E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/2
5 July 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين

الدورة الثانية والعشرون

١٩-٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٤

البند ٤(ب) من جدول الأعمال المؤقت

استعراض التطورات المتعلقة بتعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية، بما في ذلك حقوقهم الإنسانية وحرياتهم الأساسية

الشعوب الأصلية وحل المنازعات

ورقة عمل قدمها السيد ميغيل ألفونسو مارتينيس، عضو الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، عملاً بقرار اللجنة الفرعية ٢٠٠٣/٢٩

موجز

تستقصي هذه الورقة طابع المنازعات وتسويتها والحيلولة دون حدوثها في سياق حقوق الشعوب الأصلية تحديداً. والهدف منها هو تشجيع تبادل الأفكار والمعلومات بين جملة جهات، منها الشعوب الأصلية والدول وهيئات الأمم المتحدة بشأن المصادر المتعددة للمنازعات وبشأن الاستراتيجيات الممكنة لحلها والآليات الممكنة لمنعها. ومن النتائج الرئيسية التي تخلص إليها الورقة أن الطريقة المثلى لاتباع النهوج المناسبة في حل المنازعات وإيجاد حلول منصفة لها هي بناءً على رضا جميع الأطراف المعنية رضا مستنيراً ومعرباً عنه بحرية. ومن بين التوصيات المقدمة إلى الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين للنظر فيها الاقتراح الداعي إلى تضمينه جدول أعماله بنداً فرعياً بعنوان "منع حدوث المنازعات وتسويتها"، وطلبات بتنظيم اجتماعات مستقبلاً تتناول مواضيع محددة، مع عقد حلقة دراسية يتم التركيز فيها على تنفيذ المعاهدات، والفصل في المنازعات التي لم تتم تسويتها، وعقد حلقة تدريبية للنظر في المسائل المتصلة بفعالية الآليات المحلية والدولية الخاصة بالسكان الأصليين وتسوية المنازعات.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ - ١٣	٣
أولاً- الأسباب الجذرية الأساسيـــة لحالات النـــزاع الفعليـــة أو المحتملة التي تكون الشعوب الأصلية أطرافاً فيها	١٤-٦٦	٦
ألف- سندات معترف بها بملكية الأراضي والموارد	١٤-٢٤	٦
باء- ممارسة الحق في تقرير المصير	٢٥-٣٣	٨
جيم- الإقـــرار بحقـــوق المعاهـــدات وإحقـــاق هـــذه الحقوق، والتفهم المتناقض لغرض المعاهدات ومضامينها.....	٣٤-٤٥	١١
دال- المشـــاريع الإنمائية التي يتولى الاضطلاع بها كيانات وأفراد مـــن غـــير الشـــعـــوب الأصليـــة والتي تؤثر في الأراضي التقليديـــة للشعوب الأصلية	٤٦-٥٠	١٣
هاء- إقامة مناطق عسكرية في الأراضي التقليدية للشعوب الأصلية	٥١-٥٢	١٤
واو- المصـــادر التقلـــيدية للســـلطـــة لـــدى الشعوب الأصلية والاســـتبعاد العمـــلي من الهياكل السياسية والقضائية لغير الشعوب الأصلية أو الطابع التمييزي لهذه الهياكل	٥٣-٦٤	١٥
زاي- الأعـــراف والممارســـات الدينـــية للشـــعوب الأصليـــة والأنشطـــة التبشرية للفئات التي تدعو إلى اعتناق الأديان التوحيدية في الغالب	٦٥-٦٦	١٧
ثانياً- ضرورة اتخاذ خطوات لبناء الثقة ومنع حدوث نزاعات	٦٧-٧٢	١٨
ثالثاً- الآليات القائمة والمقترحة لمنع حدوث المنازعات وتسويتها.....	٧٣-١٠٠	١٩
ألف- الآليات المحلية	٨٢-٨٥	٢١
باء- الآليات الدولية.....	٨٦-١٠٠	٢٢
رابعاً- التوصيات	١٠١-١٠٧	٢٤

مقدمة

١- إن اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، في قرارها ٢٠٠٣/٢٩، قد قررت أن يعتمد الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، في دورته الثانية والعشرين في عام ٢٠٠٤ "الموضوع الرئيسي المعنون `الشعوب الأصلية وتسوية المنازعات` على نحو ما اتفق عليه هذا الفريق (E/CN.4/Sub.2/2003/22، الفقرة ١٢٠)". ودعت السيد ميغيل ألفونسو مارتينيس ، وهو أحد أعضاء الفريق العامل، إلى أن يقدم إلى الفريق العامل "ورقة عمل ... لاستخدامها كإطار للمناقشات المزمع إجراؤها في إطار الموضوع الرئيسي". وتقدَّم هذه الورقة عملاً بذلك الطلب[(١)].

٢- والغرض من هذه الورقة هو استقصاء طابع المنازعات، وتسوية المنازعات، والحيلولة دون حدوثها في سياق حقوق الشعوب الأصلية تحديداً والتشجيع على تبادلٍ منتِج للأفكار والمعلومات بين الشعوب الأصلية والدول وهيئات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية بشأن المصادر المتعددة للمنازعات وكذلك بشأن الاستراتيجيات الممكنة لتسوية المنازعات والآليات الممكن وضعها للحيلولة دون حدوثها. وستولي الورقة اهتماماً خاصاً للهواجس الرئيسية لدى الشعوب الأصلية فيما يتعلق بإحقاق حقوقها. ومن المأمول أن تعمل المناقشات في الفريق العامل على زيادة الوعي الدولي بالمسائل موضوع البحث، وعلى إيجاد تفهم أكبر للأطراف الفاعلة الرئيسية في المنازعات وللأسباب الجذرية لهذه المنازعات، وعلى إيجاد نهوج فعالة لحل المنازعات وحلول عادلة وطويلة الأجل لها بناء على موافقة جميع الأطراف المعنية موافقةً واعيةً ومعرباً عنها بحرية.

٣- إن عبارة "المنازعات"، سواء في وثائق الأمم المتحدة أم في القانون الدولي، تستخدم عادة للإشارة إلى المصادمات العنيفة والمسلحة التي تحدث إما في ما بين الدول أو داخلها. غير أنه، في ما كُتب عن موضوع حل المنازعات، وكذلك من حيث الممارسة العملية، كثيراً ما تُستخدم هذه العبارة بشكل أعم لتشمل الخلافات والمنازعات موضع الاهتمام بين جهتين أو أكثر، أي الحالات التي قد تفضي إلى عنف أو مواجهة مسلحة أو كليهما أو قد لا تفضي إلى ذلك، ولكن غالباً ما تكمن فيها إمكانية إحداث توتر اجتماعي ملموس يسبق اندلاع العنف واللجوء إلى السلاح، و/أو تحتوى بذور نزاع قد ينشب في أي وقت بسبب مسائل ما برحت موشكة على الغليان منذ فترة طويلة، بل وربما طال أمدها قروناً، دون إيجاد حل مناسب لها. وفيما يتعلق بالشعوب الأصلية، يُقصد بعبارة "المنازعات" المعنى الثاني الأعم. وما حدث من تطورات في أوكا (كِبيك) في عام ١٩٩١ وتشيابَس (المكسيك) في عام ١٩٩٤، وفي مجتمعات محلية شتى بأستراليا في عام ١٩٩٧، وفي إكوادور (كانون الثاني/يناير ٢٠٠١) هي أمثلة على هذا النوع من الحالات.

٤- إن الشعوب الأصلية في المجتمعات متعددة الثقافات والقوميات (أو متعددة الإثنيات) كثيراً ما تجد أنفسها في نزاع مع مجموعة متنوعة من الكيانات والأفراد، بما في ذلك الدول، وكيانات سياسية أخرى (كالمقاطعات أو الولايات في النظم الاتحادية)، ورعايا من غير السكان الأصليين وأفراد أجانب، ومؤسسات وطنية وشركات عبر

وطنـــية. وقـــد تطور النظام العالمي استناداً إلى المفهوم الأوروبي للدولة القومية ومطالبتها بالسيادة على أراضيها ومواردها الطبيعية الحالية، بصرف النظر عما إذا كانت هذه الأراضي والموارد موروثة عن الأسلاف إرثاً مستمراً عـــبر الـــتاريخ أم مكتسبةً عن طريق الغزو والاستعمار. أما الشعوب الأصلية فهي ما برحت تطالب عبر أجيالها بأراضٍ وموارد حُرمت منها تدريجياً عن طريق الغزو أو الاستعمار وما أعقبه من إرساء حدود سياسية حديثة. إن هـــذا الـــتاريخ مـــن الاستعمار، و"إضفاء طابع وطني" على الأراضي التي ورثها السكان الأصليون عن آبائهم وأجدادهم عبر العصور، والتاريخ، الأحدث عهداً، من خصخصة ممتلكات القطاع الحكومي على نطاق واسع، قد مهَّد السبيل للنزاع على أراضي الشعوب الأصلية ومواردها الطبيعية واستقلالها الذاتي وحكمها الذاتي وغير ذلك من المظاهر الممكنة لحق هذه الشعوب في العيش وفقاً لتقاليدها وثقافتها ومعاييرها الخاصة بها.

