ومن أمثلة ذلك اللجنة الخاصة لمناهضة الفصل العنصري. ومع أنه لا توجد حاليا صكوك قانونية ملزمة محددة بشأن السكان الأصليين، فإن هذا لا يستبعد بالضرورة علاقة مباشرة ما بين الشعوب الأصلية والجمعية العامة. بيد أنه قد يكون من الصعب بصورة خاصة ضمان مشاركة

واسعة بما فيه الكفاية في المحفل على هذا المستوى بمنظومة الأمم المتحدة. ومع ذلك فإن هذا الخيار ليس مستحيلا ويستحق مزيدا من المناقشة. وأحد جوانب الولاية الممكنة للمحفل الذي سيستفيد من وضعه على هذا المستوى يتمثل في منع المنازعات.

٣- ويمكن أن يتيح المجلس الاقتصادي والاجتماعي مكانا لمحفل دائم. ذلك أنه توجد هيئات فرعية كثيرة تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك لجان ولجان فنية مثل لجنة حقوق الإنسان ولجنة التنمية المستدامة ولجنة مركز المرأة. كذلك توجد لجان خبراء تابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مثل اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي ترصد تنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولكن ليس كهيئة معاهدة. والمجلس الاقتصادي والاجتماعي هو الجهاز الرئيسي للإشراف على الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية لمنظومة الأمم المتحدة والمتعلقة بحقوق الإنسان والبيئة والتنمية والصحة والتعليم والقضايا الثقافية ومجالات أخرى. ومن بين أنشطته الجمة مهمة الإشراف والتنسيق بين شتى أعضاء أسرة الأمم المتحدة.

وإذا وُضع المحفل الدائم على هذا المستوى، فإنه سيكون في وضع مناسب يمكنه من الاضطلاع بالتوجهات الرئيسية لأعماله التي حُدِّدت من قبل على أنها تربط بصورة عامة بين مسائل حقوق الإنسان ومسائل البيئة والتنمية والصحة والتعليم والشؤون الثقافية بينما تتولى تنسيق المسائل المتعلقة بالسكان الأصليين بين الأجهزة المختلفة التابعة للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة. وعلى الرغم من أن أنشطة المحفل الدائم ينبغي أن تكون أوسع نطاقا بكثير من أي صك تشريعي بعينه من صكوك الأمم المتحدة وألا تكون مرتبطة به بالضرورة، فإن المحفل سيكون له تقريبا نفس وضع اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وإذا جُعِل المحفل الدائم تابعا للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، فسيكون من المهم ضمان أن تكون له أوسع ولاية ممكنة وألا يقتصر كامل نطاق أنشطة المحفل على المسائل الاجتماعية والاقتصادية بالمعنى الضيق بل أن يمتد ليشمل كامل نطاق الأنشطة الموجودة في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٤- وثمة مكان محتمل آخر لمحفل دائم هو أن يكون تابعا لإحدى اللجان الفنية، إما لجنة حقوق الإنسان أو لجنة التنمية المستدامة. فالفريق العامل المعني بالحق في التنمية والتابع للجنة حقوق الإنسان يقوم بالنظر في طرق تنفيذ الإعلان المتعلق بالموضوع ويمكن أن يكون المحفل الدائم هيئة مماثلة. بيد أن المشكلة فيما يتعلق بلجنة حقوق الإنسان هو أنه إذا أُنشئ المحفل تابعا للجنة، فسيكون من الضروري توسيع نطاق ولاية الفريق العامل لكي تشمل جميع الاهتمامات الأخرى التي تواجه المجلس الاقتصادي والاجتماعي؛ وهذا يمكن أن يلقي عبئا ثقيلا على أعماله ويؤثر على كفاءته.

أما لجنة التنمية المستدامة فيمكن أن تكون موضعا محتملا آخر لمحفل دائم. فهي يمكن أن تحقق بصورة متساوقة التوازن للفريق العامل ويمكن أن تقدم معلومات مفيدة إلى مداولات اللجنة. بيد أن التنمية المستدامة إن هي إلا مجال واحد من المجالات الهامة الكثيرة التي تهم الشعوب الأصلية، مثل الصحة والتعليم والشؤون الثقافية وحقوق الإنسان. وصعوبة جعل المحفل مسؤولا بصورة حصرية أمام لجنة التنمية المستدامة هي أن الطابع الشامل والكلي لحياة السكان الأصليين ستُجزِّأ هنا أيضا إلى فئات مصطنعة.

