الأمم المتحدة

E/C.19/2021/8

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
27 January 2021
Arabic
Original: English

المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية

الدورة العشرون

نيويورك، 19-30 نيسان/أبريل 2021

البند 4 من جدول الأعمال المؤقت*

مناقشة بشأن المجالات الستة التي كُلّف المنتدى الدائم بولاية بشأنها (التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافة، والبيئة، والتعليم، والصحة، وحقوق الإنسان)، في ضوء إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية

المؤسسات التمثيلية للشعوب الأصلية ونماذج الحكم الذاتي الخاصة بها في أوروبا الشرقية والاتحاد الروسي وآسيا الوسطى وما وراء القوقاز: سبل تعزيز مشاركتها

مذكرة من الأمانة العامة

كلّف المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية أعضاءه أليكسي تيسكاريف، وغريغوري لوكيانتسيف، وسفين – إريك سوسار بإجراء دراسة عن موضوع "الاستقلال الذاتي للشعوب الأصلية: الخبرات والآفاق"، لتقديمها إلى المنتدى أثناء دورته العشرين.

* E/C.19/2021/1.

170221 040221 21-01020 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - تمثل مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار من خلال مؤسساتها التمثيلية وعملياتها واحدة من أبرز القضايا الجوهرية المطروحة في الخطاب الدولي بشأن حقوق الإنسان. وقد أُعطيت إشارة الانطلاق لإجراء مناقشة على كامل نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن تعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في أعمال الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان ووكالات الأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها نتيجة للوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعروف بالمؤتمر العالمي المعني بالشعوب الأصلية (قرار الجمعية العامة 2/69). وترد في الوثيقة المعنونة "تجميع للآراء بشأن التدابير الكفيلة بتمكين ممثلي الشعوب الأصلية ومؤسساتها من المشاركة في اجتماعات الأمم المتحدة ذات الصلة بشأن المسائل التي تمس تلك الشعوب، وبشأن الممارسات الجيدة في الأمم المتحدة بخصوص مشاركة الشعوب الأصلية" (A/70/990) معايير أهلية مؤسسات الشعوب الأصلية للاعتماد لدى هيئات منظومة الأمم المتحدة والوسائل الممكنة لاختيار تلك المؤسسات. وفي إطار تلك المناقشة، يجري التشجيع على إجراء بحوث أكثر استفاضةً بشأن مختلف أشكال التنظيم الذاتي التي تتبعها الشعوب الأصلية في مختلف المناطق، وبشأن قدرتها على المشاركة في صنع القرار والفرص المتاحة أمامها للمشاركة ومدى الاعتراف بها، وبشأن العلاقات التي تقيمها مع السلطات الحكومية. وسيسهم هذا البحث في اتباع نهج شامل وغير تمييزي تجاه المؤسسات التي لم تكن حتى الآن تحتل مكانة بارزة في منتديات الأمم المتحدة المعنية بقضايا الشعوب الأصلية أو التي لم تكن تشارك بكثافة في المفاوضات الجارية المتعلقة بتعزيز المشاركة. وستساعد هذه الدراسة على تحديد أفضل الممارسات المتعلقة بمشاركة الشعوب الأصلية على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية.

2 - وتتطلب المناقشة المتعلقة بالمشاركة تعريف المصطلحات المستخدَمة ومراعاة خاصيات مناطق اجتماعية وثقافية معينة وواقعها. وتركز هذه الدراسة على المنطقة الاجتماعية والثقافية لأوروبا الشرقية والاتحاد الروسي وآسيا الوسطى وما وراء القوقاز، ولكن المؤلفين لم يسعوا إلى دراسة جميع البلدان والمجتمعات المحلية الموجودة في تلك المنطقة المتنوعة[1]. ولم تكن تلك المنطقة ليست ممثَّلة بالقدر الكافي في عدة دراسات أجريت مؤخرا بشأن الحكم الذاتي للشعوب الأصلية ومؤسساتها ومشاركتها في صنع القرار. وتعتمد هذه الدراسة على أمثلة عن الممارسات والتحديات القائمة. وتم عن قصد تفادي مناقشة بعض الحالات التي قد تكون مثيرة للاهتمام بسبب طبيعتها المثيرة للجدل أو بسبب عدم اكتمالها من المنظور القانوني.

3 - وتسعى هذه الدراسة إلى استكمال المذكرة من الأمانة العامة التي أُعدَّت مؤخرا بشأن اجتماع فريق الخبراء الدولي بشأن موضوع "السلام والعدالة والمؤسسات القوية: دور الشعوب الأصلية في تنفيذ الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة" (E/C.19/2020/7)، من حيث المعلومات المتعلقة بأوروبا الشرقية والاتحاد الروسي وآسيا الوسطى وما وراء القوقاز.

4 - وتهدف هذه الدراسة إلى تحديد الممارسات الجيدة المتعلقة بمشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار وتمثيلها وأشكال التنظيم الذاتي والحكم الذاتي التي تتبعها في المنطقة، وإلى اقتراح سبل تتيح للشعوب

(1) تتعلق هذه المذكرة أساسا بالاتحاد الروسي، ولم تتضمن سوى بعض الإشارات البسيطة إلى بلدان أخرى في المنطقة، بسبب نقص المعلومات المتاحة أو تباين آراء المؤلفين.

الأصلية تعزيز مؤسساتها وعملياتها الهادفة إلى التأثير على صنع القرار على المستوى الوطني والإقليمي والعالمي.

5 - وقد استرشدت الدراسة بعدة مواد من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. فعلى سبيل المثال، تنص المادة 18 من ذلك الإعلان على أن للشعوب الأصلية الحق 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.

6 - وتسير الدراسة على خطى مذكرة سابقة صدرت تحت عنوان "دراسة عن أشكال الاستقلال الذاتي للشعوب الأصلية: الخبرات والآفاق" (E/C.19/2020/5)، التي وردت فيها أمثلة عن أشكال الاستقلال الذاتي الإقليمي في المنطقة المدروسة من أصغرها حجما وهي جماعات "الأوبشتشينات" (جماعات صغيرة) الموجودة في الاتحاد الروسي إلى الجمهوريات والمقاطعات المتمتعة بالاستقلال الذاتي التي تحمل أسماء الشعوب الأصلية. ولذلك، لم يتطرق المؤلفون باستفاضة إلى الجانب الإقليمي للحكم الذاتي للشعوب الأصلية، وركّزوا أكثر على مؤسسات صنع القرار.

7 - وتتضمن الدراسة إشارة إلى تقرير آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية المعنونة "الدراسة النهائية المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات" (A/HRC/EMRIP/2011/2)، الذي ورد فيه أن مؤسسات الشعوب الأصلية لا تزال تتلقى الدعم من المجتمعات المحلية رغم محدودية اعتراف الدول بها، في بعض الحالات، وأن عمليات ومؤسسات صنع القرارات الخاصة بالشعوب الأصلية تعبّر عن درجة من درجات استقلال الشعوب الأصلية وتقريرها لمصيرها.

