E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/2003/3
25 June 2003

ARABIC
Original: ENGLISH/FRENCH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين

الدورة الحادية والعشرون

٢١-٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٣

البند ٥ من جدول الأعمال

# وضع المعايير

## قائمة بأنشطة وضع المعايير التي يمكن أن ينظر فيها الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين مقدمة من السيدة يوليا أنتوانيلا موتوك

## المحتويات


| | | الفقـــــرات | الصفحة |
|---|---|---|---|
| مقدمـــــة | ..... | ١ -٤ | ٢ |
| أولاً- | مصادر القانون الدولي وحماية الشعوب الأصلية..... | ٥ -٣٥ | ٢ |
| ثانياً- | مجالات أنشطة وضع المعايير التي سيضطلع بها مستقبلاً الفريق العامل ..... | ٣٦ | ٩ |
| ثالثاً- | الطرائق التي يمكن بها للفريق العامل المشاركة في وضع المعايير ..... | ٣٧-٣٩ | ١٠ |
| المرفق: | اقتراحات بشأن أنشطة وضع المعايير مستقبلاً..... | | ١٢ |

**مقدمة**

١- دعت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، بقرارها ٢٠٠٢/٢١، السيدة يوليا أنتوانيلا موتوك إلى وضع قائمة، مشفوعة بتعليقات، بالأنشطة التي يمكن للفريق العامل المعني بالسكان الأصليين أن ينظر في الاضطلاع بها في مجال وضع المعايير. وقد قدمت هذه الوثيقة استجابةً لتلك الدعوة.

٢- وقبل تحديد المجالات التي يمكن فيها للفريق العامل أن ينظر في الاضطلاع بأنشطة وضع المعايير، رأت الخبيرة أن من الضروري مراعاة مسألة مفهوم نشاط وضع المعايير في سياق الشعوب الأصلية، فضلاً عن مسألة الطرق التي يمكن بها مستقبلاً للفريق العامل المشاركة في مجال وضع المعايير.

٣- وأفضل طريقة للتعليق على الأنشطة ما سيتم الاضطلاع به مستقبلاً من أنشطة في مجال وضع المعايير المتصلة بالشعوب الأصلية هي بالبدء في وضع الإطار التحليلي لمصادر القانون الدولي في هذا المجال، والسعي إلى وضع قائمة بالمصادر الحالية لهذا القانون، ومراعاة السبل التي يمكن بها للفريق العامل أن يقدم اقتراحات بشأن هذه الأنشطة.

٤- وبعد تحليل الإطار الحالي لوضع المعايير، فإن الاقتراحات بشأن ما سيتم الاضطلاع به مستقبلاً من أنشطة في مجال وضع المعايير ستقدَّم تبعاً للقيم المتعلقة بحماية الشعوب الأصلية، ولا سيما الحفاظ على مجتمعات السكان الأصليين وعلى رفاهها والدفاع عن ثقافتها وهويتها. وعلاقة السكان الأصليين بالحياة السياسية وبالقانون الدولي تتجلى تماماً في هذا البيت الشعري من إحدى قصائد السكان الأصليين.

*"لِمَ تنتزع بالقوة ما يمكنك أن تحصل عليه بالمحبة؟ أخبرهم عن شغفنا بكل ما هو جميل. لا تعتم رؤيتك بغيوم الخوف. إن آثارنا ستبقى شاهدة علينا إلى الأبد".*

## أولاً- مصادر القانون الدولي وحماية الشعوب الأصلية

٥- عندما قام فَيل في عام ١٩٨٣ بتحليل قضية مصادر القانون الدولي، وهي إحدى المشاكل الأكثر مثاراً للجدل المطروحة في المناقشة المعاصرة بشأن القانون الدولي، فقد أقام تمييزاً في هذا الشأن، وحذا الآخرون حذوه فيما بعد: فقد اقترح التمييز بين مصادر القانون الدولي التي تتضمن قواعد قطعية لها طابع قانوني صريح ويمكن أن ينظر إليها بصفتها تشكل القانون الآمر، وبين القانون الملزم والقانون الروماني والمعايير التي لها طابع غامض أو مرن وتستند إلى قوانين والتزامات في حالة تكوين وتشكل ما يسمى "بالقانون المرن"، أي القانون غير الآمر[١]. وعلى نقيض هاتين الفئتين من المعايير، يرى فَيل أنه توجد في القانون الدولي بعض المعايير التي ليس لها صفة إلزامية وبناء عليه لن تعتبر من معايير القانون الدولي. والمثال التقليدي على ذلك هو الوثيقة الختامية لقمة هلسنكي لمؤتمر الأمن

والتعاون في أوروبا الذي عقد في عام ١٩٩٢. ويرى فَيل ويرى معه مؤلفون آخرون مثل براونلي[٢]، أن انتشار المعـــايير المرنة يشكل عقبة أمام توحيد القانون الدولي. إذ تُحدِث هذه المعايير داخل القانون الدولي حيزاً غامضاً يعمل على إيجاد قدر من عدم الاستقرار وعدم التيقن.