٥- إن عملية العولمة الليبرالية الجديدة المعاصرة، وهي عملية متعددة الأوجه، قد زادت ما تحظى به الشركات عـــبر الوطنـــية من أهمية طويلة العهد في المنازعات التي تكون الشعوب الأصلية أطرافاً فيها نتيجة لأنشطة تجارية متصلة بمشاريع "إنمائية" وصناعات تعدينية تؤثر سلباً في الحياة اليومية للشعوب الأصلية.

٦- والخطة الأولى في النجاح في الحيلولة دون نشوب أي نزاع تكون الشعوب الأصلية أطرافاً فيه، أو في إيجاد حل لذلك النـــزاع، هي تَفَهُّم أسبابه الجذرية. ففي حالة نزاع جار أو محتمل بين سكان أصليين وسكان من غير الشعوب الأصلية في دولة معينة من الدول الحديثة، يكون للإقرار بأن الشعوب الأصلية كانت لها دوماً (وما زالت لها) صلة فريدة بأراضي آبائها وأجدادها أهمية حاسمة في هذا التفهم.

٧- وتعتبر الشعوب الأصلية أن لأرضها (التي جاءت منها أصلاً، بل وحتى التي أُرغمت على العيش فيها حالياً) قيماً روحية ومادية فريدة. فهي ترى أن الأرض تجسد العناصر الجوهرية لمعتقداتها المتعلقة بنشأة الكون. وهي المصدر الأساسي للحياة والحكمة. وتعتقد الشعوب الأصلية بالتمتع جماعياً بما تقدمه الأرض؛ وبعدم جواز التصرف بشيء لا تعود ملكيته إلى أحد بل يتعين الحفاظ عليه من أجل أجيال المستقبل. وتؤدي الأرض دوراً لا بديل عنه في الممارسات الدينية للشعوب الأصـــلية، وتشـــكل مكونـــاً أساسياً ليس فقط من مكونات هوية هذه الشعوب وتراثها الثقافي، بل أيضاً من مكونات تماســـكها السياسي والاجتماعي، ومن مكونات كسب رزقها كذلك. هذه العلاقة بالأرض تختلف اختلافاً أساسياً عن الرأي الذي لدى الأفراد والكيانات غير الشعوب الأصلية، التي ترى عموماً في حيازة الأراضي مسألة عقارية وتجارية.

٨- ومن غير المدهش أن الشعوب الأصلية غالباً ما تجد أنفسها في حالات نزاع عندما تقوم سلطات الدولة (أو السلطات التي تمثل كيانات "عامة" أخرى) أو الشركات عبر الوطنية أو كلاهما - متصرفةً إما وفقاً لقوانين الدولـــة ولوائحها (أي غير الخاصة بالشعوب الأصلية) أو في سعيها غير المنظم لوائحياً إلى تحقيق الربح - باتخاذ إجراءات تؤثر سلباً في أراضي الشعوب الأصلية أو في مواردها أو مؤسساتها المجتمعية أو تراثها الثقافي أو في كل هذه الأمور معاً، بما في ذلك تقاليدها الدينية. وعلى نحو ما أكده المقرر الخاص في الاستنتاج الأول الذي خلُص

إليه في التقرير النهائي (E/CN.4/Sub.2/1999/20، الفقرة ٢٥٢) عن دراسته في المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البنّاءة بين الدول والسكان الأصليين (المشار إليه فيما بعد بعبارة "دراسة المعاهدات")، فهذه هي المشكلة الرئيسية التي يتعين معالجتها في أي محاولة لإقامة علاقة أكثر متانة وإنصافاً ودواماً بين قطاعي الشعوب الأصلية والشعوب غير الأصلية في المجتمعات المتعددة القوميات.

٩- وثمة عنصر أساسي ثان - له صلة وثيقة بكل ما تقدم - من أجل تفهم حالات النزاع الراهنة التي تكون فيها الشعوب الأصلية طرفاً فيها تفهماً أفضل، هو تطلعها المنطقي إلى ممارسة حقها في تقرير مصيرها ممارسة تامة، وهذا مفهوم سياسي وقانوني حظي بقدر واف من الاعتراف، سواء في القانون المحلي أو الدولي غير المتعلق بالشعوب الأصلية، وذلك بعد عملية دامت طيلة القرنين الماضيين.

١٠- إن الحق في تقرير المصير يضمن للشعوب الأصلية السلطة والشرعية السياسيتين، فضلاً عن قوة الإنفاذ اللازمة لاتخاذ إجراءات فعالة وعملية في سبيل إعمال حقوقها في أراضيها ومواردها وتراثها الثقافي وممارستها الدينية إعمالاً تاماً، وفي سبيل ضمان وحماية مؤسسات هذه الشعوب بوصفها شعوباً أصلية. وترى هذه الشعوب أن هذه الحقوق لا تشمل فقط حقوقها الموروثة عن أسلافها (وعلى وجه الخصوص، الحقوق الناجمة عما يسمى بالمعاهدات "التاريخية")، بل أيضاً الحقوق المعترف بها بموجب القانون المحلي غير الخاص بالشعوب الأصلية والصكوك الدولية "الحديثة" الملزِمة قانونياً، بما في ذلك حقوق الإنسان المكرسة في المعايير الدولية التي تحظى بقبول واسع.

١١- إن تطلع الشعوب الأصلية التي تعيش في مجتمعات "تعددية" إلى ممارسة حقها في تقرير مصيرها بأنفسها من المرجح، في المستقبل المنظور، أن يصطدم، أكثر من أي وقت مضى، ليس فقط بالأمن "القومي" الذي حددته الدول لأنفسها، بل أيضاً بالمصالح الاقتصادية للسلطات الحكومية وغيرها من السلطات غير الخاصة بالشعوب الأصلية، هذه السلطات التي قد تقتضي قراراتها (أو قرارات مؤسسات خاصة تخضع لولاياتها القضائية) بالاضطلاع بمشاريع "إنمائية" إما استخدامَ أراضي الشعوب الأصلية أو استغلال الموارد الواقعة داخل أراضيها التاريخية.

١٢- وفي مستهل هذه الألفية الجديدة، فإن أحد أبرز التحديات التي تضع على المحك إبداع وعبقرية المجتمع الدولي الذي تضمه الأمم المتحدة وغيرها من المحافل المتعددة الأطراف هو كيفية التوفيق - في المجتمعات المتعددة القوميات (أو المتعددة الإثنيات) والمتعددة الثقافات - بين العناصر الثلاثة التالية:

(أ) الاعتراف الدولي (أي غير الخاص بالشعوب الأصلية)، القائم منذ عهد طويل، بما للدول كافة من حق وواجب في الحفاظ على سلطاتها السيادية داخل الأراضي الحالية لكل منها، وفي الحفاظ على السلامة الإقليمية لهذه الأراضي، فضلاً عن حاجة هذه الدول إلى استغلال الموارد الطبيعية في الأراضي الخاضعة لولايتها القضائية، بما قد تراه ضرورياً للوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسكانها؛

(ب) الاحـــترام التام لمبدأ المساواة في الحقوق وتقرير المصير للشعوب كافة، بما فيها، بالطبع الشعوب الأصلية، و - أخيراً وليس آخراً -

(ج) ضـــرورة الإقرار بمبادئ العدالة والإنصاف وحسن النوايا وضرورة إعراب جميع الأطراف المعنية عـــن رضـــاها بحرية، حيث إن هذه المبادئ أساسية من أجل حل الخلافات والمنازعات سلمياً، عملاً بالاعتراف الأساســـي بهذه المبادئ الهامة في ميثاق الأمم المتحدة وغيره من الصكوك الدولية الأساسية الملزِمة قانوناً و/أو في معايير حقوق الإنسان المعترف بها على نطاق واسع.