8 - وقد اتبع مؤلفو هذه الدراسة نهجاً واسعاً وشاملاً إزاء مفهوم الانتماء إلى الشعوب الأصلية يقوم على الإطار المعياري الدولي ومبدأ التحديد الذاتي للهوية. غير أنهم لاحظوا وجود استخدامات مصطلحية خاصة في تشريعات مختلف بلدان المنطقة، مثل مصطلح "الشعوب الأصلية القليلة العدد".

ثانيا - الإطار المعياري

9 - لقد أيدت جميع الدول الواقعة في المنطقة الاجتماعية والثقافية لأوروبا الشرقية والاتحاد الروسي وآسيا الوسطى وما وراء القوقاز الوثيقةَ الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعروف بالمؤتمر العالمي المعني بالشعوب الأصلية، وهي بذلك قد التزمت بأن تسترشد بإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية باعتباره الحد الأدنى لإعمال حقوق الشعوب الأصلية.

10 - بيد أن مستوى الاعتراف بالشعوب الأصلية وبمؤسساتها متفاوت بين القوانين الوطنية لمختلف البلدان، حتى وإن كان الأمر يتعلق بنفس الشعب من الشعوب الأصلية الذي يعيش على الجانبين من الحدود. فعلى سبيل المثال، يُعترف بشعب "السيتو" في الاتحاد الروسي بوصفه أحد الشعوب الأصلية القليلة العدد، بينما لا يتمتع هذا الشعب في إستونيا بمركز مماثل. ومع ذلك، تقدم الحكومة الإستونية الدعم لأنشطة منظمات السيتو. وكل ثلاث سنوات، يتجمع جهاز تمثيلي رسمي، هو "مؤتمر السيتو" (Seto Kongress) في إستونيا وقد ظل محافظا على هذه العادة منذ عام 1921، باستثناء الفترة الممتدة من عام 1940 إلى عام 1992. ويعتبر أفراد شعب "السيتو" في هذين البلدَين أنفسهم تابعين لشعب أصلي مختلف عن بقية الشعوب الأصلية ويلتمسون الاعتراف بذلك على الصعيدين المحلي والدولي، مع أن لدى العديد من أفراد

شعب "السيتو" في إستونيا أيضا هوية إثنية إستونية، وهم يعتبرون أنفسهم مجموعة إثنية فرعية من الإستونيين[2]. وفي الآونة الأخيرة، تم تعيين ممثل عن شعب "السيتو" من إستونيا في فرقة العمل العالمية المعنية بالعقد الدولي للغات الشعوب الأصلية (2022-2032).

11 - ويشير تشريع الاتحاد الروسي بعض الصعوبات من حيث الاعتراف ببعض الشعوب الأصلية لأن دستور البلد والقانون الاتحادي يستخدمان مصطلح "الشعوب الأصلية القليلة العدد" بدلاً من "الشعوب الأصلية". ويجري التركيز على ضرورة توفير حماية أكبر للمجموعات الأكثر ضعفاً والأقل عددا (الشعوب التي يقل عدد أفرادها عن 000 50 نسمة)، ولذلك يبلغ عدد المجموعات المشمولة بالحماية 47 مجموعة فقط. وحسب ما ذكر المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية في تقريره عن حالة الشعوب الأصلية في الاتحاد الروسي (A/HRC/15/37/Add.5)، ينبغي للدولة أن تكفل المساواة في التعامل مع الشعوب القليلة العدد ونظيراتها الأكثر عددا.

12 - وقد تعترف بعض مناطق الاتحاد الروسي بالشعوب التي يفوق عدد أفرادها 000 50 نسمة بأنها من الشعوب الأصلية، وهي بالتالي تطبق المعايير الدولية المعمول بها في هذا السياق، وهو نهج يختلف عن النهج المتَّبع على المستوى الاتحادي. وقد قضت المحكمة الدستورية لجمهورية ساخا (ياقوتيا) بأن شعب ساخا هو من الشعوب الأصلية في الجمهورية[3]. وفي إطار برنامج حكومي قائم في جمهورية كاريليا بشأن التنمية الإثنية - الاجتماعية والإثنية - الثقافية للأراضي التقليدية للشعوب الأصلية، تُدرَج جماعات الكاريليين والفبسيين وبعض المجموعات الإثنوغرافية من الروس في قائمة الشعوب الأصلية الموجودة في تلك الجمهورية.

13 - وفي الاتحاد الروسي، ينص القانون الاتحادي المتعلق بضمانات حقوق الشعوب الأصلية القليلة العدد على إنشاء 'أوبشتشينات' أو أشكال أخرى من الحكم الذاتي المدني القائم على مبادئ العلاقات الأسرية أو الأحياء الإقليمية من أجل حماية الأراضي التقليدية والحفاظ على أنماط الحياة التقليدية للشعوب الأصلية وسبل عيشها وثقافاتها وتطويرها. ويتضمن القانون إشارة أيضاً إلى عبارة "الممثلين المفوضين للشعوب القليلة العدد" الذين يمثلون مصالحها. وينص قانون آخر، هو القانون الاتحادي المتعلق بالأراضي التي تستخدم فيها الشعوبُ الأصلية القليلة العدد الموجودة في الشمال وسيبيريا والشرق الأقصى للاتحاد الروسي الطبيعةَ بشكل تقليدي، على القيام، بالتعاون مع الشعوب الأصلية، بإنشاء مناطق محمية خاصة حيث يمكن لها ممارسة مهنها التقليدية والحفاظ على أنماط حياتها التقليدية. وتعتمد هذه القوانين على الحقوق الفردية والجماعية التي يكفلها الدستور للشعوب الأصلية القليلة العدد، بما في ذلك حقوق ملكية الأراضي والحقوق في استخدام الموارد الطبيعية على سبيل الأولوية.

14 - ويجوز للشعوب الأصلية أن تنشئ كيانات ثقافية مستقلة ذاتيا من أجل ممارسة حقوقها الإثنية - الثقافية والحصول على الدعم المالي وغيره من أشكال الدعم من الحكومة. وبموجب القانون الاتحادي المتعلق بالاستقلال الذاتي الإثني - الثقافي، يمكن منح الاستقلال الذاتي الثقافي على المستويات الاتحادية والإقليمية والمحلية، ويطالب القانون السلطات على جميع المستويات بتقديم الدعم المالي لأنشطتها. غير أن هذا الدعم محدود جداً أو غير موجود في الممارسة العملية بسبب نقص التمويل. وإذا كان أحد الشعوب

(2) انظر Ülle Harju, "Ülemsootska soovib setod kokku tuua", Postimees, 7 September 2020.

(3) المحكمة الدستورية لجمهورية ساخا (ياقوتيا)، الحكم رقم P-4 المؤرخ 21 تشرين الأول/أكتوبر 2016.

الأصلية يشكل الأغلبية في منطقة بلدية معينة، فإن القانون يمنعه من إنشاء كيان ثقافي مستقل ذاتيا. وعلى الصعيد الإقليمي، تُمنع الشعوب الأصلية من إقامة كيانات ثقافية مستقلة ذاتيا إذا كانت المنطقة تحمل اسم الشعب الأصلي، كما هو الحال بالنسبة لشعب أودمورت في جمهورية أودمورتيا. وتهدف الكيانات الثقافية المستقلة ذاتيا إلى الحفاظ على الهوية الإثنية – الثقافية وتطويرها، ولا تسعى إلى تقرير المصير على أساس إثني – إقليمي.