٦- وثمة رأي معاكس مفاده أنه أصبح ثمة مدلول قانوني هام للمعايير المستمدة من الصكوك الدولية التي تجمع بـــين "القـــانون غير الآمر" و"القانون الآمر" ومن أحكام ليس لها قيمة قانونية[٣] - وفقاً للمادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. ومن الناحية العملية، يحدث غالباً أن تتفاوض الدول على اتفاقات فيها جوانب من القانون الآمر والقانون غير الآمر ولها بالتالي مدلول قانوني مُعَيَّن. ويمكن اعتبار عملية تحرير صكوك غير ملزمة قانونـــاً واعتمادها على أنها ممارسة شائعة بين الدول. ويمكن قبول شكلين لتصور القانون الدولي. يكمن الشكل الأول في منظور تقليدي وثنائي يميز بين الطابع الشرعي والطابع غير الشرعي وبين القانون والخروج عن القانون. أمـــا المنظور الثاني فيعلق أهمية خاصة على المعايير المرنة التي تقوم غالباً على مفهوم الالتزام الطوعي وعلى معايير ذات طـــابع قـــانوني تتفاوت درجات صرامتها ولها طابع عملي. ووفقاً لهذا المنظور الأخير والذي يسمى أيضاً المنظور "الحديث" للقانون الدولي، فإن وجود معايير مرنة يفيد في تطوير المعايير المتعلقة بالقانون الدولي[٤].

٧- وطرح في الآونة الأخيرة رأي وسيط بين الاثنين يعترف، رغم انتقاده لاستخدام صكوك غير مكتملة، لا ســـيما اتفاقات لم تخضع للتصديق، بضرورة اقتراح نهوج جديدة لتفسير القانون الدولي، وذلك للتمكن من إيلاء مكانة هامة لصكوك القانون الدولي التي لم تبلغ الحد الذي تصبح عنده صكوكاً شارعة والتي لم تنص عليها المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. وإحدى الخصائص التي يتسم بها القانون الدولي هي تبدله الدائم الـــذي يُـــبرِز الحاجة المستمرة إلى وضع أحكام القانون الدولي. وبالنظر إلى هذه الخاصية، ثمة تناقض بين التبدل السريع والتمسك بالشكليات القانونية. وكثيراً ما تعمل الحلول القانونية المقترحة على إزالة الفروق بين القانون الساري والقانون الذي في طور الصياغة. أما المهمة المتمثلة في تحليل الصكوك التي يعوزها الكمال وتحليل قيمتها القانونـــية، فضلاً عن العرف، فهي مهمة تدخل في مضمار الفقه. وفيما يخص العدالة الدولية، فينبغي ألا تطبق سوى القانون[٥].

٨- إن تحليل مصادر القانون الدولي المتعلق بحماية الشعوب الأصلية يبين أهمية هذا الإطار المفاهيمي. كما يبين ما يتسم به هذا القانون من طابع غير ثنائي. ويلاحَظ أن أكثرية المؤلفين لا يميزون بين القانون الساري والقانون الـــذي في طور الصياغة. ويرى الخبراء في مجال حماية الشعوب الأصلية وجوب مراعاة الحاجة إلى تطوير وتعزيز القـــيم الذاتـــية لتلك الشعوب، لا سيما الحفاظ على مجتمعاتها المحلية والحرص على رفاهها والدفاع عن ثقافتها وهويـــتها. ومن ثم، ينبغي التسليم بأن تطوير قانون الشعوب الأصلية لم يحدث عن طريق مصادر القانون الآمر

فحسب، وإنما أيضاً عن طريق مصادر القانون غير الآمر، بل وحتى عن طريق معايير مستمدة من نصوص ليس لها صفة إلزامية.

٩- إن تحليل المعاهدات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان يعطي انطباعاً أولياً عن الإطار العام للموضوع. ويتعلق الأمر على وجه الخصوص بمعاهدات في مجال حقوق الإنسان تحظر جميع أشكال التمييز العنصري والإبادة الجماعية والتعذيب وتكفل الحق في الحرية الدينية وتضمن الحق في تقرير المصير وحفظ التراث الثقافي. لكن هذا الإطار من دون شك لا يكفي لحماية الشعوب الأصلية[٦].

١٠- وفي مجال حماية الشعوب الأصلية، تظل الاتفاقية ١٦٩ التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي في عام ١٩٨٩ هي المعاهدة الوحيدة التي تتناول حصراً وضع السكان الأصليين. وتنص الاتفاقية على حقوق متعلقة بتملك الأراضي والأقاليم التقليدية للسكان الأصليين وبالاعتراف بثقافاتهم وأنماط معيشتهم وبأشكال التنظيم التقليدية الخاصة بهم. ومفهوما مشاركة السكان الأصليين واستشارتهم في جميع مجالات معيشتهم وتنظيمهم هما من المفاهيم الأساسية التي تقوم عليها هذه المعاهدة. وتنص المادة ٢ من الاتفاقية على أن على الحكومات أن تتحمل المسؤولية عن وضع إجراءات منسقة بمشاركة الشعوب الأصلية، لحماية حقوق هذه الشعوب وضمان احترام سلامتها. وتشمل هذه الإجراءات تدابير من أجل ضمان استفادة أفراد هذه الشعوب، على قدم المساواة، من الحقوق والفرص المضمونة لغيرهم من أفراد المجتمع. و في الوقت نفسه تعترف الاتفاقية ١٦٩ بحقوق جماعية ومحددة للسكان الأصليين ولا سيما حقهم في التنمية وحقهم في الوحدة الثقافية وحقهم في السلامة الإقليمية وحقهم في بيئة صحية[٧].

١١- وتتضمن معاهدات دولية أخرى أيضاً معايير متعلقة بحماية الشعوب الأصلية. وتنص الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي المعتمدة في عام ١٩٩٢ في المادة ٨ منها على أن المعايير الخاصة بالمعارف والابتكارات وممارسات المجتمعات الأصلية التي تجسد أساليب الحياة التقليدية هي هامة من أجل الحفاظ على التنوع البيولوجي ومن أجل الانتفاع به على نحو مستدام.

١٢- ويلاحظ أن عدد المعايير القانونية المنصوص عليها في معاهدات دولية والتي تخص الشعوب الأصلية مباشرة ضئيل. فمعظم الوثائق التي تتضمن هذه المعايير هي في شكل إعلانات أو توجيهات.