١٣- ويعتزم واضع هذه الورقة أن يستعرض فيها ما يعتبر أنه أبرز وأهم الأسباب الجذرية لحالات النـــزاع الراهنة التي تمس الشعوب الأصلية، وأن يستعرض الأبعاد المتعددة للمنازعات الفعلية أو المحتملة التي تكون (أو قد تكون) هذه الشعوب طرفاً فيها. وسيقدم كذلك تقييمه، الذي ضمّنه آخر ما استجد من معلومات، للآليات القائمة حالياً لتسوية المنازعات، كما سيعرض آراءه بشأن السبل والوسائل الجديدة الممكنة لحل المنازعات والحيلولة دون حدوثها.

أولاً - الأسباب الجذرية الأساسية لحالات النـــزاع الفعلية أو المحتملة التي تكون الشعوب الأصلية أطرافاً فيها

ألف - سندات معترف بها بملكية الأراضي والموارد

١٤- إن الســـبب الجذري الأساسي لنشوب منازعات بين الشعوب الأصلية من جهة والدول والكيانات غير الشعوب الأصلية والأفراد من الجهة الأخرى هو تباين آرائها بشأن الجهة التي يوجد في حوزتها سند قانوني بملكية الأراضي والموارد الواقعة في أقاليم تشغلها تقليدياً فئات من الشعوب الأصلية.

١٥- إن المقـــررين الخاصين للجنة الفرعية، السيد خوسيه مارتينيس كوبو، في دراسته الرائدة عن "مشكلة التمييز ضد الســـكان الأصليين" (المشار إليها فيما بعد بعبارة "دراسة كوبو")[٢]، والسيد ميغيل ألفونسو مارتينيس، في تقريره النهائي عن دراسته المتعلقة بالمعاهدات، وكذلك السيدة إريكا - إيرين دايس، في تقريرها النهائي عن "الشعوب الأصلية وعلاقتها بـــالأرض" (E/CN.4/Sub.2/2001/21)، قـــد أقروا بالعلاقة الروحية الوثيقة بين الشعوب الأصلية وأراضيها الموروثة عن أسلافها وبما لهذه العلاقة من دور رئيسي في تطور ثقافة الشعوب الأصلية وهويتها وحياتها الاجتماعية والاقتصادية.

١٦- وتتضمن جميع تقاريرهم معلومات مفيدة عن محنة الشعوب الأصلية فيما يتعلق بأراضيها ومواردها، وأمثلة عن حالات نزاع، وتحليلاً متأنياً، بهدف الإسهام في حل هذه القضايا. وكذلك، فإن اتفاقية منظمة العمل الدولية لعـــام ١٩٨٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية (الاتفاقية رقم ١٦٩) ومشروع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق

الشـــعوب الأصلية (المشار إليه فيما بعد بعبارة "مشروع الإعلان") يقران بالعلاقة الخاصة بين الشعوب الأصلية وأرضها، ويدعوان إلى حماية الأراضي التي تشغلها تقليديا الشعوب الأصلية.

١٧- إن ما جرى عبر التاريخ من استعمار لأراضي أسلاف الشعوب الأصلية وما لحقه من وضع الدولة يدها عليها ثم خصخصتها فيما بعد، و"إضفاء طابع محلي" قضائيا على إشكالية الشعوب الأصلية، هي أمور عملت على تقويض ما لهـــذه الشعوب من علاقة خاصة بهياكلها المجتمعية التقليدية وقواعدها الأرضية تقويضاً شديداً، مما قادها إلى منازعات مستمرة على حقوق الملكية مع جهـــات أخرى كالقوى الاستعمارية ثم سلطات الدول الحديثة الخليفة لتلك القوى، والكـــيانات الخاصـــة، الوطنية منها و/أو عبر الوطنيـــة، وأفـــراد من غير الشعوب الأصلية. وفي عدد لا يُحصى من الحالات، عملت هذه العمليات التاريخيـــة الثلاث تباعاً على تجريد الشعوب الأصلية من أراضيها التاريخية، مما أفضى إلى تدمير هويتها الثقافية وطرق الإنتاج لديها ومصادر رزقها، أو إلى إحداث اضطراب شديد بها. وتحقيقاً لهذه الغاية، استحدثت القوى الاستعمارية مفاهيم "قانونية" كمبدأي "الأرض المشاع" *"terra nullius"* و"الاكتشاف".

١٨- كمـــا أن اســـتعمار أراضـــي الشعوب الأصلية قد أثر سلباً في هذه الشعوب بطرق أخرى كثيرة. فقد انخفضـــت أعداد السكان لديها انخفاضاً شديداً أثناء الفترة الاستعمارية نتيجة للتشغيل القسري والحروب وسوء التغذية بسبب إتلاف البيئة الطبيعية وتفشي الأمراض، بل وحتى الإبادة المخططة.

١٩- ومنذ مطلع القرن العشرين، وفي أعقاب الحروب الأولية التي شنتها الدول المستقلة حديثاً بنجاح ضد الحكام المســـتعمرين الأوروبيين، شرعت هذه الدول في سياسات "التوطين" التي تُغفل حقوق الشعوب الأصلية التاريخية في أراضيها، والتي تستخدم مجموعة واسعة من الآليات لوضع يد الدولة فعلياً على أراضي السكان الأصليين. وتتجاهل ســـلطات الدولـــة في أنحاء كثيرة من العالم أن جماعات الشعوب الأصلية ما برحت، منذ غابر العصور في كثير من الأحيان، تقطن ما تعتبره تلك السلطات أراض "عامة" (أو "وطنية") ومستودعات للموارد لطبيعية.

٢٠- وثمـــة عنصـــر أساسي في المنازعات بين دول ما بعد الاستعمار والشعوب الأصلية على حقوق الأراضي، هو مفهـــوم حق السكان الأصليين في الملكية. وهناك عدد من البلدان تقر رسمياً بحق السكان الأصليين في امتلاك الأراضي التي ما برحوا يعيشون فيها منذ الأزل. غير أن معظم حكومات الدول تحتفظ بصلاحية "إسقاط" حق السكان الأصليين في ملكية أراضيهم، دون موافقة هؤلاء السكان، متذرعة بمبدأي سيادة الدولة و"المصلحة الوطنية"، اللذين لهما الأسبقية القانونية على حق السكان الأصليين في ملكية أراضيهم (E/CN.4/Sub.2/2001/21، الفقرتان ٣٨ و٤٢).

٢١- وقـــد جـــرى في العقود الأخيرة عدد من العمليات التي أفضت إلى خصخصة الأراضي "العامة"، وأفضت كذلك إلى تجريد الشعوب الأصلية من أراضيها المشاع الموروثة عن أسلافها وإلى التأثير سلباً بهويتها الثقافية وملكيتها الجماعية للأرض. وفي كثير من البلدان، كان الهدف من سياسات الخصخصة - التي يعود تاريخها إلى العقود الأخيرة

مـــن القرن التاسع عشر والعقود الأولى من القرن العشرين – هو تقسيم أراضي الشعوب الأصلية من خلال إصدار ســـندات ملكية خاصة. وأسفرت سياسات الخصخصة هذه عن تجزئة المجتمع وتقسيمه إلى طبقات. ويقوم كثير من الســـكان الأصـــليين، محاولة منهم للتغلب على أوضاع الفقر المدقع، ببيع ممتلكاتهم العقارية "رسمياً"، في كثير من الأحـــيان لقاء مبالغ زهيدة من المال أو الائتمانات. وأخيراً، فإن التوسع السريع لرأس المال في الأسواق العالمية قد وضـــع قسراً الشعوب الأصلية في حالات نزاع على الأرض أو الموارد مع شركات وطنية وعبر وطنية كبيرة تحاول الحصول على أراضي السكان الأصليين ومواردهم من أجل منفعتها هي لا من أجل تنمية الشعوب الأصلية ورفاهها.

٢٢- إن العملية التي تم بها سلب الشعوب الأصلية أراضيها منها قد خلَّفت وراءها بدائل محدودة ومضنية جداً للبقاء، هي: التبعية (أو الاسترقاق بمختلف أشكاله)، أو الفصل في مناطق محدودة "مخصصة" لهم، أو الاستيعاب في قطـــاع غـــير السكان الأصليين في الكيان الاجتماعي – السياسي الجديد الذي أُنشئ دون الأخذ بآراء السكان الأصليين. وكانت حصيلة هذا البديل الأخير التهميش والتمييز الاجتماعيين السائدين في هذه المجتمعات المختلطة.