15 – ويقوم العديد من الشعوب الأصلية في الاتحاد الروسي بتشكيل مؤتمرات باعتبارها الهيئة الرئيسية لاتخاذ القرارات بالنيابة عن الشعب بأسره. وتتبع معظم تلك المؤتمرات عمليات ديمقراطية من القاعدة إلى القمة لاختيار مندوبيها في التجمع الرئيسي. وتوجد مؤتمرات تضم شعبا واحدا ومؤتمرات تضم مجموعات من الشعوب التي توجد بينها صلة قرابة لغوية (مثلما هو الشأن بالنسبة لحركة الشعوب الفنلندية – الأوغرية) أو التي تتقاسم نفس المركز (مثلما هو الشأن بالنسبة لحركة الشعوب الأصلية القليلة العدد). ولا تعكس التشريعات وجود المؤتمرات ولا تتمتع تلك المؤتمرات نفسها بحقوق محددة متصلة باقتراح سن تشريعات أو الحصول على دعم مالي. ولكن معظم تلك المؤتمرات تحظى بدعم ومساندة السلطات على جميع المستويات، كما تأخذ السلطات في الاعتبار التوصيات التي تقدمها المؤتمرات إليها.

16 – ويمكن للشعوب الأصلية أن تنشئ منظمات غير حكومية خاصة بها لأغراض محددة. وتسمح تشريعات جميع بلدان المنطقة بإنشاء منظمات غير حكومية للشعوب الأصلية تتمتع بنفس الحقوق التي تتمتع بها أي منظمة غير حكومية أخرى. وتقيم الشعوب الأصلية منظمات غير حكومية تعنى بالجوانب الثقافية والخيرية وبحقوق الإنسان كما تقيم فئات أخرى من المنظمات غير الحكومية المواضيعية. وتوجد منظمات غير حكومية تابعة للشعوب الأصلية على المستوى المحلي والإقليمي والوطني. وقد تكون تلك المنظمات مسجَّلة أو غير مسجَّلة. وتشارك بعض المنظمات غير الحكومية بنشاط في الشؤون الدولية وبعضها حاصل على المركز الاستشاري الخاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

17 – وبموجب تشريعات الاتحاد الروسي، يجوز للشعوب الأصلية القليلة العدد إنشاء مجالس تحت إشراف رؤساء المناطق التي تعيش فيها بغية عرض المسائل التي تشغلها على السلطات والمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تمسها.

18 – ويحق للشعوب الأصلية القليلة العدد أيضا أن تكوّن مجالس في الدوائر البلدية الإثنية بغية اتخاذ قرارات بشأن استخدام الإعانات الاتحادية وبشأن القضايا المحلية.

19 – وتنص قوانين الاتحاد الروسي على إنشاء وحدات إدارية ومستوطنات وأقضية إثنية في الأماكن التي عادة ما تقيم فيها الشعوب الأصلية. ويُعتبر ذلك من جملة التدابير الإضافية المتخذة لحماية حقوق الشعوب الأصلية في الأماكن التي توجد فيها بكثافة أكبر. غير أن عدم وجود قوانين محددة تنص على تدابير دعم ملموس للوحدات الإدارية الإثنية يثير عقبات تعرقل إقامة تلك وحدات عمليًّا. وفي بعض الحالات، يحول عدم وجود أقاليم إقامة تقليدية للشعوب الأصلية، تنص عليها القوانين أو غيرها من النصوص الشارعة، دون ممارستها الكاملة لحقوقها. فعلى سبيل المثال، ترفض اللجنة المركزية للانتخابات في جمهورية كاريليا طبع بطاقات الاقتراع بلغات الشعوب الأصلية، كما يقتضي ذلك قانون الانتخابات الاتحادي، بذريعة عدم اعتماد قائمة بأقاليم الإقامة التقليدية للشعوب الأصلية.

20 – وتسمح التشريعات بإنشاء اتحادات غير رسمية وعمليات تشاورية.

21 - وفي الاتحاد الروسي، يثير المفهوم القانوني لعبارة "العملاء الأجانب" بعض الصعوبات العملية بالنسبة لمنظمات الشعوب الأصلية التي تشارك في جهود التعاون الدولي. غير أن هذا القانون لا يستهدف منظمات الشعوب الأصلية في حد ذاتها ولا يؤثر على أنشطة تلك المنظمات. فمنذ اعتماد هذا القانون في عام 2012، وُصفت عدة منظمات من منظمات الشعوب الأصلية بأنها عميلة أجنبية، مما أدى في بعض الحالات إلى تفكيكها ذاتيا بسبب العبء الناجم عن فرض تقديم تقارير إضافية وبسبب الدلالات السلبية تاريخياً وثقافياً لعبارة "عميل أجنبي" في حد ذاتها. ولكي تُطلق على منظمة صفة "العميل الأجنبي"، يجب استيفاء شرطين: أولا، يجب أن تحصل المنظمة على تمويل خارجي، وثانيا، يجب أن تمارس نشاطاً سياسياً، حتى وإن لم يكن التمويل الخارجي موجّهاً بالضرورة إلى النشاط السياسي. وقد يؤدي هذا الخلاف إلى جانب التفسير الفضفاض لمصطلح "النشاط السياسي" إلى حالات تُستخدم فيها منحة مقدَّمة من الأمم المتحدة بهدف دعم الشعوب الأصلية لتبرير إدراج منظمة غير حكومية تابعة للشعوب الأصلية على قائمة العملاء الأجانب[4]. وهذه مسألة تثير مشاكل تحديدا بالنسبة للشعوب الأصلية التي حافظت تاريخياً على صلات وثيقة بأقاربها أو بالشعوب الشقيقة المقيمة خارج حدود الاتحاد الروسي، مثل الصاميين والكاريليين والإسكيمو الغربيين (يوبيك)، وعدد من الشعوب المنغولية والطنغوسية والتركية.

ثالثا - المؤسسات التقليدية للشعوب الأصلية ونظم التنظيم الذاتي التي تقيمها

22 - تاريخيا، كانت للشعوب الأصلية التي تعيش في المنطقة أساليبها التقليدية الخاصة لتحديد جداول أعمالها الداخلية، ولمناقشة القضايا المحلية التي تهمها، ولحل المشاكل التي تعترضها من خلال المشاورات وتسوية النزاعات والمساعي الدبلوماسية مع جيرانها وسلطات الدولة والشعوب الأخرى ومختلف المؤسسات. وقد تطورت تلك الأشكال من التنظيم الذاتي، التي تشمل المؤسسات السياسية وهيئات صنع القرار الجماعية، باعتبارها جزءٍ لا يتجزأ من ثقافاتها وهوياتها.