١٣- وعقد في عام ١٩٩٣ مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية الذي اعتمد إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية وجدول أعمال القرن ٢١. وفي أعقاب مؤتمر ريو تم اعتماد وثائق عديدة ذات صلة بحماية الشعوب الأصلية، وخاصة برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة، فضلاً عن مبادئ بشأن حماية الموارد الحرجية.

فالمبدأ ٢٢ من إعلان ريو يعترف بالشعوب الأصلية كشركاء على الصعيدين الاجتماعي والسياسي لتحقيق التنمية المستدامة ويركز على أصالة ثقافات السكان الأصليين.

١٤- ويتضمن جدول أعمال القرن ٢١ فصلاً يُقترح فيه على الدول أن تقوم، بالتعاون مع الشعوب الأصلية، بإرساء عملية ترمي إلى تعزيز مشاركة هذه الشعوب في وضع تشريع يتيح تدعيم سيادتها على أراضيها.

١٥- وإعلان وبرنامج عمل فيينا لعام ١٩٩٣ اللذان اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان يحثان الدول على اتخاذ تدابير بناءة، وفقاً للقانون الدولي، في سبيل حماية الحقوق والحريات الأساسية للشعوب الأصلية.

١٦- ويشدد الإعلان وبرنامج العمل اللذان اعتمدهما مؤتمر ديربان على حقوق الشعوب الأصلية ويُعترف فيهما بأن الشعوب الأصلية وقعت ضحية للتمييز على مر التاريخ، كما يؤكّد من جديد على مبدأ عدم التمييز.

١٧- وقام الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين بوضع مشروع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية الذي يكتسي أهمية خاصة. فالمشروع يعترف بالحق في تقرير المصير، كما يعترف بحقوق أخرى مثل حق الشعوب الأصلية في الحفاظ على هويتها الخاصة السياسية والثقافية والاجتماعية والحق في المشاركة، إن أرادت، في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية للدولة المعنية. وفي الوقت ذاته، يدعو مشروع الإعلان الدول إلى الامتناع عن اتخاذ تدابير من شأنها أن تمس بهوية وقيم هذه الشعوب من خلال انتزاع أراضيها واستيعابها في ثقافة أخرى وفرض أنماط معيشية عليها ونشر الدعايات المسيئة لها. وتشمل الحقوق التي يضمنها مشروع الإعلان الحق في مراعاة وتعزيز الممارسات الاجتماعية والثقافية والروحية للشعوب الأصلية. وعلاوة على ذلك، ينص الإعلان على حق الشعوب الأصلية في وضع استراتيجيات إنمائية خاصة بها. وينص على وجوب الاعتراف بالمعاهدات التي تبرمها مع الدول وعلى مراعاة هذه المعاهدات وتطبيقها. ويعترف الإعلان بحق هذه الشعوب في استغلال الأقاليم التي كانت تقطنها تقليدياً وفرض سيادتها عليها واستخدامها، بما في ذلك الحق في استرداد الأقاليم التي انتزعت منها عنوة. وتجدر الملاحظة بأن الإعلان يتجاوز الأحكام المنصوص عليها في اتفاقية منظمة العمل الدولية ١٦٩ المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة فيما يتعلق بتقرير المصير والأراضي والموارد والاستقلالية السياسية[٨].

١٨- وتستشهد منظمات السكان الأصليين بمشروع إعلان الأمم المتحدة في الدفاع عن حقوق أولئك السكان. ومن المسلم به أن الإعلان، بالرغم من أنه ليس ملزِماً بالمعنى الدقيق للكلمة، لكن نطاقه العملي يظل واسعاً. وكذلك لوحظ أن الاستشهاد بصك دولي هو وسيلة أساسية من الوسائل المتاحة للمدافعين عن الشعوب الأصلية، سواء كان هذا الصك معاهدة أم إعلاناً[٩].

١٩- وعلى الصعيد الإقليمي، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية أيضاً مشروع إعلان في عام ١٩٩٧. ومع أن الشعوب الأصلية هي عناصر فاعلة هامة في كثير من الولايات الأمريكية بفضل المبادرة التي قامت بها اللجنة وعملاً بتوصية الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، فإن اللجنة لم تبدأ في صياغة وثيقة عمل إقليمية إلا في عام ١٩٨٩.

٢٠- ويقدم مشروع البلدان الأمريكية جوانب تكميلية لمشروع الإعلان الذي صاغته الأمم المتحدة. وهو يحدد نطاق الوثيقة دون أن يحدد مفهوم الشعوب الأصلية. ويؤكد في الديباجة على أن الشعوب الأصلية تشكل فئة منظمة ومتمايزة وهي جزء لا يتجزأ من السكان، وعلى استبعاد الخيارين المتمثلين في الانفصالية والانشقاق، وعلى أن أحكام القانون الدولي تقر بالصفة القانونية للسكان الأصليين. وتؤكد الوثيقة ذاتها أهمية الحق في التنمية بالنسبة إلى مستقبل الشعوب الأصلية. ويعترف في هذه الوثيقة كذلك بالحق في بيئة صحية.

٢١- ومن الأهمية بمكان التأكيد على أن لجنة البلدان الأمريكية قبلت في السنوات الأخيرة استلام شكاوى حاولت رفعها الشعوب الأصلية. وفي هذا الخصوص قامت اللجنة بعرض قضية *أواس تينغني* على محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التي أصدرت في القضية حكماً ملزماً للأطراف المعنية[١٠].