٢٣- وفي هـــذا الصـــدد، تُقر المادة ٢٧ من مشروع الإعلان بأن للشعوب الأصلية حقاً متأصلاً "في استرداد الأراضي والأقاليم والموارد التي ظلت بصفة تقليدية تمتلكها أو خلاف ذلك تحتلها أو تستخدمها، والتي صودرت أو احتُلت أو استُخدمت أو أُضيرت دون موافقتها الحرة والمستنيرة". وتُقر المادة ذاتها بحق هذه الشعوب، حيثما يســـتحيل ذلك، "في تعويض عادلٍ ومنصف" يجب أن يقدَّم "في صورة أراضٍ وأقاليم وموارد مساوية من حيث النوعية والمقدار والمركز القانوني"، ما لم توافق الشعوب المعنية بحرية على غير ذلك.

٢٤- ولعدد من الأسباب العملية، من المرجح أن يكون تحقيق ذلك مستحيلاً من الناحية العملية، إلا أن ذلك لا يلغي الالتزام الأخلاقي الملحّ المتمثل في رفع الضرر الذي لحق بالشعوب الأصلية من الناحيتين الروحية والمادية أثناء الاستيلاء على أراضيها بلا رحمة. ويرى المقرر الخاص المعني بدراسة المعاهدة أنه لا بد من القيام بذلك "... حتى وإن كان ذلك على حساب القيود الصارمة التي تفرضها المراعاة الواجبة لمبدإ `سيادة القانون [قانون الشعوب غير الأصلية]`" (E/CN.4/Sub.2/1999/20، الفقرة ٢٥٥).

باء – ممارسة الحق في تقرر المصير

٢٥- يقر ميثاق الأمم المتحدة "بالمساواة في الحقوق بين الشعوب وبأن تقرر مصيرها بأنفسها" (المادة ١، الفقرة ٢)، وهذه عبارة بسيطة ومباشرة وغير مشروطة يُقصَد بها الشعوب كافة بلا استثناء. والصياغة التي وقع الاختيار عليها في سان فرانسيسكو لا توفر أي سبب كان لفهم ذلك على أنه يجعل الإقرار بالحق في تقرير المصير مقتصراً على بعض الشعوب فقط مع منع شعوب أخرى من ممارسة هذا الحق الأساسي الذي يتعين اعتباره، من بين اعتبارات أخرى، شرطاً أساسياً للإعمال الفعلي لحقوق الإنسان كافة: المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٦- هذا الحق الأساسي للشعوب كافة، وهو حق لا يجوز انتهاكه، تقر به أيضاً الفقرتان ١ و٢ من المادة ١، وهما فقرتان ترِدان معاً في كلٍ من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان لعام ١٩٦٦. والحق في تقرير المصير هو أيضاً حق معترف به في كثير من الصكوك الدولية والإقليمية الأخرى لحقوق الإنسان، ومنها على سبيل المثال لا الحصر الباب السادس من وثيقة هلسنكي النهائية (١٩٧٥)، والمادة ٢٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والفقرة ٢ من إعلان منح الاستقلال للأقاليم والشعوب المستعمَرة (قرار الجمعية العامة ١٥١٤(د-١٥) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠).

٢٧- إن الشعوب الأصلية تحدد هويتها بأنها "شعوب"، وذلك استناداً إلى جملة أمور، في مقدمتها ما تنفرد به من تاريخ وتنظيم مجتمعي وتواجد جغرافي محدَّد ولغة محكيَّة وصلة بالأرض وغير ذلك من الخصائص التي تجعل مؤسسات كل منها وعاداتها وتقاليدها ومعتقداتها الدينية وثقافتها، بوجه عام، متميزة عن غيرها من قطاعات السكان في مجتمع "تعددي".

٢٨- وهذه السمات قد استُوحي منها، إلى حد كبير، تعريفا عبارة "الشعوب الأصلية" الواردان في الدراسة سالفة الذكر التي أعدها السيد مارتينس كوبو، وفي اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. إن ما للدول وما للأقوام الأصلية/للشعوب الأصلية من خصائص متميزة بوصفها كيانات سياسية هو ما يفسر كون كليهما أطرافاً في العديد من المعاهدات. في هذا الإطار، تطالب الشعوب الأصلية بالاعتراف الفعلي بحقوقها التاريخية وحقوقها الراهنة وبالإعمال الفعلي لهذه الحقوق، بما فيها حقوق الإنسان المعترف بها في التشريعات المحلية غير الخاصة بالشعوب الأصلية وفي الصكوك والمعايير القانونية الدولية السارية بوصفها حقوقاً يتمتع بها بني البشر كافة.

٢٩- ويقر مشروع الإعلان، في المادة ٨ منه، بما للشعوب الأصلية من حق جماعي وفردي في المحافظة على تلك الهويات والخصائص المتميزة وتطويرها، بما في ذلك الحق في تعريف أنفسها بوصفها شعوباً أصلية، وأن يُعترف بها بصفتها هذه.

٣٠- ومن الأهمية التذكير بأن مشروع الإعلان يقر صراحة (في المادة ٣ منه) بحق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها بأنفسها، ويُستخدَم في مشروع الإعلان، لشرح المضمون العملي العام لهذا الحق، النص ذاته الذي قَبِلته قرابة ١٥٠ دولة طرف في عهدي عام ١٩٦٦، والوارد في المادة ١ المشتركة بينهما، وهو:

"للشعوب الأصلية الحق في تقرير المصير. وبمقتضى هذا الحق، تقرر هذه الشعوب بحرية مركزها السياسي وتسعى بحرية من أجل تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية".

وعلاوة على ذلك، لا بد من التنويه بأنه - بغية سَوق مثال واحد (فقط لا غير) على الأشكال المتنوعة لإمكانية ممارسة الشعوب الأصلية حقها في تقرير مصيرها بأنفسها ممارسة فعلية - تنص المادة ٣١ من مشروع الإعلان على ما يلي:

"للشـــعوب الأصلية، **كشكل معين** لممارسة حقها في تقرير المصير، الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي في المسائل المتعلقة بشؤونها الداخلية والمحلية، بما في ذلك الأنشطة في مجالات الثقافة والدين والتعلـــيم والإعـــلام ووســـائل الإعـــلام والصحة والإسكان والعمالة والرعاية الاجتماعية، والأنشطة الاقتصـــادية، وإدارة الأراضي والموارد، والبيئة، وانضمام غير الأعضاء إليها، فضلاً عن السبل والوسائل لتمويل تلك المهام الاستقلالية" (أُضيف التشديد).

وإضافة إلى ذلك، فإن المادة ٤٥ من مشروع الإعلان تؤكد بوضوح أنه

"ليس في هذا الإعلان ما يجوز تفسيره بأنه ينطوي، لأي دولة أو جماعة أو شخص، على أي حق في الاضطلاع بأي نشاط أو أداء أي عمل يناقض ميثاق الأمم المتحدة.".

٣١- ومـــن الجهـــة الأخرى، فمن البديهي أن يوجد حالياً عدد من الدول التي تعترض على الإقرار للشعوب الأصلية التي تعيش داخل الحدود الحالية لتلك الدول بالحقوق المكفولة لجميع الشعوب بمقتضى القانون الدولي غير الخاص بالسكان الأصليين، حيث تجادل تلك الدول بأن الإقرار الصريح بحقوق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها بأنفســـها يهـــدد بالخطر جملة أمور، منها الوحدة السياسية للدول وأمنها القومي وسلامة أراضيها، والاستقرار الداخـــلي والسلم والديمقراطية. وربما كان أبرز دليل على ذلك هو أعمال الفريق العامل المفتوح العضوية الذي أنشأته لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٥ لوضع مشروع الإعلان في صيغته النهائية. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن الفقرة ٣ من المادة ١ من عهدي عام ١٩٦٦ تنص على أن جميع الدول الأطراف ملزمة قانوناً بالعمل على تحقيق هذا الحق الأساسي واحترامه وفقاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة.

٣٢- ووفقاً لتحليل أُجري مؤخراً، ينبغي اعتبار الحق في تقرير المصير عملية مستمرة وليس حقاً تكون نتيجته محـــددة ســـلفاً[٣]. والمادة ٣١ من مشروع الإعلان، الوارد ذكرها أعلاه، تأخذ بـ هذا النهج. فالمضمون الفعلي لتقرير الشـــعوب الأصـــلية مصيرها بنفسها وتجسيد هذا الحق سياسياً/قانونياً في مجتمع اليوم "التعددي" هو أمر ينبغي تحديده حســـب كل حالة على حدة من خلال عملية حوار وتفاوض بين الأقوام الأصلية/الشعوب الأصلية وحكومات الدول عـــلى قدم المساواة. وبينما لا يمكن إغفال الإمكانيات الظرفية الفعلية لتحقيق أي مظهر محدد من مظاهر ممارسة هذا الحق، فإن الموافقة الحرة والواعية من قبل الشعب الأصلي المعني هي أمر لا غنى عنه في ضمان الوصول بهذه العملية إلى نتيجة مجدية ومنصفة، تحدد ما سَيَبلُغه هذا الشعب من درجة في التَحَكُّم بمصيره وفي تصريف شؤون حياته اليومية.