23 - وفي الوقت نفسه، تأثرت مؤسسات الشعوب الأصلية إلى حد كبير بالعولمة وبانتشار القيم الغربية والمؤسسات الديمقراطية، التي بدأت الشعوب الأصلية تعكسها أو تحاكيها أثناء سعيها لتطوير نظمها التقليدية أو لإنشاء آليات جديدة. ولم تعد مجتمعات الشعوب الأصلية منعزلة عن بقية شعوب العالم. وقد أقامت علاقات مع الدول التي تعيش فيها وقبلت بعض المبادئ والنماذج الديمقراطية بالتوازي مع ذلك. فمن ناحية، يعزى اقتراض المفاهيم السياسية إلى الحاجة إلى مراعاة الأشكال المعاصرة للواقع والمشاهد السياسية والأطر القانونية القائمة في دول معينة. ومن ناحية أخرى، تقوم العلاقة مع تلك الدول على التبادل؛ فمن أجل التأثير على سلطات الدولة، مثل البرلمانات أو الحكومات المركزية، أثناء عملية صنع القرار، يجب على الشعوب الأصلية أن تُسمع صوتها وتتصرف بشكل لا لبس فيه إلى جانب الحفاظ على علاقة وثيقة مع الدولة. وقد يكون لهذه العملية الأخيرة أثر أكبر قليلاً على الشعوب الأصلية المقيمة في المناطق الحدودية التي تُقسِّم حدودٌ دولية أراضيها التقليدية، وقد تكون مؤسساتها التقليدية متأثرة بالنظم السياسية والواقع السائد في عدة بلدان.

(4) انظر مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "World directory of minorities and indigenous peoples – Russian Federation: Karelians", Refworld, May 2018.

24 - وكما لوحظ أثناء عملية تعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في الأمم المتحدة، قد تقتضي القوانين الوطنية تسجيل السلطات التقليدية للشعوب الأصلية ومؤسساتها التمثيلية كما قد لا تقتضي ذلك. وتصر الشعوب الأصلية على أن مؤسساتها التقليدية ليست منظمات غير حكومية، وأنه لا ينبغي اشتراط تسجيلها. وتؤكد أن شرعية السلطات التقليدية مستمدَّة من القواعد والإجراءات الخاصة بالشعوب الأصلية التي تنظم مجتمعاتها، وأنها مستمدَّة من حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير. ويسمح لها هذا الحق بإنشاء المؤسسات الخاصة بها والمحافظة عليها والتحكم فيها؛ وينبغي للسلطات على جميع مستويات الحكومة أن تحترمها وتتشاور معها بشأن المسائل التي تؤثر على الشعوب الأصلية، وفي بعض الحالات، بشأن المسائل المجتمعية الهامة بصفة عامة.

25 - ويعتمد وجود مؤسسات وهيئات صنع القرار الخاصة بالشعوب الأصلية في حد ذاته على حقها في تقرير المصير بوصفها شعوباً أصلية. ويعترف الباحثون بذلك الحق باعتباره وسيلة لحماية الشعوب الأصلية من التهديدات المحدقة بوجودها وضمان قدرتها على تنظيم جميع جوانب حياتها بشكل مستقل كجماعات. ويُعتبر تقرير المصير عملية دائمة مرتبطة بحق الشعوب الأصلية في تطوير نفسها ذاتيا، وهو يتيح لها المشاركة في إدارة شؤون الدولة[5].

26 - وبموجب قوانين الاتحاد الروسي، يجوز للشعوب الأصلية أن تنشئ "أوبشينات" (جمعُ 'أوبشينا')، باعتبارها شكلا من أشكال التنظيم الذاتي الذي تتميز به الشعوب الأصلية القليلة العدد في الاتحاد الروسي، وكيانات ثقافية مستقلة ذاتيا، وهي خيار متاح لكل المجموعات الإثنية في البلد. وينبغي تسجيل 'الأوبشينات'، ويحق لها الحصول على دعم مالي من الدولة وامتيازات أخرى، ولا سيما حصص لصيد الأسماك والصيد البري وحقوق الاستخدام التقليدي للطبيعة. و 'الأوبشينا' هي أصغر وحدة من وحدات التنظيم الذاتي التي تقيمها الشعوب الأصلية، وتتألف معظمها من أفراد الأسرة والأقارب والجيران. فعلى سبيل المثال، توجد في إقليم لينينغرادسكايا 'أوبشينا' تضم إيجوريين يتمتعون بالحكم الذاتي الإقليمي والمجتمعي، كما يوجد العديد من الأوبشينات التي تضم عشائر من الصاميين في إقليم مورمانسك. وإلى جانب الجماعات المحلية، تنشئ بعض الشعوب الأصلية كيانات ثقافية مستقلة ذاتيا، مثل الكيان الثقافي الإفينكي المستقل ذاتيا في قضاء توروخانسكي من مقاطعة كراسنويارسك.

السلطات التقليدية والمعاصرة

27 - ينتخب شعب اليوكاغير الموجود في جمهورية ساخا (ياقوتيا) مجلساً للحكماء يمثله في إطار العلاقات التي يقيمها مع السلطات، كما أنه يصدر أحكاماً بشأن المسائل التي تهم الشعب. وقد تطورت هذه الممارسة من عادة انتخاب الشيوخ الذين كانوا يخدمون ذلك الشعب بتقديم المشورة لأفراده بشأن الصيد البري وصيد الأسماك وغير ذلك من المسائل المتعلقة بالمهن التقليدية. ورغم وجود جمعية اليوكاغير، فإن مجلس الحكماء يشكّل الهيئة التمثيلية الرئيسية لشعب اليوكاغير. ويتم انتخاب أعضاء مجلس الحكماء وقيادة جمعية اليوكاغير أثناء مؤتمرات شعب اليوكاغير التي تُعقد مرة كل أربع سنوات.

28 - وتتزامن التحولات التي شهدتها السلطات التقليدية للشعوب الأصلية عادة مع مسار العولمة وانتشار القيم الغربية وسماتها السياسية على نطاق واسع. وأحيانا، تستوعب الشعوب الأصلية بعض المؤسسات

(5) Vladimir A. Kryazhkov, "The right of peoples to self-determination in the Russian Federation (on the example of the republic of Karelia)", State and Law (Gosudarstvo i pravo), No. 4 (11 June 2020), p. 96.

السياسية للديمقراطيات الغربية، مثل البرلمانات. ومع أن الشعوب الأصلية تحاول الحفاظ على وحدتها واستقلاليتها من حيث صنع القرار، فهي تسعى إلى إدماج مؤسساتها المعاصرة في الهياكل والعمليات الوطنية المتصلة بصنع القرار عموما في بلدانها، وهي بذلك تُنمي نفوذها عندما تقبل جزئياً قواعد وآليات المجتمع المهيمن في البلدان التي تعيش فيها.

29 - وبينما اتخذت المؤسسات السياسية للشعب الصامي في السويد وفنلند والنرويج شكل برلمانات، لم تترسخ أي هيئة برلمانية في الجزء الروسي من أرض "سابمي"، وهي الأرض التقليدية للشعوب الصامية التي تعيش في تلك البلدان الأربعة. ومع أن موقف الحكومات الإقليمية والاتحادية لم يكن مؤيدا لفكرة إنشاء برلمان للشعب الصامي في شبه جزيرة كولا، فإن الشعب الصامي نفسه لم يكن مصرا بالإجماع على هذا الشكل من أشكال التنظيم الذاتي. وفي الوقت الراهن، تشكّل جمعية الشعب الصامي (Sami Sobbar) الهيئةَ التمثيلية للشعب الصامي التي أنشأها مؤتمر الشعب الصامي المقيم في الاتحاد الروسي.