٢٢- ولم تبد المنظمات الأوروبية حتى الآن اهتماماً كبيراً بحماية الشعوب الأصلية. ومع ذلك ينبغي التأكيد على أن وضع الشعوب الأصلية في الاعتبار على الصعيد الأوروبي قد بدأ في أوائل التسعينات. إذ اعتُرِف في اجتماع هلسينكي الذي عقد في عام ١٩٩٢ بأن الأشخاص المنتمين إلى الشعوب الأصلية قد يواجهون مشاكل من نوع معين وبأنه لا يجوز ممارسة التمييز ضدهم. وإن هيئات معنية برصد الامتثال للمعاهدات، مثل اللجنة الاستشارية للاتفاقية الإطارية بشأن حماية الأقليات الوطنية (١٩٩٥) قد بدأت هي أيضاً تشير إلى المعايير المتعلقة بحماية الشعوب الأصلية.

٢٣- وتم التأكيد بحق على أن المعايير الدولية المتعلقة بحماية الشعوب الأصلية بدأت تُحدِث أثرها في عمل الهيئات التي تتولى رصد الامتثال للمعاهدات: وتطبق هذه المعايير بوجه خاص لجنة حقوق الإنسان واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري. إن تطبيق هذه المعايير بانتظام يدل على ارتفاع درجة قبول المعايير المتعلقة بحماية هذه الشعوب[١١].

٢٤- إن السياسات والمبادئ التوجيهية الداخلية للمنظمات الدولية تشكل مصدراً للقانون الدولي الذي أخذ يكتسي أهمية خاصة[١٢] بالنسبة إلى حماية الشعوب الأصلية. وقبل تحليل أنشطة المؤسسات المالية الدولية في هذا المجال، ينبغي التنويه بالمبادرات التي اتخذتها الوكالات المتخصصة الأخرى مثل منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) والمنظمة العالمية للملكية الفكرية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وعلى

سبيل المثال، فإن الإعلان المتعلق بالتنوع الثقافي الذي اعتمدته اليونسكو في عام ٢٠٠١ ينص في المادة ٤ منه على أن الحفاظ على التنوع الثقافي هو عامل أساسي في تعزيز حقوق الإنسان، وبوجه خاص حقوق الشعوب الأصلية.

٢٥- وفي عام ٢٠٠١، اعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي سياسة جديدة عنوانها "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشعوب الأصلية؛ سياسة الالتزام" وتتضمن هذه السياسة المبادئ الأساسية لدعم الشعوب الأصلية. وتحدد خمسة مجالات رئيسية، ألا وهي: مجال المشاركة، ومجال تقرير المصير، ومجال منع الصراعات وإحلال السلم، ومجال حماية البيئة والتنمية المستدامة، ومجال آثار العولمة. ويبرز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحاجة إلى إتاحة المجال للشعوب الأصلية للمشاركة في جميع مراحل عملية اتخاذ القرارات التي تخص هذه الشعوب.

٢٦- إن الجهود الأولى التي بذلها البنك الدولي لوضع سياسات تنفيذية تضع في اعتبارها احتياجات السكان الأصليين يرجع عهدها إلى الثمانينات. وقد جاء ذلك رداً على النتائج السلبية التي أدت إليها المشاريع الممولة من البنك الدولي في منطقة الأمازون. وكشفت دراسة وضعت في عام ١٩٨٢ عما تَرَتَّب على سياسات البنك الدولي من آثار بالغة الضرر بالشعوب الأصلية.

٢٧- وفي عام ١٩٩١، وضع البنك الدولي توجيهات العمليات ٤-٢٠ (Operational Directive 4.20) التي تُعَرِّف مصطلح "الشعب الأصلي" على النحو التالي: إن مصطلحات الشعوب الأصلية والأقليات الإثنية الأصلية والمجموعات القبلية والقبائل المفهرسة، تصف فئات اجتماعية ذات هوية ثقافية واجتماعية متميزة عن هوية الفئات السائدة في المجتمع، مما يجعل منها فئة مستضعفة في عملية التنمية".

٢٨- ويؤكد البنك الدولي في الوقت نفسه على أنه لا يوجد تعريف عالمي وحيد لمصطلح الشعوب الأصلية. وفي توجيهات العمليات ٤-٢٠، يصنف البنك الشعوب الأصلية في مناطق جغرافية معينة على ضوء وجود الصفات التالية التي تنطبق عليها بدرجات متفاوتة:

(أ) التعلق الشديد بأراضي الأجداد وبالموارد الطبيعية الموجودة فيها؛

(ب) وجود مؤسسات اجتماعية وسياسية عرفية؛

(ج) وجود نظم اقتصادية موجهة أساساً إلى إنتاج الكفاف اليومي؛

(د) وجود لغة أصلية غالباً ما تكون مختلفة عن اللغة السائدة؛

(هـ) التحديد الذاتي للهوية واعتراف الأنداد بها.

٢٩- وقد نُقِّحت توجيهات العمليات في عام ٢٠٠١ ومن ثم، أجريت بشأنها مشاورات مفتوحة مع جميع الأطراف المعنية. وأهم الانتقادات التي وجهت في هذا الخصوص هو أن الفترة التي استغرقتها عملية التشاور كانت قصيرة جداً ولم تتح إجراء مشاورات حقيقية مع الشعوب الأصلية.

٣٠- وتشغل عملية المشاورة والمشاركة مكانة هامة ضمن مجموعة الأحكام الخاصة بالبنك، ولا سيما في نظام الاقتراض لديه:

"بغية إجراء مشاورة جوهرية ومُرضية، ينبغي على المقترض أن يزود جماعات السكان الأصليين المستفيدة من المشاريع التي يدعمها البنك بالمعلومات ذات الصلة في الوقت المناسب وبطريقة لائقة من الناحية الثقافية. ولتيسير هذا التشاور يقوم المقترض بما يلي:

"(أ) يحدد إطاراً مناسباً للحوار، بما في ذلك توفير تمثيل ملائم من حيث نوع الجنس والأجيال؛

"(ب) يشرك في المناقشات عند الاقتضاء منظمات محلية تمثيلية معنية بالسكان الأصليين؛

"(ج) يستخدم أساليب للتشاور لائقة من الناحية الثقافية وتتيح للشعوب الأصلية التعبير عن وجهات نظرها وأفضلياتها.