٣٣- ومـــن الجديـــر بالذكر في هذا الصدد أن إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي تمخض عنه مؤتمر عام ١٩٩٣ العالمي لحقوق الإنسان، في الفقرة ٣١ من الجزء الثاني منه، يحث الدول صراحة على "... ضمان المشاركة الكاملة والحرة للسكان الأصليين في جميع جوانب المجتمع، ولا سيما في المسائل التي تهمهم".

جيم – الإقرار بحقوق المعاهدات وإحقاق هذه الحقوق، والتفهم المتناقض لغرض المعاهدات ومضامينها

٣٤- من الثابت أن مئات المعاهدات قد دخلت حيز النفاذ بين دول من جهة وأقوام أصلية من الجهة الأخرى. وتُعد هذه المعاهدات (أو الاتفاقات) دليلاً على اعتراف أمة/دولة ما وقوم/شعب ما من الشعوب الأصلية ببعضهما البعض، على قدم المساواة من الناحية القانونية، بوصفهما كيانين صاحبي سيادة يمارس كل منهما، فيما يمارسه، حقه الجماعي في تقرير مصيره. وعلاوة على ذلك، فإن المعاهدات المبرمة بين الشعوب الأصلية والدول كثيراً ما تحدد نطاق حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي ونطاق استغلالها للموارد بمقتضى أحكام القانون غير الخاص بالشعوب الأصلية.

٣٥- وأكد السيد مارتينيس كوبو، في استنتاجاته ومقترحاته وتوصياته، ما للمعاهدات المبرمة مع الدول الحالية، ومع البلدان التي تعمل بوصفها سلطات إدارية استعمارية، من أهمية كبرى للشعوب والأمم الأصلية في شتى بلدان العالم وأقاليمه.

٣٦- بيد أن من الثابت أيضاً أنه، في كثير من الحالات، ما برحت المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات الموضوعة بين الشعوب الأصلية والدول إما مهملة أو منتهكة انتهاكاً صارخاً ضاراً بطرف الشعوب الأصلية، الأمر الذي يفضي إلى نزاع على الهوية وعلى حقوق ملكية الأرض وعلى الموارد، وعلى الحقوق الأخرى المعترف بها في تلك الصكوك الملزِمة قانوناً.

٣٧- وقد قامت تقريباً جميع الأقوام الأصلية/الشعوب الأصلية التي لها علاقات تعاهدية مع الدولة الحالية التي تخضع كل منها لولايتها بتوجيه نظر المقرر الخاص المعني بدراسة المعاهدات ونظر الفريق العامل إلى هذه الحالة. وأقر الخبراء المشاركون في الحلقة الدراسية المعنية بالمعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البناءة المبرمة بين الدول والشعوب الأصلية، التي عُقدت في جنيف في الفترة من ١٥ إلى ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ (المشار إليها فيما بعد بعبارة "حلقة جنيف الدراسية")، أن عدم تنفيذ المعاهدات يهدد بقاء الشعوب الأصلية بصفتها شعوباً متميزة. وأهاب الخبراء، في توصياتهم (E/CN.4/2004/111)، بالدول كافة أن تحترمها تماماً.

٣٨- وفي الفقرات ١٩٢ وما بعدها من التقرير النهائي عن دراسة المعاهدات، قدم المقرر الخاص تحليلاً للدوافع القوية التي أفضت بالدول الأوروبية الاستعمارية وخلفائها إلى أن تنتهج، أثناء القرنين الأولين من تواجدها في قارات أخرى، سياسة إبرام معاهدات مع الأقوام الأصلية/الشعوب الأصلية، معترفة بذلك بها بوصفها كيانات ذات سيادة وفقاً للقانون الدولي غير الخاص بالشعوب الأصلية المعمول به في ذلك الحين (قانون الأمم). وتناول المقرر الخاص العواقب الهائلة لعملية "التدجين" القانوني الذي عانته الشعوب الأصلية خلال القرنين التاسع عشر

والعشرين، وهي عواقب ظاهرة ليس فقط في التدهور التدريجي لوضعها الأصلي كشعوب ذات سيادة، بل أيضاً في مجمل مركزها القانوني الدولي.

٣٩- ومن بين هذه العواقب أيضاً استئصال القاعدة الإقليمية للشعوب الأصلية (أو تقليصها إلى حد كبير) وتقويض نظامها السياسي والاقتصادي والقانوني والثقافي والاجتماعي بوجه عام، أو تخريبه عملياً في بعض الحالات (يرد مزيد من الشرح لهذا الجانب بوجه خاص في الفرع واو أدناه)، بل وحتى تهديد بقائها ذاته كمجتمع متميز.

٤٠- كما يُبرز المقرر الخاص أوجه التناقض فيما يتعلق بتفسير المعاهدات. ويؤكد أن عدداً كبيراً من جماعات السكان الأصليين من أمريكا الشمالية، يُدَّعى أنها أطراف في معاهدات "التنازل عن الأراضي"، تعترض على غرض المعاهدات، حيث إن هذه الشعوب تعتبر أنفسها بالأحرى أطرافاً في معاهدات سلم وصداقة، ولم توافق قَط سواء على إلغاء حقها في ملكية أراضيها أو على إلغاء حقها في تقرير مصيرها بأنفسها، وهو أمر يتعارض تماماً مع وضعها بوصفها "الحافظة للأرض" من أجل الأجيال المقبلة، وهو مبدأ أساسي من معتقداتها المتعلقة بـ نشأة الكون وتكوينه.

٤١- بيد أن المقرر الخاص ينوه أيضاً بأن تفسيرات الشعوب الأصلية للمعاهدات قد أخذت تحظى بمزيد من الاهتمام في بعض البلدان، كشيلي ونيوزيلندا وكندا. ويستشهد بالتقرير النهائي لعام ١٩٩٦ للجنة الملكية المعنية بالشعوب الأصلية، التي أنشأتها حكومة كندا، حيث يوصي التقرير بإدراج تاريخ الشعوب الأصلية الشفوي للمعاهدات كملحق بالتفسير الرسمي المكتوب للمعاهدات.

٤٢- وفي هذا الصدد، ينص مشروع الإعلان، في المادة ٣٦ منه، على أن "للشعوب الأصلية الحق في الاعتراف بالمعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البناءة المبرمة مع الدول أو خلفائها وفي الالتزام بها وتنفيذها، وفقاً لروحها وغرضها الأصلي، وفي أن تعمل الدول على تنفيذ واحترام هذه المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البناءة. وينبغي عرض المنازعات والخلافات **التي لا يمكن تسويتها بخلاف ذلك** على هيئات دولية مختصة تتفق عليها جميع الأطراف المعنية" (التشديد مضاف).

٤٣- كما خلص الخبراء المشاركون في حلقة جنيف الدراسية إلى "وجوب فهم وتنفيذ المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات التاريخية البناءة المبرمة بين الدول والشعوب الأصلية وفقاً للروح التي اتُفق بها عليها (E/CN.4/2004/111، الفقرة ٢)".

٤٤- وفي عام ١٩٩٩، أوصى المقرر الخاص أيضاً بإنشاء وحدة داخل قسم المعاهدات في الأمم المتحدة تتولى العثور على جميع المعاهدات (بما فيها الاتفاقات المعاصرة) المبرمة بين الشعوب الأصلية والدول، كما تتولى تجميعها وتسجيلها وترقيمها ونشرها، بحيث تتاح كقاعدة بيانات وتقدِّم، في حالات معينة، أمثلة عن الممارسة الجيدة التي تسفر عن تعزيز حقوق الشعوب الأصلية وإحقاقها وحمايتها على نحو فعال. وأيد المشاركون في حلقة جنيف الدراسية هذا المقترح.