نظم التنظيم الذاتي

30 - في الاتحاد الروسي، تتخذ أعلى هيئات التنظيم الذاتي لدى العديد من الشعوب الأصلية شكل مؤتمرات *(syezdy)* تقوم على أساس التمثيل الإقليمي، أي أن يتم اختيار الممثلين من بين الوحدات الإدارية الأصغر، مثل المقاطعات من خلال مؤتمرات للشعوب الأصلية. وعادة ما تُعقد هذه المؤتمرات بوتيرة معيّنة ويكون لها هيئة تنفيذية تعمل فيما بين انعقاد الدورات لتنفيذ قراراتها. فعلى سبيل المثال، تعقد الشعوب الأصلية القليلة العدد في الاتحاد الروسي، من قبيل إيفني وكورياكاي مؤتمراتها مرة واحدة كل أربع سنوات.

31 - وعلى الرغم من أن تشريعات الاتحاد الروسي لا تستخدم مصطلح "مؤتمر الشعب" ولا تُنظّم إجراءات عمل مؤتمرات الشعوب، تحترم حكومات المناطق قرارات هذه المؤتمرات وتعمل بشكل وثيق مع المجالس التنفيذية فيما يتعلّق بتنفيذ قراراتها. وفي كثير من الحالات، تقدم الحكومات المحلية الدعم المالي لتنظيم مؤتمرات الشعوب الأصلية. ويحظى مؤتمر الشعب الكاريلي في جمهورية كاريليا الذي يعقد مرة كل أربع سنوات، باعتراف حكومة الجمهورية. وبعد انعقاد كل دورة من دورات المؤتمر، تقوم الحكومة ومجلس مفوضي المؤتمر معا بوضع خريطة طريق لتنفيذ القرارات المنصوص عليها في الوثيقة الختامية للمؤتمر، ويصدر أمر حكومي رسمي ينص على خريطة الطريق هذه. غير أن هذا الارتباط الراسخ بين الشعوب الأصلية وصنع القرار الحكومي يحول دون عقد الكاريليين مؤتمراتهم الأقاليمية لأنهم يخشون أن يؤثر ذلك على العلاقة الحصرية وعلى النفوذ الذي يتمتعون به.

32 - وهناك شعوب أصلية عديدة تعيش في أكثر من منطقة واحدة من مناطق الاتحاد الروسي أنشأت حركاتها ومؤتمراتها على أساس أقاليمي. فعلى سبيل المثال، يضم مؤتمر شعب الكومي أعضاء من ثماني مناطق. وعلى النقيض من مجلس مفوضي الشعب الكاريلي، فإن الهيئة التنفيذية لشعب الكومي، والحركة المدنية الأقاليمية كومي فويتير Komi Voytyr، منظمة مسجلة منصوص على علاقتها بالحكومة في دستور جمهورية كومي. وكومي فويتير هي المنظمة غير الحكومية الوحيدة في جمهورية كومي التي يحق لها اقتراح سن تشريعات. وفي المقابل، يحق لكل منظمة غير حكومية في جمهورية كاريليا اقتراح القوانين.

المنظمات غير الحكومية

33 - كما ذُكر آنفا، فإن مؤسسات الشعوب الأصلية ليست منظمات غير حكومية، ولكن هذا لا يمنعها من إنشاء منظماتها غير الحكومية إذا لزم الأمر. ويمكن لهذه المنظمات غير الحكومية أن تؤدي دور مؤسسة ذاتية التنظيم. فعلى سبيل المثال، تحافظ الجمعية الثقافية الفبسية، وهي منظمة غير حكومية مسجلة في جمهورية كاريليا، على صلات جيدة بالفبسيين الذين يقطنون في إقليمي فولوغودسكايا ولينينغرادسكايا المجاورين.

34 - ويمكن أن تكون المنظمات غير الحكومية للشعوب الأصلية رابطات أقاليمية أو إقليمية أو محلية أو نقابات أو جمعيات ذات عضوية محددة أو مفتوحة وذات أهداف معينة. ويمكن لهذه المنظمات غير الحكومية أن تكون وحدات تأسيسية لمنظمات غير حكومية اتحادية أكبر حجما، فعلى سبيل المثال فإن رابطتي الشعوب الأصلية القليلة العدد في الشمال في إقليم ساخالينسكايا وفي جمهورية ساخا (ياقوتيا) هما منظمتان غير حكوميتين مستقلتين ولكنهما أيضا فرعان لرابطة الشعوب الأصلية لمناطق الشمال الأوروبي وسيبيريا والشرق الأقصى للاتحاد الروسي وعضوان مؤسسان فيها.

35 - ورابطة الشعوب الأصلية لمناطق الشمال وسيبيريا والشرق الأقصى للاتحاد الروسي مثال جيد على مؤسسة راعية تجمع الشعوب الأصلية المختلفة وتمثلها على الصعيدين الاتحادي والدولي. ويقع المكتب الرئيسي للرابطة في موسكو مما يسمح لها بتمثيل 40 شعبا من الشعوب القليلة العدد في السلطات الفيدرالية والعمليات الدولية. والرابطة منظمة غير حكومية وهيئة تمثيلية في آن معا، حيث أن أعلى هيئة لصنع القرار فيها هي المؤتمر الذي يجتمع مرة كل أربع سنوات، ويتفق على خطة عمل ويختار قيادته. وتتمتّع الرابطة أيضا بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتنشط في معظم المحافل الدولية التي تتناول قضايا الشعوب الأصلية، بما في ذلك دورات المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية.

36 - ومن الأمثلة الأخرى على المنظمات الراعية، "رابطة الشعوب الفنلندية - الأوغرية للاتحاد الروسي". ولهذه الرابطة فروع في 39 منطقة وتعمل كهيئة تمثيلية للشعوب الفنلندية - الأوغرية مثل شعوب الموردوفي، والكاريلي، والنينتس، والفبسي، والكومي، والماري، والخانتي، والمانسي، والإيجوري، والفوتي، وفنلنديو الأراضي الألمانية، والصامي، والأودمورت، والسيتو، والسيلكوب، والكومي البرمياكي، والنغانسان، والبيسرميان، وجميعهم من السكان الأصليين في الاتحاد الروسي. ومن بين هذه الشعوب 11 شعبا أصليا قليل العدد تعترف بها الحكومة الاتحادية بوصفها ضعيفة بوجه خاص: شعوب النينتس، والخانتي، والمانسي، والسيتو، والفوتي، والإيجوري، والفبسي، والنغانسان، والسيلكوب، والصامي، والبيسرميان. وتتمتع الرابطة، منذ عام 2016، بمركز استشاري خاص لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي. والهيئة الرئيسية لصنع القرار في الرابطة هي مؤتمر الشعوب الفنلندية - الأوغرية في الاتحاد الروسي الذي يعقد مرة كل أربع سنوات. وتُعرف الهيئة التنفيذية للرابطة بالمجلس.