"ويراعي المقترض آراء وأفضليات الشعوب الأصلية عندما يقرر ما إذا كان سيتابع المشروع وما هي التدابير الإضافية التي يجب اتخاذها، بما في ذلك تعديل مفهوم المشروع كيما يتسنى على سبيل الاحتياط تدارك الآثار السلبية للمشروع وزيادة فوائده. ويدرس البنك اقتراح المشروع الذي يقدمه المقترض للتأكد من مطابقته لهذه السياسة."[١٤].

٣١- ومن المهم جداً أن يؤخذ برأي المجموعات المتضررة في عملية وضع المعايير، وهو طلب يرد أيضاً في تشريعات وطنية متعددة. ويستقي التزام من هذا النوع مصدره من النظام الأساسي للبنك ومن المبادئ العامة المنطبقة على القانون الدولي[١٥].

٣٢- ورغم ما تَجَلَّى في الخطابات السياسية منذ الثمانينات من تحسن في وضع الشعوب الأصلية، إلا أن السكان الأصليين يعيبون على البنك تقصيره في مجال تطبيق واحترام سياساته بالذات والتي غالباً ما تفسر على أنها مجرد واجهة[١٦]. وجرى التأكيد على أن مراعاة البنك الدولي[١٧] لحق الشعوب الأصلية في أراضيها[١٨] فضلاً عن حقها في المشاركة، هو أمر أساسي. وحيث يشكل البنك الدولي جزءاً من منظومة الأمم المتحدة، فعليه أن يحترم القانون العرفي والمبادئ العامة للقانون الدولي.

٣٣- ويعلق الخطاب السياسي أيضاً أهمية كبيرة على مسؤولية البنك فيما يتعلق بسياسات الدول المقترضة التي لا تحمي الشعوب الأصلية من عواقب المشاريع التي ينفذها البنك. ومن الجدير بالإشارة في هذا الخصوص أن البنك الدولي تعهد بالالتزام بأحكام الاتفاقية ١٦٩[١٩].

٣٤- ويدعو التأمل في العلاقات القائمة بين الشعوب الأصلية والبنك الدولي إلى التفكير بأن العملية التي يتم خلالها وضع المعايير ونشرها وتطبيقها لا تستند فقط إلى مصادر القانون الدولي المنصوص عليها في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. فالقانون الدولي لا يعد ثمرة لسياسات الدول فحسب وإنما أيضاً للتفاعل بين الدول وكذلك بين الشعوب الأصلية والدول والمنظمات الدولية. ويمكن استخدام مصادر القانون الدولي التقليدية وتحليل تطور السياسات التنفيذية والممارسات التي تتبعها المنظمات الدولية في إطار القانون العرفي أو المبادئ العامة للقانون. ويستخلص من ذلك أن المبادئ العامة للقانون لا تتطور بفضل ممارسات الدول فحسب بل أيضاً بفضل ممارسات المنظمات الدولية[٢٠].

٣٥- ولا يشمل الحوار المشترك بين الوكالات سياسات تنفيذية فقط بل أيضاً قضايا متعلقة بوضع المعايير. وتتأثر السياسات التي تعتمدها وكالة من الوكالات الدولية دوماً بتطور هذه السياسة في وكالة أخرى. وخير مثال على ذلك هو منظمة العمل الدولية، إذ يُظهِر تنقيح الاتفاقية ١٠٧ التي استعيض عنها بالاتفاقية ١٦٩ لعام ١٩٨٩ تغييراً في ممارسات الدول الخاصة بوضع المعايير. وقد استوحى مصرف التنمية الآسيوي وكذلك مصرف التنمية للبلدان الأمريكية سياساتهما من السياسات التي ينتهجها البنك الدولي، ولاسيما نموذج الاقتراض القائم في البنك، وهي عملية وصفت بأنها عبارة عن رد فعل مقلد. وقد استحدثت عملية التنسيق اقتداء بالفريق العامل المعني بالسكان الأصليين الذي يعتبر المحرر لأنه يتيح مشاركة الشعوب الأصلية[٢١].

## ثانياً- مجالات أنشطة وضع المعايير التي سيضطلع بها مستقبلاً الفريق العامل

٣٦- وضعت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قائمة بالاقتراحات المتعلقة بالأنشطة المقرر الاضطلاع بها مستقبلاً في مجال وضع المعايير، وهي اقتراحات مقدمة في السنوات الأخيرة من الشعوب الأصلية والخبراء (انظر المرفق). ومن بين هذه الاقتراحات المتنوعة ترد فيما يلي الاقتراحات الوثيقة الصلة بهذا الموضوع:

(أ) مسألة الموافقة المسبقة والحرة والمستنيرة من جانب الشعوب الأصلية؛

(ب) الأثر الاجتماعي والبيئي الذي تحدثه المشاريع المتعلقة بالشعوب الأصلية؛

(ج) حماية حقوق الملكية الفكرية والمعارف التقليدية؛

(د) استحداث عملية قضائية لفض النـــزاعات، بما في ذلك إتاحة الوصول إلى آليات قضائية دولية؛

(هـ) الآليات المحتملة اللازمة للبت في الطلبات المتعلقة بتقرير المصير في إطار الأمم المتحدة؛

(و) مسألة التهجير والإخلاء القسري؛

(ز) المعايير المتعلقة بصحة الشعوب الأصلية؛

(ح) قضية حماية الشعوب الأصلية في إطار أنشطة الصناعات التعدينية؛

(ط) الأمن الغذائي، ولا سيما مسألة الموارد الوراثية (الجينية).