٤٥- وأخيراً، فلدى تحليل هذا الموضوع الرئيسي، ثمة تعليقان أدلى بهما المقرر الخاص في عام ١٩٩٩ في دراسته عن المعاهدات تستحقان إيلاءَهما الاعتبار الواجب. ففي الفقرة ١٣٨ من تقريره النهائي، أبدى المقرر الخاص بالغ قلقه بشأن نجاعة (وضمناً صحة) "... إجراء مفاوضات حول المعاهدات في ظل ضغوط اقتصادية وبيئة وسياسية شديدة تعود إلى سياسات حكومية متحيزة". وثانياً، فهو يجادل على نحوٍ صحيح (الفقرة ٢٨٥ من تقريره النهائي) بأن عدم وجود علاقة تعاهدية بين دولة ما وشعب ما من الشعوب الأصلية أثناء فترة معينة من الزمن ليس في حد ذاته عنصراً يجوز التذرع به بصحة لرفض الاعتراف للشعب الأصلي بالمركز ذاته المقبول حيال كيانات شعوب أصلية أخرى لها ذات السمات الجوهرية التي لدى أمة أقيم معها ذلك النوع من العلاقة بموجب القانون الدولي أثناء الفترة ذاتها.

دال – المشاريع الإنمائية التي يتولى الاضطلاع بها كيانات وأفراد من غير الشعوب الأصلية والتي تؤثر في الأراضي التقليدية للشعوب الأصلية

٤٦- يمكن فهم المشاريع الإنمائية بأنها أي نشاط من مجموعة كبيرة التنوع من الأنشطة التي تتولى الاضطلاع بها إما الدولة (وغيرها من السلطات "العامة") أو وكالات وكيانات خاصة، وطنية أو دولية، للغرض المزعوم المتمثل في بناء الهياكل الأساسية لبلدية إقليم محدد أو لتحسينها، و/أو إقامة مستوطنات جديدة للمجتمعات المحلية وإيجاد فرص عمالة جديدة لها. وكثير من هذه المشاريع (وبخاصة الرئيسية منها) ينطوي على تحويل جذري لوسائل الإنتاج والبيئات الطبيعية الإقليمية نتيجة للاستغلال المرتقب للموارد الطبيعية على نطاق كبير (بما في ذلك عدد من الأنشطة المتصلة بتعدين منتجات الطاقة وتحويلها صناعياً وتكريرها)، وضرورة إنشاء مواقع للتخلص من النفايات وتشييد مراكز حضرية تتطلب هياكل أساسية كبيرة للنقل والاتصال.

٤٧- وفي معظم الحالات، فإن تخطيط وتنفيذ هذا النوع من المشاريع على أراضي الشعوب الأصلية أو قربها تترتب عليهما آثار ضارة بهذه الشعوب، من بينها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان وغيرها من الحقوق، كإجلاء هذه الشعوب قسراً عن أراضيها التاريخية وإحداث تدهور في أراضيها بفعل البناء واستغلال الموارد استغلالاً مفرطاً، والإيذاء الجسدي والاعتقال من قبل الموظفين الحكوميين أو موظفي الأمن الخاصين للشركات الإنمائية، والمشاكل الصحية والمرض بسبب التلوث الصناعي والنفايات السمية والتعرض للأمراض المعدية و – أخيراً وليس آخراً – الاستبعاد العام للشعوب الأصلية من عملية اتخاذ القرارات فيما يتعلق بالمشاريع التي تؤثر بها سلباً.

٤٨- وتقر المادة ١٠ من مشروع الإعلان بأن للشعوب الأصلية الحق في عدم نقلها قسراً من أراضيها أو أقاليمها. كما تنص على أنه "لا يجوز أن يحدث الترحيل إلى مكان جديد بدون الموافقة الحرة والمستنيرة للشعوب الأصلية المعنية وبعد الاتفاق على تعويض عادل ومنصف، وحيثما أمكن، مع خيار العودة". وفي موضع سابق من مشروع الإعلان، في المادة ٧ منه، يرد أن "الإبادة العرقية" و"الإبادة الجماعية الثقافية" هما أي عمل يهدف أو

يؤدي إلى تجريد تلك الشعوب من أراضيها أو أقاليمها أو مواردها، وأي شكل من أشكال نقل السكان يهدف أو يؤدي إلى انتهاك أو تقويض أي حق من حقوقها.

٤٩- وفي تقرير قدِّم مؤخراً إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2003/90)، يدرس المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، السيد رودولفو ستافنهانغن، ما يترتب على المشاريع الإنمائية الكبيرة الحجم أو الرئيسية من آثار على حقوق الإنسان والحريات الأساسية لجماعات السكان الأصليين. ويورد التقرير معلومات عما تسببه المشاريع الإنمائية الرئيسية من معاناة للشعوب الأصلية، كما يورد دراسات مختارة عن حالات نزاع معينة.

٥٠- ويخلص المقرر الخاص إلى أن احترام مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة فيما يتصل بالمشاريع الإنمائية الرئيسية هو أمر جوهري من أجل حماية حقوق الإنسان للشعوب الأصلية، حيث إنه ينطوي على ضمان إيجاد آلية مستقلة تحظى بالقبول المتبادل من أجل تسوية المنازعات بين الأطراف المعنية. كما يدعو الحكومات إلى أن تعمل على نحو وثيق مع الشعوب الأصلية ومنظماتها في سبيل الحصول على المشاريع الإنمائية وإنشاء آليات مؤسسية وافية لمعالجة هذه القضايا. وهو يوصي بأن تعالَج دوماً القضايا المتنازع عليها بين الشعوب الأصلية والدول والشركات التجارية أثناء تنفيذ المشاريع الإنمائية الرئيسية معالجة يستخدم فيها الحوار المفتوح وتستخدم المفاوضات العلنية. ولا ينبغي البتة التصدي للمنازعات من زاوية "القانون والنظام" أو على أنها مشاكل تتعلق بالأمن الوطني.

هاء – إقامة مناطق عسكرية في الأراضي التقليدية للشعوب الأصلية

٥١- هذا مصدر رئيسي من مصادر النزاع، كثيراً ما يسفر عن إجلاء الشعوب الأصلية قسراً عن أراضيها أو عن ظروف تهدد أرواحها بالخطر وتكون متصلة بحرب جارية في مناطق قريبة. إن صلاحية الدولة في "إبطال" سندات ملكية أراضي الشعوب الأصلية متذرعةً بمقتضيات الأمن القومي هي صلاحية تستخدمها الدولة في كثير من الأحيان للترخيص للقوات المسلحة للشروع في مشاريع دفاع وطني على أراضي هذه الشعوب، بما في ذلك إقامة القواعد العسكرية واختبار الأراضي في مناورات عسكرية.

٥٢- وينبغي في هذا الصدد إيراد الفقرة العاشرة من ديباجة مشروع الإعلان، التي تنص على ما يلي:

"*وإذ تؤكد* على ضرورة تجريد أراضي وأقاليم الشعوب الأصلية من السلاح، مما يساهم في تحقيق السلم والتقدم الاقتصادي والاجتماعي والتنمية، والتفاهم والعلاقات الودية بين دول وشعوب العالم،"

وعلاوة على ذلك، فإن المادة ١١ من مشروع الإعلان تطالب الدول صراحة بأن تمتنع عن "إكراه أفراد شعب أصلي على التخلي عن أراضيهم أو أقاليمهم أو وسائل كسب معيشتهم أو نقلهم إلى مراكز خاصة لأغراض عسكرية".

واو – المصادر التقليدية للسلطة لدى الشعوب الأصلية والاستبعاد العملي من الهياكل السياسية والقضائية لغير الشعوب الأصلية أو الطابع التمييزي لهذه الهياكل

٥٣- من الأهمية بمكان إبراز الدور الذي تؤديه "الأدوات القانونية" – التي تواكب دوماً المكون العسكري لمختلف مخططات الهيمنة المستخدمة ضد الشعوب الأصلية – بغية التفهم التام للعملية التي فضَّل المقرر الخاص المعني بدراسة المعاهدات أن يسميها (بدون أي ادعاء بأنه هو من ابتكر الاسم) "تدجين" "مسألة السكان الأصليين"، أي عملية التقليص التدريجي والمستمر للسيادة الأصلية للشعوب الأصلية التي تم بموجبها نقل كامل إشكالية الشعوب الأصلية من مضمار القانون الدولي لإدراجها تماماً وحصراً في نطاق اختصاص الولاية القضائية الداخلية للدول التي تعيش هذه الشعوب في كنفها حالياً.