37 - ورغم وجود مؤسسة راعية على نطاق الاتحاد الروسي بأسره، فإن الشعوب الفنلندية - الأوغرية لديها أيضا منظمة دولية تُدعى المؤتمر العالمي للشعوب الفنلندية الأوغرية. ويقوم المؤتمر العالمي على أساس القرابة اللغوية والرغبة في حل المشاكل المشتركة، بما في ذلك الاندثار الخطير للغاتها، والحفاظ على تراثها الثقافي، ومكافحة الدمج ومواجهة التحديات البيئية. ورغم أن المؤتمر لا يشمل الشعوب الأصلية

فحسب، بل أيضا شعوبا لها دول قومية خاصة بها، وتحديدا فنلندا وإستونيا وهنغاريا، يُعتبر شكل التعاون الدولي هذا مفيدا وييسّر التفاعل مع كبار المسؤولين وحتى رؤساء الدول. فعلى سبيل المثال، حضر المؤتمر العالمي في عام 2008 رؤساء كل من الاتحاد الروسي وإستونيا وفنلندا وهنغاريا.

38 - وفي الآونة الأخيرة، أنشأ شعب الإفينكي من تسع مناطق في البلد منظمة له هي رابطة شعب الإفينكي. والغرض من الرابطة هو الحفاظ على لغة وتقاليد الإفينكي والحفاظ على التعاون الأقاليمي والروابط بين أفراد شعب الإفينكي حيث يسكنون مناطق واسعة في سيبيريا والشرق الأقصى من الاتحاد الروسي.

39 - وجمعية شعوب روسيا هي منظمة راعية وطنية أُنشئت بهدف حماية الحقوق الإثنية للأفراد والشعوب. ويتضمن منهاج عملها أحكاما محددة تهدف إلى دعم بقاء الشعوب الأصلية القليلة العدد ولغاتها وتنميتها. وتتمثل إحدى الأولويات التشريعية للجمعية في ضمان حقوق الشعوب الأصلية القليلة العدد وضمان حماية مصالحها مع تطور اقتصاد السوق.

التنظيم الذاتي للشعوب الأصلية عبر الحدود الدولية

40 - تشارك ثلاثة شعوب من الشعوب الأصلية القليلة العدد في شمال الاتحاد الروسي معا في أعمال المؤسسات الدولية لشعوبها: يشارك شعب الألوت من الاتحاد الروسي شعب الألوت في الولايات المتحدة الأمريكية في عمل رابطة ألوت الدولية؛ ويعمل شعب تشوكشي من الاتحاد الروسي مع شعب الإنويت من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وغرينلاند في مجلس الإنويت القطبي؛ ويعمل شعب الصامي من الاتحاد الروسي مع شعب الصامي في السويد وفنلندا والنرويج في مجلس شعب الصامي. والمؤسسات الثلاث تشارك جميعها بصفة دائمة في مجلس القطب الشمالي.

41 - وللتعاون الدولي أهمية حاسمة في استمرار وجود شعب الإفينكي، لأنه منتشر في ثلاثة بلدان؛ إذ يعيش 000 37 من أفراده في الاتحاد الروسي ويعيش 000 40 منهم في الصين وحوالي 000 1 شخص في منغوليا. ويركز التعاون بين مجموعات الإفينكي الثلاث على دعم تربية الرنة والاعتزاز بالتقاليد والتعبيرات الثقافية. بيد أن الاختلافات الكبيرة في التشريعات بين البلدان الثلاثة لا تسمح بقيام تعاون أعمق بين هيئات صنع القرار الخاصة بشعب الإفينكي. ولا تعترف الصين على وجه الخصوص بأي من الشعوب الأصلية على أراضيها، ويتمتع شعب الإفينكي في الصين بوضع أقلية قومية. ويحول هذا الوضع دون إنشاء هيئة مشتركة لصنع القرار عابرة للحدود خاصة بشعب الإفينكي.

رابعا - المشاركة في اتخاذ القرارات

42 - إضافة إلى المؤسسات الخاصة بالشعوب الأصلية، يجوز لهذه الشعوب أن تنشئ هيئات مشتركة مع المؤسسات الحكومية أو أن تُدمَج في الهياكل الحكومية من أجل دفع عملية التشاور قدما وتعزيز التعاون بين الدولة والسكان الأصليين بشأن المسائل التي تمسهم. ومن بين هذه الهيئات المشتركة، على سبيل المثال لا الحصر، المجالس الاستشارية، والهيئات المتخصصة والاستشارية المنضوية في إطار السلطات الحكومية ومكاتب أمناء المظالم وجمعيات الشعوب الأصلية.

43 - وكما ورد في الدراسة التي أجرتها آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية بشأن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات (A/HRC/18/42)، تعتبر جمعية الشعوب الأصلية

في مقاطعة خانتي – مانسي المتمتعة بالحكم الذاتي – يوغرا في الاتحاد الروسي جزءًا من هيكل مجلس الدوما الإقليمي الذي يضمن تمثيل السكان الأصليين في العمل البرلماني واتخاذ القرارات المباشرة على المستوى الإقليمي.

44 - وفي جمهورية ساخا (ياقوتيا)، أُنشئ مجلس للنواب يمثل الشعوب الأصلية القليلة العدد في الجمهورية، مع البرلمان الإقليمي إيل تومين *Il Tumen*، من أجل متابعة جدول أعمال الشعوب الأصلية ومناقشة وتعزيز حقوق الشعوب الأصلية في الأعمال التشريعية.

45 - وأُنشئ مجلس الشعوب الأصلية القليلة العدد في سخالين، وهو تابع لحاكم إقليم ساخالينسكايا، لمناقشة إعمال حقوق الشعوب الأصلية الأربعة في سخالين وهي نيفخس وويلتا وإفينكي وناناي، ولا سيما حقوقها في الأرض والحقوق البيئية والحقوق في الاستخدام التقليدي للطبيعة. ويناقش المجلس بصفة خاصة التحسينات التي يمكن إدخالها على التشريعات والتدابير العملية لحماية حقوق الشعوب الأصلية.

46 - ويجوز للشعوب الأصلية أن تُنشئ ترتيبات تشاورية طويلة الأمد مع السلطات والقطاع الخاص لمناقشة تقليص الأثر السلبي للتنمية الصناعية إلى أدنى حد وتدابير الدعم الإضافية والتعويضات عن تشريد الشعوب الأصلية أو عن أي ضرر يطال أراضيها التقليدية وسبل عيشها وطريقة حياتها التقليدية بسبب التنمية الصناعية. وعلى وجه الخصوص، عملت الشعوب الأصلية في سخالين مع شركة سخالين للطاقة انطلاقا من مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

47 - ويجري تطوير العديد من الممارسات في جمهورية كاريليا، حيث يقيم شعبان أصليان هما الكاريلي والفبسي. والفبسيون شعب أصلي قليل العدد من شعوب الشمال. وبموجب القانون الاتحادي، يحق لهم إنشاء مجالس تمثيلية ضمن الوحدات البلدية الأصغر - المستوطنات - التي يجب استشارتها بشأن المسائل المحلية وتخصيص الإعانات الاتحادية. وكذلك، فإن المستوطنات الفبسية التقليدية الثلاث، شوكشينسكوي وشلتوزرسكوي وريبوريتسكوس، تتمتع بوضع مستوطنات فبسية إثنية. وبالمثل، تتمتّع ثلاث مقاطعات في جمهورية كاريليا وهي كاليفالسكي وبراجينسكي وأولونتسكي بمركز منطقة إثنية بسبب تركّز الكاريليين فيها. ومع ذلك، لا يوجد قانون ينظّم وضع الوحدات الإدارية الإثنية أو ينص على توفير التمويل.