## ثالثاً- الطرائق التي يمكن بها للفريق العامل المشاركة في وضع المعايير

٣٧- من المهم أن يواصل الفريق العامل إقامة روابط مع منظمات السكان الأصليين وأن توضع المعلومات التي يقدمها ممثلو السكان الأصليين في الاعتبار. وعلاوة على ذلك، من الأساسي للفريق العامل أن يحافظ على علاقات وثيقة مع الحكومات وكذلك مع المنظمات الدولية. وإضافة إلى ذلك، يلزم أن يقوم الفريق العامل بصياغة وثائق العمـــل، وينبغي أن تناقَش هذه الوثائق بعد ذلك مع ممثلي السكان الأصليين وكذلك مع الدول المعنية. وينبغي الأخذ بآراء الشعوب الأصلية في عملية وضع المعايير. ويتفق ذلك مع مطلب هذه الشعوب أن تحظى التشريعات الوطنية بموافقتها. وعلاوة على ذلك، من الأساسي أن تُدرَج المعايير التي وضعت داخل الأمم المتحدة في الخطاب الوطـــني المـــتعلق بالشعوب الأصلية، الأمر الذي يشجع السلطات العامة على وضع هذه المسألة في الاعتبار على الصعيد الوطني.

٣٨- وكان الخطر في فترة التسعينات أن يصبح السكان الأصليون بمثابة مؤسسة. إذ يُخشى أن تتحول فكرة حمايـــة الســـكان الأصليين إلى كليشه من الكليشهات بمجرد أن تضعها الأمم المتحدة في اعتبارها. والخطورة أن يتحول الخطاب الخاص بالشعوب الأصلية إلى خطاب طنان بحت أو إلى قضية بيروقراطية في إطار الأمم المتحدة. وتواجه الشعوب الأصلية حالياً مشاكل المنافسة بين المؤسسات[٢٢].

٣٩- ويؤمـــل أن يُعتمَد إعلان الأمم المتحدة بشأن الشعوب الأصلية في أقرب وقت ممكن. وسيتمكن عندئذ الفريق العامل من التصدي للمواضيع المعروضة سابقاً. ويمكن أن يقود هذا العمل المتمثل في التدوين والبلورة على المدى المتوسط إلى إعداد مشروع اتفاقية بشأن حماية الشعوب الأصلية.

## الحواشي

[1] P. Weil, Towards Relative Normality in International Law? , *American Journal of International Law* No. 77, 1983, pp. 413 and 423-430.

[2] I. Brownlie, *Principles of Public International Law* (5th ed.), Oxford, Clarendon Press, 1998.

[3] M.E. O Connnell, The Role of Soft Law in the Global Order , in: D. Shelton, *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.106.

[4] J. Charney, Compliance with Soft Law , in ibid., p. 116.

[5] W.M. Reisman, Unratified Treaties and Other Unperfected Acts in International Law: Constitutional Functions , *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol. 35, No. 3, May 2002, p. 729.

[6] S. Wiessner, Rights and Status of Indigenous Peoples: A Global Comparative and International Legal Analysis , *Harvard Human Rights Journal*, vol. 12, Spring 1999, p. 57.

[7] R.L. Barsh, Indigenous Peoples in the 1990s: From Object to Subject of International Law , *Harvard Human Rights Journal*, vol. 7, Spring 1994, p. 33.

[8] Wiessner, loc. cit.

[9] Barsh, loc. cit.

[10] S.J. Anaya and R.A. Williams, The Protection of Indigenous Peoples Rights over Lands and Natural Resources under the Inter-American Human Rights System , *Harvard Human Rights Journal*, vol. 14, Spring 2001, p. 33.

[11] Ibid.

[12] B. Kingsbury, Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and Indigenous Peoples , in: G.S. Goodwin-Gill and S. Talomon, *The Reality of International Law - Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford, Clarendon Press, 1999, pp. 323-342.

[13] World Bank, *Tribal Peoples and Economic Development*, Washington, World Bank, 1982.

[14] World Bank, Draft policy on indigenous peoples (OP/BP 4.10), Washington, World Bank, 2001.

[15] Kingsbury, op. cit.

[16] F. MacKay, Universal Rights or a Universe unto Itself? Indigenous Peoples Human Rights and the World Bank s Draft Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples , *American University International Law Review*, vol. 17, p. 527.

[17] Ibid.

[18] E.-I. Daes, final working paper on indigenous peoples and their relationship to land (E/CN.4/Sub.2/2001/21).

[19] Kingsbury, op. cit.

[20] Ibid.

[21] Ibid.

[22] Barsh, op. cit.

## المرفق

# اقتراحات بشأن أنشطة وضع المعايير مستقبلاً

تتضمن القائمة التالية الاقتراحات الواردة إلى مفوضية حقوق الإنسان والاقتراحات الواردة في تقارير الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين للفترة ١٩٩٧ - ٢٠٠٢، فضلاً عن اقتراحات قدمها أعضاء المحفل الدائم المعني بقضايا السكان الأصليين في دورته الأولى المعقودة في عام ٢٠٠٢.