والسؤال الذي تثيره هذه المناقشة هو ما إذا لم يكن من الممكن جعل المحفل الدائم مسؤولا أمام لجنة حقوق الإنسان أو لجنة التنمية المستدامة أو هيئات أخرى ذات صلة. وهذا يعزز ميزة وجود هيئة استشارية تعمل في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لأن المحفل الدائم سيتعين عليه كجزء من أنشطته التنسيقية أن يكون على اتصال وثيق مع كل من اللجان الفنية وهيئات الأمم المتحدة الأخرى والوكالات المتخصصة. وفضلا عن ذلك فإن هذا الوضع سيمكّن المحفل الدائم، إما عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو بصورة مباشرة، من الإبلاغ عن جوانب عمله للأمين العام والتنسيق مع المفوض السامي لحقوق الإنسان.

ولجميع هذه الخيارات مزاياها ومثالبها. فكلما ارتفع المستوى الذي يُوضَع عنده المحفل الدائم داخل منظومة الأمم المتحدة ارتفعت إمكانات تأثيره. ولهذا السبب فإن الخيار المتمثل في وضعه في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي، أو ربما حتى في إطار هيئة أعلى من هيئات الأمم المتحدة، يبدو أنه يتيح أفضل حل معقول. فأي مستوى أدنى من ذلك لن يتيح للمحفل المكانة التي تجعله فعالا كما أنه سيثقل كاهل اللجان الفنية بأعمال تخرج عن نطاق اختصاصها المعتاد.

ومن شأن إجراء تقسيم واضح للعمل مع الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين أن يمكّن من مواصلة مراقبة وتقييم إعلان حقوق الشعوب الأصلية داخل إطار لجنة حقوق الإنسان. ويمكن التشديد بقدر أكبر، في المحفل المعني، على الانتقال بالسياسة المتعلقة بحقوق السكان الأصليين إلى المجالين الاجتماعي والاقتصادي والمجالات الأخرى التي تهم الأمم المتحدة مع التأكيد على تشجيع الحوار والاتفاقات البناءة وحل المشاكل العملية التي تواجه الشعوب الأصلية.

حادي عشر - موقع المحفل الدائم وأمانته

عندما تصبح المسائل الأخرى المثارة في هذه الورقة أكثر وضوحاً، سيظهر من نواح عديدة حل لمسألة موقع المحفل الدائم وتنظيم الأمانة. بيد أنه أياً كان ما سيتقرر، ربما ستحتاج أمانة المحفل الدائم إلى عدة أشخاص لتسيير شؤون المكتب وربما ستحتاج إلى البعض أيضاً في أجزاء مختلفة في منظومة الأمم المتحدة لإدارة وظائف التنسيق لتلك الهيئة. وسيلزم أيضاً، بالاضافة إلى ذلك، وجود موظفين مبتدئين للاضطلاع بمهام محددة. وينبغي النظر في الكيفية التي يمكن بها، على أفضل نحو، تعيين أشخاص مؤهلين من السكان الأصليين لهذه المهام.

واعتمادا على طبيعة المحفل الدائم، سيحدث اختلاف بين الأمانة والموقع. فإذا وُضع المحفل في إطار لجنة حقوق الإنسان، سيكون المكان المناسب هو مركز حقوق الإنسان في جنيف، في حين أنه إذا جُعل تابعاً بصورة مباشرة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أو لهيئة أعلى من هيئات الأمم المتحدة، فإنه قد يُوضَع أيضاً في نيويورك. بيد أنه يمكن للمحفل أن يجتمع إما في جنيف أو في نيويورك أو كليهما، كما يفعل المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يعقد اجتماعاته في كلا المركزين. وبهذه الطريقة، يوضع المحفل داخل إطار الوجود المادي لمنظومة الأمم المتحدة.

بيد أنه إذا توافر التمويل، فلن يوجد سبب يجعل من غير الممكن أن توضع الأمانة في مكان آخر في العالم وأن يجتمع المحفل الدائم خارج مركزي الأمم المتحدة الرئيسيين في جنيف ونيويورك. غير أنه سيكون من المهم ضمان ألا يصبح المحفل مُهمَّشاً بأن يبعد أكثر مما ينبغي عن محيط الهيئات الأخرى

والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة والتي سينسـّق معها. وثمة خيار آخر يمكن النظر فيه هو أن يكون المحفل متنقلاً وأن يجتمع في تلك الأنحاء من العالم التي يكون فيها ممثلو السكان الأصليين أكثر عدداً مما يمكـّن المحفل من نيل إمكانية الوصول الى قطاع من الخيارات الخاصة بالسكان الأصليين أعرض منه في حالة مدن أوروبا وأمريكا الشمالية.