48 - ومن أجل إشراك الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار، يوجد في جمهورية كاريليا مجلس تمثيلي من الكاريليين والفبسيين والفنلنديين، يرأسه رئيس حكومة الجمهورية. ويضع المجلس جدول أعماله وينعقد أربع مرات في السنة لمناقشة المسائل التي تمس الشعوب الأصلية. ويقدم المجلس توصياته وخبرته إلى حكومة الجمهورية. وقد يكون لمختلف الكيانات الحكومية مجالسها الاستشارية الخاصة التي تضم أعضاء من السكان الأصليين.

49 - وشعب الماري يعيش في جمهورية ماري - إل في وسط الاتحاد الروسي. ويقدر عدد سكانها بنحو 000 550 نسمة. ويجتمع الجهاز التمثيلي لجميع الماريين، مؤتمر الماريين Mari Kalyk Pogyn مرة كل أربع سنوات بحضور ممثلين من عدة مناطق في الاتحاد الروسي والخارج. وقد عقد أول مؤتمرين للماريين عامي 1917 و 1918، على التوالي؛ وأعيد إطلاق المؤتمر في عام 1992. وعلى غرار الهيئات التمثيلية الأخرى للشعوب الأصلية، اتّبعت الهيئة التنفيذية للمؤتمر Mer Kangash نُهجا مختلفة في علاقتها مع الحكومة المحلية على مدى التاريخ الحديث: من معارضتها إلى التعاون معها سعيا إلى الاعتراف بمصالحها المشروعة واحترامها. فعلى سبيل المثال، نظّمت الدورة الحادية عشرة لمؤتمر للماريين،

التي عقدت في عام 2020، لجنة عيّنها رئيس حكومة جمهورية ماري إيل وموّلتها الحكومة. وترأس اللجنة رئيس الحكومة، الذي مثله مثل بعض أعضاء اللجنة الآخرين، ليس فردا من أفراد الشعوب الأصلية.

خامسا - تمثيل الشعوب الأصلية في المنظمات الإقليمية والدولية

50 - تساهم منظمات الشعوب الأصلية ومؤسساتها في العمليات العالمية والإقليمية التي تؤثر على الشعوب التي تمثّلها من خلال المشاركة المباشرة في عمل الهيئات الخاصة بالشعوب الأصلية أو في الأمم المتحدة. وتساهم كذلك بصفتها منظمات غير حكومية ذات مركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، من خلال تقديم التقارير لتسترشد بها تقارير الأمم المتحدة، والمساهمة في عملية الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، وغيرها من الوسائل.

51 - وفي عام 2020، نظمت رابطة المراكز الثقافية الإثنية ومنظمات التراث (ECHO) حلقة دراسية للخبراء بعنوان "حقوق أطفال الشعوب الأصلية: سياق القطب الشمالي". وهدفت هذه الحلقة الدراسية إلى إيجاد الخبرات وتقديم مساهمات إقليمية في دراسة آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية بشأن حقوق أطفال الشعوب الأصلية. ويشارك ممثلون عن الشعوب الأصلية من المنطقة في أعمال المنظمات الدولية، مثل المنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الأغذية والزراعة، وأمانة اتفاقية التنوع البيولوجي، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وغيرها.

52 - وتشارك الشعوب الأصلية في المنطقة في مختلف العمليات الإقليمية، وينبغي أن تكون قادرة على تطوير تمثيلها الخاص في المنظمات الإقليمية والدولية من أجل ضمان مصالحها وإعمال حقوقها. ويتيح هيكل مجلس القطب الشمالي إمكانية مشاركة الشعوب الأصلية من خلال المنظمات الدولية التي تمثل شعبا أصليا واحدا والمنظمات الوطنية التي تمثل العديد من الشعوب الأصلية. ولهذه المنظمات مركز مشارك دائم، ويحق لها المشاركة في جميع الأفرقة العاملة والاجتماعات مع ممثلي الدول الأعضاء. وتُمثَّل الشعوب الأصلية من المنطقة في مجلس القطب الشمالي من خلال رابطة الشعوب الأصلية لمناطق الشمال وسيبيريا والشرق الأقصى للاتحاد الروسي ومجلس الإنويت القطبي ومجلس شعب الصامي ورابطة ألوت الدولية.

53 - وهيئة التعاون للمنطقة الأوروبية القطبية الشمالية لبحر بارنتس هيئة أنشأها الاتحاد الروسي، والسويد، وفنلندا، والنرويج، تضم فريقا عاملا من الشعوب الأصلية. والفريق العامل جهاز مستقل يتيح مشاركة الشعوب الأصلية؛ وهو يقدّم مساهماته إلى كلّ أجهزة هيئة التعاون. وهناك حاليا ثلاثة شعوب أصلية ممثلة في الفريق العامل: الصاميون من البلدان الأربعة، والنينتس والفبسيون من الاتحاد الروسي. وتعقد الشعوب الأصلية مؤتمرات للشعوب الأصلية لمنطقة بحر بارنتس، تعمل بوصفها هيئة رئيسية لصنع القرارات. وهناك ممارسة تتمثّل في عقد مؤتمرات قمة للشعوب الأصلية من أجل إجراء مناقشات بين الجهات المعنية المتعددة وممثلي الدول وممثلي القطاع الخاص. غير أنه، كما ورد في تقرير آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية المعنون "الجهود الرامية إلى تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية: الاعتراف والجبر والمصالحة" (A/HRC/EMRIP/2019/3/Rev.1)، ليست جميع الشعوب الأصلية في المنطقة مشمولة أو معترف بها من قبل هيئة التعاون للمنطقة الأوروبية القطبية الشمالية لبحر بارنتس. ورغم المحاولات المتعددة والدعم المقدّم من حكومة الاتحاد الروسي، يرفض الفريق العامل المعني بالشعوب الأصلية الاعتراف بأن الشعب الكاريلي والشعب الكومي مؤهلين للعضوية، مشيرا إلى التعريف

القانوني "للشعوب الأصلية القليلة العدد" بموجب قوانين الاتحاد الروسي. غير أن الوثائق التأسيسية للفريق العامل نفسه لا تتضمن سوى مصطلح "الشعوب الأصلية".

54 - وفي ضوء نظام المناطق الاجتماعية - الثقافية الذي بدأ العمل به في الأمم المتحدة، ولا سيما في سياق المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، فمن الأهمية بمكان تعزيز التعاون بين الشعوب الأصلية التي تعيش في المنطقة نفسها. بيد أن الشعوب الأصلية في المنطقة المعنية لم تنشئ تجمعا إقليميا ولا منبرا للتحضير معا للاجتماعات الدولية، ومنها دورات المنتدى الدائم وآلية الخبراء. ولا توجد سلطات تنسيق ولا تُجرى مشاورات قبل التعيين في مناصب الخبراء في هيئات الأمم المتحدة الخاصة بالشعوب الأصلية ولا تصدر بيانات مشتركة بشأن المسائل ذات الأهمية المشتركة لمجتمعات الشعوب الأصلية في جميع أنحاء المنطقة.