## ألف - الاقتراحات الواردة إلى مفوضية حقوق الإنسان

| الاقتراح/التوصية | مقدم/مقدمة من |
|---|---|
| استعراض حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في إطار الآليات الدولية القائمة | تجمع الشعوب الأصلية في الدورة العشرين للفريق العامل المعني بالسكان الأصليين |
| مساءلة الشركات أمام الشعوب الأصلية فيما يتعلق بأرض هذه الشعوب وأقاليمها | الجهة ذاتها |
| القبول الحر والمسبق والمستنير | الجهة ذاتها |
| تقييم الأثر البيئي والاجتماعي الناجم عن مشاريع التنمية | الجهة ذاتها |
| حماية "معارف الشعوب الأصلية" و/أو "المعارف التقليدية" على سبيل المتابعة لتقرير السيدة دايس (الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2000/26) | الجهة ذاتها |
| النقل القسري للشعوب الأصلية، بما في ذلك حقوق الملكية، واستخدام الأراضي والأقاليم لأغراض عسكرية، وما يترتب على ذلك من آثار أخرى | الجهة ذاتها |
| استحداث آلية قانونية لتسوية المنازعات والصراعات الخاصة بالشعوب الأصلية، بما في ذلك إتاحة المثول أمام هيئات قضائية دولية | الجهة ذاتها |
| حلقة دراسية بشأن التنفيذ العملي للمعاهدات والصكوك المتعلقة بحقوق الملكية الفكرية | الجهة ذاتها |
| الآليات المحتملة لإيجاد حلول سلمية لمطالب تقرير المصير داخل منظومة الأمم المتحدة | الجهة ذاتها |
| حلقة عمل بعنوان: "المتابعة بشأن القطاع الخاص والشعوب الأصلية" | الجهة ذاتها |

| الاقتراح/التوصية | مقدم/مقدمة من |
|---|---|
| حلقة عمل بشأن برنامج المنح الدراسية مستقبلاً | الجهة ذاتها |
| اجتماع استعراضي للنظر في عقد دولي ثان للسكان الأصليين في العالم | الجهة ذاتها |
| اجتماع استعراضي للنظر في عقد مؤتمر عالمي بشأن الشعوب الأصلية | الجهة ذاتها |
| تنظيم ألعاب أولمبية للسكان الأصليين | الجهة ذاتها |
| وضع معايير في مجالات محددة:<br>• حقوق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها<br>• مساءلة الشركات أمام الشعوب الأصلية<br>• الموافقة المسبقة والحرة والمستنيرة من جانب الشعوب الأصلية<br>• الأثر الاجتماعي والبيئي للبرامج الإنمائية<br>• حماية المعارف والابتكارات والممارسات التقليدية للشعوب الأصلية<br>• التهجير والإخلاء القسري<br>• التسليح<br>• تسوية المنازعات | ألماسيغا، الفريق العامل المشترك بين الثقافات، مدريد في خطاب مؤرخ ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ |
| وضع استراتيجية محددة لتعزيز حقوق السكان الأصليين في إطار أنشطة أوسع نطاقاً للأمم المتحدة مثل الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية | الجهة ذاتها |
| صياغة مشروع اتفاقية بشأن حقوق الشعوب الأصلية | جمعية تامانيوت، الرباط، المغرب، في خطاب مؤرخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ |
| تقرير المفوض السامي عن فترة السنتين بشأن إجراءات الدول أو تعهداتها التي تؤثر في تعزيز حقوق الإنسان للشعوب الأصلية | السيدة ميليلاني تراسك، عضوة من السكان الأصليين في المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في خطاب مؤرخ عام ٢٠٠٢ |
| الشعوب الأصلية وحقوق الإنسان والصناعات التعدينية | المشاركون من السكان الأصليين في حلقة العمل الدولية "الشعوب الأصلية والصناعات التعدينية والبنك الدولي" التي عقدت في أكسفورد بالمملكة المتحدة في ١٤ و١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٣ |

## باء – الاقتراحات المسجلة في التقارير الخاصة بدورات الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، ١٩٩٧ – ٢٠٠٢

| الاقتراح/التوصية | مقدم/مقدمة من |
|---|---|
| مواصلة الأعمال المتعلقة بالحق في التنمية وبمبدأ القبول الحر المسبق والمستنير | تجمع الشعوب الأصلية، في تقرير الدورة العشرين (٢٠٠٢) (الفقرة ١٨ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2002/24) |
| معايير بشأن العلاقات بين الشعوب الأصلية وشركات التعدين وقطع الأشجار | الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين (المرجع نفسه، الفقرة ٥٤) |
| المبادئ التوجيهية بشأن السياسات البيئية والإنمائية | الجهة ذاتها |
| معايير لحقوق الملكية الفكرية للشعوب الأصلية | الجهة ذاتها |
| المعايير الصحية للشعوب الأصلية | الجهة ذاتها |
| قضاء الأحداث | الجهة ذاتها |
| مبادئ توجيهية لمشاركة مجتمعات السكان الأصليين في الحياة السياسية | الجهة ذاتها |
| الأمن الغذائي والموارد الوراثية | ممثلو السكان الأصليين (المرجع نفسه، الفقرة ٢١) |
| تأثير الصناعات التعدينية على الشعوب الأصلية | الجهة ذاتها |
| إعداد تقارير إقليمية سنوية بشأن حالة الشعوب الأصلية، مع مشاركة باحثين معنيين بشؤون الشعوب الأصلية في إعدادها | الجهة ذاتها (المرجع نفسه، الفقرة ٢٢) |
| صك ملزم قانوناً لرصد أنشطة القطاع الخاص وأنشطة المؤسسات المالية، الدولية منها والإقليمية | الجهة ذاتها (المرجع نفسه، الفقرة ٣٠) |
| علاقة الشعوب الأصلية بالهيئات الدولية | السيد هامبسن (المرجع نفسه، الفقرة ٧٧) |
| استعراض ممارسات التنفيذ والرصد | الجهة ذاتها |
| القواعد المتعلقة بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية للشعوب الأصلية | السيد غيسه (المرجع نفسه، الفقرة ٧٨) |
| إشراك خبراء من السكان الأصليين وخبراء خارجيين آخرين في وضع المعايير | السيد موتوك (المرجع نفسه) |
| مواصلة تحليل المعاهدات | السيد يوكوتا (المرجع نفسه، الفقرة ٦٨) |
| صياغة تعريف لمصطلح "الشعوب الأصلية" | الجهة ذاتها |
| إعداد مدونة قواعد سلوك للشركات عبر الوطنين التي تضطلع بأنشطة تؤثر على حياة الشعوب الأصلية وصحتها وبيئتها | الجهة ذاتها |