٥٤- وفي جميع الأحوال تقريباً – في أمريكا اللاتينية وأقاليم أخرى كذلك – كانت المؤسسة القانونية أداة بالغة الفعالية في عملية الهيمنة الاستعمارية والاستعمارية الجديدة هذه. وكما لوحظ منذ خمس سنوات في دراسة المعاهدات، فإن رجال القانون (بشروحاتهم "الأكاديمية" المفاهيمية)، والقوانين المحلية (بصيغتها الإلزامية في البلدان الأصلية وفي المستعمرات على السواء)، والأجهزة القضائية (بقراراتها الخاضعة لقاعدة "سيادة القانون [قانون الشعوب غير الأصلية]")، والأجهزة التنفيذية (بأعدادها التي لا تحصى من المحامين العاملين في "مكاتب الشؤون الهندية" التابعة لها)، والقانون الدولي الوحيد الجانب للشعوب غير الأصلية (الذي يتم إنفاذه بالوسائل العسكرية إن اقتضت الضرورة ذلك)، والمحاكم الدولية (بناء على القانون الدولي القائم)، كانوا جميعاً حاضرين من أجل "التصديق" قانوناً على النهب المنظم في شتى مراحل المشروع الاستعماري/الإمبريالي الذي ما زال جارياً حتى في هذه الألفية الجديدة.

٥٥- وثمة أسباب هامة تدعو إلى الخلوص إلى أن الاستبعاد السياسي للشعوب الأصلية هو مصدر نزاع مرتبط ارتباطاً وثيقاً بمسألة تقرير المصير. فالشعوب الأصلية في بلدان كثيرة ليست ممثَّلة على الإطلاق، أو هي ممثَّلة تمثيلاً قليلاً جداً، في الشؤون السياسية للمجتمع الأوسع، وهو أمر يرتبط عادة بعدم منحها حقوقها السياسية عموماً وبتهميش مصالحها وحقوقها في مناهج العمل السياسي. ويعمل هذا الاستبعاد السياسي على زيادة إضعاف قدرة الشعوب الأصلية على حماية حقوقها الجماعية، الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، على الساحة السياسية.

٥٦- ومن المفيد الإشارة في هذا الصدد إلى أحكام أساسية عديدة من مشروع الإعلان لها صلة بكل ما تقدم. فالمادتان ١٩ و٢٠ تقران بحق الشعوب الأصلية كافة في المشاركة الكاملة، إذا اختارت ذلك، "في جميع مستويات اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي قد تؤثر على حقوقها وحياتها ومصائرها من خلال ممثلين تختارهم بأنفسها وفقاً لإجراءاتها الخاصة، وكذلك الحق في صيانة وتنمية مؤسساتها الأصلية الخاصة التي تقوم باتخاذ القرارات"، و"[من خلال إجراءات تحددها بنفسها،] الحق في استنباط التدابير التشريعية والإدارية التي قد تؤثر عليها". وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٣٢ صراحة على أن للشعوب الأصلية الحق الجماعي "في تقرير جنسيتها الخاصة وفقاً لعاداتها وتقاليدها" دون الانتقاص من حق كل فرد من أفراد قومها في الحصول على جنسية الدولة التي يعيش فيها.

٥٧- أمـــا المادة ٣٣ من مشروع الإعلان فهي تستحق الإدلاء بتعليق منفصل عليها في ورقة العمل هذه. فهي تتضمن الصـــياغة الوحـــيدة في نصها التي لم يتم إقرارها بتوافق الآراء في الفريق العامل قبل عرضها رسمياً، في عام ١٩٩٣، على اللجنة الفرعية، وهي الهيئة الأم للفريق العامل. وقد طلب واضع ورقة العمل هذه إجراء تصويت رسمي على صياغة المادة، وكـــان قـــد صوت معارضاً للصياغة الحالية ووجد نفسه – لا غرو - بأقلية صوت واحد، حيث إن زملاءه الأوكراني والنيجيري والياباني واليوناني قد صوتوا مؤيدين لها، وهو موقف يتمشى تماماً مع آرائهم المعلنة سابقاً في هذا الشأن.

٥٨- ورأى أن من غير المقبول إطلاقاً الإقرار بحق الشعوب الأصلية في "تعزيز وتطوير وصيانة هياكلها المؤسسية وعاداتها وتقاليدها وإجراءاتها وممارساتها القضائية المتميزة"، مع التحديد في الوقت ذاته – بل في تلك المادة ذاتها – أن الإقـــرار بذلـــك الحق يتوقف على ما إذا كانت أم لم تكن الهياكل المذكورة والعادات والتقاليد والإجراءات والممارسات المتميزة "وفقاً لمعايير حقوق الإنسان [غير الخاصة بالشعوب الأصلية] المعترف بها دولياً". وقد تم هذا بعـــد أن أُعلن في الديباجة أن الشعوب الأصلية وسائر الشعوب متساوية في الكرامة والحقوق، وبعد أن تم فيها تأكيد الحاجة الملحة إلى احترام وتعزيز السمات المتأصلة في تلك الشعوب.

٥٩- وإضافة إلى ذلك، فإن حق الشعوب الأصلية في الإبقاء على سماتها المجتمعية الأصيلة وأنظمتها القانونية وفي تعزيزها (المادة ٤)؛ وحقها في الحماية من التعرض لـ "أي شكل من أشكال الاستيعاب أو الإدماج القسري بفرض ثقافات أو أساليب حياة أخرى بواسطة تدابير تشريعية أو إدارية أو غيرها من التدابير (المادة ٧(د))؛ وحقها في الانتصـــاف مـــن أي عمـــل يهـــدف أو يؤدي إلى حرمانها من سلامتها بوصفها شعوباً متميزة (المادة ٧(أ))؛ و– بالطبع – حقها في تقرير مصيرها بأنفسها (المادة ٣)، هي حقوق كان مشروع الإعلان قد أقر بها سابقاً.

٦٠- إن "معـــايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً" المشار إليها في المادة ٣٣ قد اعتُمدت – دون أي إسهام عـــلى الإطـــلاق من الشعوب الأصلية – من قِبَل هيئات دولية لم تُتَح لتلك الشعوب أية إمكانية للاتصال بها. وعـــلاوة على ذلك، ومما يتناقض تناقضاً واضحاً مع معتقدات الشعوب الأصلية عن نشأة الكون وتكوينه، فإن بعـــض تلـــك المعـــايير – ومـــن بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وعهدا ١٩٦٦ الدوليان الخاصان بحقوق الإنســـان – تأخذ بنهج فردي النزعة تماماً في معالجة حقوق الإنسان ولا تتضمن نصوصها أي اعتراف بالحقوق الجماعية - كالحق في التنمية والحق في تقرير المصير مثلاً.

٦١- وفيما يتعلق بهذا الجزء من ورقة العمل، تُعد المادة ٤ عنصراً أساسياً من عناصر مشروع الإعلان – فهي تقـــر بحـــق الشـــعوب الأصـــلية في المشاركة الكاملة – إذا اختارت ذلك – "في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة [التي تعيش فيها حالياً]" وكذلك بحقها ليس فقط في الإبقاء على أنظمتها القانونية بل في تعزيزها أيضاً.

٦٢- ويبدو أن بعض الباحثين ينسون في كثير من الأحيان (أو يتجاهلون فقط) أن لدى معظم الشعوب الأصلية مؤسسات وتقاليد متطورة جيداً لإقامة العدل، فضلاً عن آليات ناجعة لحل المنازعات التي تنشأ داخل جماعاتها. وجميع هذه الشعوب قد اجتازت بنجاح محك الزمن. وتُشير عادةً حكومات الدول إلى مجموعة المؤسسات والآليات العملية الناظمة لجماعات الشعوب الأصلية بأنها "القانون العرفي". أما واضع هذه الورقة فيفضل أن يشير إليها بأنها "الممارسات القانونية التقليدية للشعوب الأصلية"، تلافياً لاحتمال اللبس بينها وبين القانون العرفي المعروف جيداً وغير الخاص بالشعوب الأصلية والذي كثيراً ما يُستشهد به في قرارات المحاكم بمختلف درجاتها في كثير من الدول المتعددة القوميات، والذي يُقتبس عادة في البحوث والدراسات.

٦٣- وقد نوقشت هذه المسألة في حلقة الخبراء الدراسية المعنية بالشعوب الأصلية وإقامة العدل، التي عُقدت في مدريد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ (المشار إليها فيما بعد بعبارة "حلقة مدريد الدراسية"). وخلص الخبراء المشاركون إلى أن عدم الاعتراف رسمياً بـ "قانون" الشعوب الأصلية وبولايتها القانونية كان أحد العوامل التي أسهمت في التمييز والعنصرية ضد هذه الشعوب في إقامة العدل.