55 - ولكن بعض المنظمات الراعية، المذكورة في هذه الدراسة وغيرها من المنظمات، تميل إلى اعتبار نفسها منابر للتشاور بين الشعوب الأصلية. ورغم أن هذه المشاورات قد تكون مهمة في بعض الحالات المحلية، لا يمكن اعتبارها مشاورات إقليمية لأنها لا تشمل الشعوب الأصلية على أساس عابر للحدود.

56 - وجرت محاولة لإقامة عملية تشاور بين الشعوب الأصلية فيما يتعلق بالعقد الدولي للغات الشعوب الأصلية (2022-2032) الذي أعلنته الجمعية العامة. وقد أظهرت تجربة السنة الدولية للغات الشعوب الأصلية (2019) أهمية المشاورات في اختيار الممثلين، ومناقشة الأولويات، وتبادل المعلومات بشأن الشواغل وأفضل الممارسات. وتناولت المشاورات التي أُجريت في عام 2020 مزيجا من المناقشات التي جرت على الصعيد المحلي وفيما بين البلدان عبر الإنترنت. وجرت المناقشات بشكل منفصل في الاتحاد الروسي وإستونيا ولاتفيا، وكذلك في آسيا الوسطى وما وراء القوقاز. وقد قدّم الممثلون المشاركون في كل مناقشة محلية تقارير إلى اجتماع مشترك للمنطقة بأسرها. ورغم استحالة التوصل إلى توافق في الآراء بسبب التنوع الشديد للشعوب والمنظمات، من الممكن أن تصبح هذه العملية عملية دائمة فيما يتعلّق بالعقد الدولي للغات الشعوب الأصلية.

سادسا - التوصيات والاستنتاجات: سبل تعزيز المشاركة

57 - وضعت الشعوب الأصلية في المنطقة المشمولة بهذه الدراسة، ممارسات جيدة فيما يخص إدارة عمليات صنع القرار الخاصة بها ومشاوراتها مع السلطات الحكومية وغيرها من النظراء. وقد اكتسبت خبرة في المشاركة الدولية والتأثير في مختلف القضايا ذات الأهمية الإقليمية والعالمية.

58 - بيد أن الشعوب الأصلية، ولا سيما الشعوب الأصلية المقيمة في المناطق الحدودية، تواجه عددا من العقبات التشريعية والعملية تحول دون ممارستها لحقوقها ممارسة كاملة. ولذلك، من المهم أن تدعم الدول الأعضاء التواصل الثقافي عبر الحدود والمبادرات بين الشعوب الأصلية في المنطقة لتعزيز لغاتها وتراثها ومعارفها التقليدية المشتركة، على النحو الذي أوصى به المنتدى الدائم في دورته الثامنة عشرة (انظر E/2019/43). وإضافة إلى ذلك، ينبغي للدول الأعضاء أن تتعاون وتكفل حماية حقوق الشعوب الأصلية المقيمة في المناطق الحدودية على أساس المساواة مع الآخرين، على نحو ما أوصت به آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية في دراستها بشأن تعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية فيما يتعلق بتراثها الثقافي (A/HRC/30/53).

59 - ويحق للشعوب الأصلية ممارسة حقها في المشاركة في صنع القرارات بشأن القضايا التي تمسها، دون تمييز أو تدخل في أنشطتها. وينبغي احترام وحماية عمل مؤسسات الشعوب الأصلية ومبادئ التنظيم الذاتي بما يتمشّى مع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

60 - وينبغي للدول والشعوب الأصلية نفسها أن تحترم تماما حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير وفقا للقانون الدولي. وينبغي ألاّ تضع الدول ولا المنظمات الإقليمية والدولية عقبات تحول دون مشاركة الشعوب الأصلية وإدماجها. وينبغي للدول أن تيسر إدخال تحسينات تشريعية تساعد الشعوب الأصلية على الحفاظ على مؤسساتها التمثيلية وعمليات صنع قراراتها وأن تساعدها في تطويرها.

61 - وفي ضوء العقد الدولي للغات الشعوب الأصلية القادم، ينبغي للدول الأعضاء أن تشجع استخدام لغات الشعوب الأصلية في التعليم ووسائط الإعلام وعمليات صنع القرار، وتمشيا مع المواد 13 و 14 و 16 و 18 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، ينبغي ألا تضع أي عقبات أمام استخدام لغات الشعوب الأصلية.

62 - وينبغي ألا تستخدم أزمة مرض فيروس كورونا ولا أزمات مماثلة أُخرى قد تحدث في المستقبل مبررا لتعليق حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرار من خلال مؤسساتها الخاصة واستنادا إلى مبادئ التنظيم الذاتي التي تقررها.

63 - ويحق للشعوب الأصلية، وحدها وبالتشاور مع بعضها البعض، أن تحدد وسائل ومبادئ مشاركتها بصورة مستقلة أو مشتركة في العمليات والمنظمات الدولية، بما في ذلك اختيار ممثليها. غير أنه في ضوء الممارسة المتبعة في مناطق أخرى، ستنظر الشعوب الأصلية في أوروبا الشرقية والاتحاد الروسي وآسيا الوسطى وما وراء القوقاز في إنشاء تجمع إقليمي من أجل تقديم مساهماتها على نحو مشترك وبطريقة فعالة.

64 - وتنتمي بعض الشعوب الأصلية في المنطقة إلى أكثر من منظمة أو شبكة جامعة واحدة. فعلى سبيل المثال، يشارك شعبا النينيتس والخانتي بنشاط في حركة الشعوب الأصلية القليلة العدد وفي أنشطة التعاون بين الشعوب الفنلندية - الأوغرية. ويحق للشعوب الأصلية أن تكون هوياتها مرنة أو مزدوجة أو متعددة، وينبغي أن تتمكن اختيار شركائها وشبكات التعاون التي تنتمي إليها والاستفادة من مشاركتها فيها بحرية. وينبغي عدم التمييز ضد الشعوب الأصلية ولا استبعادها من أي شبكة على أساس "هويتها المرنة". وبالمثل، ينبغي أن تستطيع بعض الشعوب الأصلية في أقصى شمال الاتحاد الروسي التي تعيش في منطقة القطب الشمالي من البلد وتشارك في أعمال مجلس القطب الشمالي من خلال منظماتها الوطنية أو الدولية الاختيار والمشاركة في أعمال التجمعات والعمليات في المناطق الاجتماعية الثقافية في القطب الشمالي وأوروبا الشرقية والاتحاد الروسي وآسيا الوسطى وما وراء القوقاز بحرية بما في ذلك عن طريق انتخابها لتمثيل منطقتها الاجتماعية الثقافية في مختلف العمليات الدولية.

65 - وينبغي للشعوب الأصلية والدول أن تطوّر التعاون فيما بينها بحسن نية، استنادا إلى الممارسات المتقدمة القائمة. وينبغي لمنظمات الشعوب الأصلية والدول، في الوقت الذي تحدد فيه بحرية جدول أعمالها وأساليب عملها، أن تتشاور مع بعضها البعض وأن تسعى إلى تحقيق الحوار المستدام فيما بينها. وينبغي للدول أن تدعم مشاركة الشعوب الأصلية في العمليات الدولية والمحلية.