| الاقتراح/التوصية | مقدم/مقدمة من |
|---|---|
| جمع مؤشرات للتنمية البشرية للشعوب الأصلية ومساعدة جماعات الشعوب الأصلية على صياغة مشاريع التنمية البشرية الخاصة بها | الجهة ذاتها، وأقرّ ذلك الفريق العامل (المرجع نفسه، الفقرة ٦٩) |
| إنشاء هيئة تابعة للأمم المتحدة تعنى بالتفاوض بين الشعوب الأصلية والحكومات بشأن قضايا الأرض | الرابطة الروسية للشعوب الأصلية في الشمال، في تقرير الدورة التاسعة عشرة (٢٠٠١) (الفقرة ١٠٦ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2001/17) |
| استعراض ممارسات الدول فيما يتعلق بالأراضي والموارد الخاصة بالسكان الأصليين | مركز مصادر القانون الهندي (المرجع نفسه، الفقرة ٤٠) |
| مشاورات بين الشركات المتعددة الجنسيات والشعوب الأصلية بشأن الأنشطة الإنمائية المنفذة في أراضي هذه الشعوب | المنظمة البرازيلية للزراعة الرعوية (بروديكاب) (المرجع نفسه، الفقرة ١٣٣) |
| استعراض مدونات قواعد السلوك المتزايدة والعمل على وضع معايير خاصة بالشركات لتعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية | رابطة الشعوب الأصلية الفلبينية (المرجع نفسه، الفقرة ١٣٤) |
| وضع معايير صحية واضحة ومحددة عند إقامة مزارع على أراضي الشعوب الأصلية | شعب لاكوتا (المرجع نفسه، الفقرة ١٣٦) |
| وضع آليات للتفاوض بين الشعوب الأصلية والدولة وغيرها من الأطراف ذات المصلحة وذلك لتيسير تسوية النزاعات الناجمة عن استغلال الموارد الطبيعية أو احتمال استغلالها | الاتحاد العالمي لحفظ الطبيعة (المرجع نفسه، الفقرة ١٣٨) |
| الحاجة إلى وضع معايير ناظمة لعملية الحصول على الموارد الطبيعية الموجودة في أراضي الشعوب الأصلية واستخدام هذه الموارد وضرورة التزام الحكومات وشركات التعدين والشركات عبر الوطنية بهذه المعايير | عدد من ممثلي الشعوب الأصلية. في تقرير الدورة الثامنة عشرة (٢٠٠٠) (الفقرة ١٦١ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/2000/24) |
| إيجاد وسيلة لتعيين القضايا التي تنشأ عندما يتم استغلال موارد معدنية توجد في أراضي السكان الأصليين، ووضع مدونة لقواعد سلوك الشركات عبر الوطنية | ممثلو السكان الأصليين، في تقرير الدورة السابعة عشرة (١٩٩٩) (الفقرة ١١٩ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1999/19) |
| أن يتم في المجتمعات التي يعيش فيها سكان أصليون إرساء ولاية قضائية جديدة للسكان الأصليين تكون ذات اختصاصات استشارية وقضائية وإدارية فضلاً عن إعطائها صلاحيات اقتراح تشريعات | المقرر الخاص المعني بالمعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البنّاءة بين الدول والسكان الأصليين (المرجع نفسه، الفقرة ١٣١) |
| التعاون بين المنظمة العلمية للملكية الفكرية واليونسكو وسائر الوكالات ذات الصلة والفريق العامل المعني بالسكان الأصليين من أجل توفير حماية متكاملة لحقوق الشعوب الأصلية اللغوية والثقافية وحقوقها في الأرض والموارد | ممثلو الشعوب الأصلية، في تقرير الدورة السادسة عشرة (١٩٩٨) (الفقرة ٥٢ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1998/16) |

| الاقتراح/التوصية | مقدم/مقدمة من |
|---|---|
| إعادة تشكيل الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين لتوسيع إطار الحوار ليشمل قضايا مثل البيئة والصحة والتعليم والتنمية الاقتصادية | ممثل الولايات المتحدة الأمريكية (المرجع نفسه، الفقرة ٥٨) |
| ورقة عمل أولية بشأن المبادئ والإرشادات المحتملة المتعلقة بمؤسسات القطاع الخاص في مجالي الطاقة والتعدين | الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين (المرجع نفسه، الفقرة ١٥٢) (عُهِد بذلك إلى السيد ألفونسو مارتينيس) |
| المبادئ التوجيهية أو مدونات قواعد السلوك لشركات القطاع الخاص العاملة في مجالي الطاقة والتعدين | الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، في تقرير الدورة الخامسة عشرة (١٩٩٧) (الفقرة ١٣٠ من الوثيقة E/CN.4/Sub.2/1997/14) |

## جيم - مقترحات مقدمة من المحفل الدائم المعني بقضايا السكان الأصليين

| الاقتراح/التوصية | مقدم/مقدمة من |
|---|---|
| حلقة دراسية تقنية تضم أعضاء من المنتدى الدائم ومن الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للسكان الأصليين وبحرياتهم الأساسية بشأن التعاون فيما بينهم | تقرير الدورة الأولى للمنتدى الدائم المعني بقضايا السكان الأصليين، الوثيقة (E/2002.42-E/CN.18/2002/14) |

- - - - -