ثاني عشر - تمويل المحفل الدائم

يمكن أن يتأتى تمويل المحفل من ثلاثة مصادر وربما من مزيج منها. إذ يمكن للأمم المتحدة نفسها أن تدفع تكلفة بعض الأنشطة التي تكتنف الاجتماع في حين أن التبرعات التي تـُقدَّم من الحكومات ستكون ضرورية لضمان إعداد الأمانة وعملية تقديم الخدمات إعداداً جيداً. وستؤدي جميع المؤتمرات وأعمال الترجمة التحريرية والطباعة والترجمة الشفوية الى نشوء تكاليف يتعين تحديدها وضمانها في مرحلة مبكرة بغية ضمان أن يؤدي المحفل الدائم مهامه بكفاءة. وستكون هناك ضرورة أخرى هي إنشاء صندوق تبرعات للإسهام في مصروفات الأشخاص من الشعوب الأصلية الذين يأتون الى المحفل وكذلك ربما لدعم بعض الأنشطة الصغيرة الحجم التي تنهض بالشعوب الأصلية مثل المنح التعليمية ومشاريع التنمية الذاتية والمبادرات الخاصة بحل المنازعات.

ثالث عشر - القرار المتعلق بإنشاء محفل دائم

لم تـُجِب هذه الورقة على الأسئلة الكثيرة المتعلقة بالمحفل الدائم، بل وربما أثارت المزيد من الأسئلة. بيد أنه قد أمكن، بتقييم العدد غير المحدود من الأسئلة المتاحة بشأن هذا الموضوع، تكوين فكرة عامة عن السمات التي يمكن أن يعتمدها محفل دائم. وانطلاقاً من الإلهام الأولي للسيدة هينرييت راسموسين وفكرتها الخاصة بإنشاء لجنة استشارية في إطار المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالاقتران مع حضور أكبر للسكان الأصليين داخل منظومة الأمم المتحدة، أمكن الاشارة الى أن هذه الفكرة، من بين جميع الخيارات، تتيح نقطة انطلاق مفيدة للمناقشة.

أما أهمية المرونة والصبر في تشكيل محفل دائم فقد جرى التأكيد عليها، شأنها شأن الحرص على ألا تؤدي هذه المبادرة إلى إضعاف الأنشطة الهامة التي يقوم بها الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين أو إلى الانتقاص منها. وعلى أساس هذه التعليقات، ينتظر أن يكون من الممكن رؤية خطة أكثر تفصيلاً لمحفل دائم تظهر تدريجياً خلال السنوات القليلة القادمة.

ويمكن تنظيم عملية تشاور بغية مناقشة مسألة المحفل والكيفية التي يمكن بها ترشيح مرشحين من السكان الأصليين للعضوية في اللجنة. ومن شأن عقد اجتماع قمة عالمي تنظمه الشعوب الأصلية في مرحلة ما أثناء العقد في أن يوجد حيزاً للشعوب الأصلية تناقش فيه مسألة إقامة محفل دائم واجراءات اختيار مرشحين. ويمكن إرسال نظام استبيانات إلى منظمات السكان الأصليين يـُطلـَب فيها منهم تقديم آرائهم بشأن اقامة محفل دائم. ويمكن أن يـُطلب من الباحثين المعنيين بالسكان الأصليين في أنحاء العالم المختلفة تقديم ورقات توجـّهات بشأن الكيفية التي يمكن بها لمحفل دائم أن يناسب على أفضل وجه احتياجات منطقتهم. وهذه هي مجرد بضعة اقتراحات بشأن أنشطة التشاور التي يمكن الاضطلاع بها.

وبإلقاء نظرة سريعة على الأنشطة التي ستكون ضرورية يتبين أن هذه العملية سيتعين أن تستغرق بعض الوقت. وعلى سبيل المثال، فإن عامي ١٩٩٣ و١٩٩٤ قد شهدا المناقشات الأولى المتعلقة بإنشاء محفل دائم، وهو ما حدث بصورة رئيسية في شكل سلسلة من الأسئلة والإمكانيات. أما عام ١٩٩٥، فسيُستفاد منه في التشاور مع الشعوب الأصلية والحكومات فيما يتعلق بأفضل النماذج للمحفل وإجراء مناقشة لعملية اختيار أعضاء اللجنة. وأما عام ١٩٩٦، فسيكون هو الفرصة الأولى التي تتاح للشعوب الأصلية أنفسها لكي تستجيب لعملية التشاور. وربما لن يحدث قبل عام ١٩٩٧ أن تكون الأسئلة التي تناقش هنا قد اقتربت على أي نحو من اجابة نهائية. ثم ستحدث بعد ذلك، ولكن ربما ليس قبل عام ١٩٩٨ أو حتى بعد ذلك، عملية التوصل إلى الخطة المرغوب فيها للمحفل والتي توافق عليها الأمم المتحدة. وينبغي السماح للمناقشة المتعلقة بإنشاء محفل دائم أن تستغرق من الوقت ما يكون ضرورياً من أجل تزويد الشعوب الأصلية بمكان يُعتد به داخل منظومة الأمم المتحدة. إذ يجب أن يسهم المحفل الدائم إسهاماً بناء في حماية رفاههم وفي تقديم حلول أصلية للكم الكبير من المشاكل التي يواجهونها.

- - - - -