٦٤- وحث الخبراءُ المشاركون في حلقة مدريد الدراسية الدولَ على تيسير الاعتراف بالممارسات القانونية للشعوب الأصلية بوصفها مكمِّلة لنظم القضاء الوطنية، وعلى تيسير التعاون بين نظم قضاء الشعوب الأصلية والنظم القانونية الوطنية أو الاتحادية.

زاي - الأعراف والممارسات الدينية للشعوب الأصلية والأنشطة التبشيرية للفئات التي تدعو إلى اعتناق الأديان التوحيدية في الغالب

٦٥- كثيراً ما تجد الشعوب الأصلية أنفسها في حالات نزاع مع فئات تبشيرية من الديانات التوحيدية في الغالب، حيث تحاول تلك الفئات تعريف جماعات السكان الأصليين بنظرتها الدينية إلى العالم، وهي في الوقت ذاته تعمل بذلك في كثير من الأحيان - عن علم أو عن غير علم - على طمس المعتقدات الدينية والممارسات التقليدية للشعوب الأصلية. وكثيراً ما تفضي المنازعات المتصلة بقمع تلك المعتقدات والممارسات إلى منازعات داخل جماعات السكان الأصليين، وتعمل على تقسيمها أحياناً. ونظراً لهذه التجارب، تطالب الشعوب الأصلية في كثير من الأحيان بوضع آليات سياسية وقانونية أكثر فعالية ترمي إلى حماية وتعزيز دينها ولغتها وثقافتها عموماً.

٦٦- ويقر مشروع الإعلان، في المادتين ١٢ و١٣ منه، بحقوق الشعوب الأصلية `١` في إظهار وممارسة وتطوير وتعليم تقاليدها وعاداتها واحتفالاتها الروحية والدينية؛ `٢` وفي المحافظة على أماكنها الدينية والثقافية وحمايتها والاختلاء فيها؛ `٣` وفي استخدام الأشياء الخاصة بالاحتفالات والتحكم فيها؛ `٤` وفي إعادة رُفات الموتى إلى أوطانهم؛ وكذلك `٥` الحق في استرداد ممتلكاتها الروحية التي أخذت دون موافقتها الحرة والمستنيرة انتهاكاً

"لقوانينها" وتقاليدها وعاداتها. كما ينص على أن على الدول أن تتخذ تدابير فعالة، بالاتفاق مع الشعوب الأصلية المعنية، لضمان المحافظة على الأماكن المقدسة للشعوب الأصلية، بما في ذلك مقابرها، واحترامها وحمايتها.

ثانياً – ضرورة اتخاذ خطوات لبناء الثقة ومنع حدوث نزاعات

٦٧- يبدو من البديهي أن التقدم الذي يمكن إحرازه طفيف جداً أو معدوم في حالات النزاع الحقيقي أو المحتمل التي تكون الشعوب الأصلية طرفاً فيها دون القيام – على نحو يكون مقبولاً لدى الشعوب الأصلية المعنية – بمواجهة وتسوية مسألة العملية المتواصلة المتصلة بالاستيلاء على أراضي هذه الشعوب وعلى مواردها المتصلة بالأراضي، تلك الأراضي والموارد ذات الأهمية الحيوية من أجل معيشة هذه الشعوب وبقائها.

٦٨- وفي ضوء الخلفية التاريخية العامة والأوضاع الراهنة التي تسودها المواجهة والمناظرات الحادة والادعاءات والادعاءات المضادة في العلاقات بين قطاعات السكان الأصليين وغير السكان الأصليين في عدد كبير من المجتمعات "التعددية"، من الأهمية القصوى العمل على إقامة علاقات جديدة تقوم على الاعتراف المتبادل والوئام والتعاون بدلاً من مواصلة تجاهل الطرف الآخر ومواجهته ورفضه. ومن ثم، فإن ضرورة تشجيع وترويج عملية بناء الثقة قد باتت أكثر إلحاحاً اليوم مما كانت عندما أكد عليها المقرر الخاص في التوصية الأولى للتقرير النهائي عن دراسته للمعاهدات. وهو يرى أن هذه العملية تقتضي اتخاذ خطوات إيجابية، فضلاً عن تجنب إجراءات قد تعمل إما على إيجاد حالات تنازعية أو قد تعمل على تفاقم حالات النزاع القائمة أصلاً.

٦٩- إن خطوات كتلك التي اتخذها منذ سنوات رئيس وزراء أستراليا حينذاك، السيد روبرت هوك، بالاعتراف بالإساءات التي ارتكبها المستوطنون الأوائل بحق سكان أستراليا الأصليين؛ وإقرار الفاتيكان مؤخراً فيما يتعلق بجوانب معينة للدور الذي قامت به الكنيسة الكاثوليكية في مراحل شتى من فترة استعمار أمريكا اللاتينية؛ ومشروع قانون الاعتذار لعام ١٩٩٣ الذي أصدره كونغرس الولايات المتحدة (P.L. 103-150, of 1993) والذي أقر فيه بأن الإطاحة بالنظام الملكي في هاواي في عام ١٨٩٨ كانت عملية غير قانونية، هي خطوات تشكل جميعها تطورات إيجابية في هذا الاتجاه. وينبغي تشجيع حكومات تلك الدول على متابعة تلك الخطوات الأولية متابعة فعالة. والحكومات الأخرى التي لها ظروف مشابهة مدعوة إلى التحلي بالجرأة الكافية لاتخاذ خطوات مماثلة في سياقها المجتمعي المحدد.

٧٠- وعلى غرار ذلك، فلا يسع المرء إلا أن يتفق مع توصية المعاهدات بأن الإجراءات التي يحتمل أن تزيد حالات المواجهة القائمة سوءً أو أن تتمخض عن نزاعات جديدة هي إجراءات ينبغي تفاديها، أو ينبغي تعليقها على الفور إلى أجل غير مسمى. ويرى المقرر الخاص أنه ما زالت توجد اليوم أمثلة على ما ينبغي الامتناع عنه من أفعال، ومنها: ما استجد من حالات إجلاء قسري للسكان الأصليين من أراضيهم التقليدية، وإيجاد أوضاع قاسية للسكان الأصليين لحملهم على قبول شروط من أجل التفاوض والتخلي عن حقوقهم في أراضيهم الأصلية

الموروثة عن أسلافهم، وتجزئة أقوام السكان الأصليين لتحريض بعضهم على البعض، وتجاهل السلطات التقليدية وتجاوزها عن طريق الترويج لقيام سلطات جديدة بموجب لوائح تنظيمية لغير السكان الأصليين، ومباشرة أو مواصلة تنفيذ "مشاريع إنمائية تلحق ضرراً بموئل السكان الأصليين، والمحاولات الضخمة لتحويل الأنظار عن أمور معنية وإعادة توجيه التركيز صوب الحقوق الفردية بدلاً من الحقوق المجتمعية الجماعية، وأفعال كثيرة أخرى.

٧١- إذا كانت توجد معاهدات (إما "تاريخية" أو "حديثة") و/أو اتفاقات و/أو "ترتيبات بناءة أخرى" بين الشعوب/الأقوام الأصلية والدول، فإن وضع أحكامها موضع التنفيذ الأكمل بحسن نية ما زال يشكل، بالطبع، أفضل إسهام ممكن في عملية بناء الثقة. وفي حالة أن يصبح مجرد وجود المعاهدة، أو صلاحيتها في الوقت الراهن) مسألة متنازع عليها، فإن الاعتراف الرسمي بذلك الصك كمرجع قانوني في علاقات الدولة مع الشعوب المعنية سيسهم أيضاً إسهاماً كبيراً في هذه العملية، كما سيسهم فيها إكمال عملية التصديق على مشاريع المعاهدات/الاتفاقات التي استُكمل بالفعل التفاوض بشأنها مع السكان الأصليين، على نحو ما أوصت به دراسة المعاهدات.

٧٢- وبالمثل، يتوجب على الدول الأطراف في المعاهدات التي تكون الشعوب الأصلية أطرافاً ثالثة فيها أن تسعى إلى الحصول على الموافقة الحرة والواعية للشعوب الأصلية المعنية قبل قبول إنفاذ أحكام تلك المعاهدات أو الشروع في إنفاذها.

ثالثاً – الآليات القائمة والمقترحة لمنع حدوث المنازعات وتسويتها

٧٣- خلص المقرر الخاص المعني بدراسة المعاهدات إلى أن عملية التفاوض بمشاركة الشعوب/الأقوام الأصلية المعنية مشاركة تامة ومتساوية وحرة هي أنسب طريقة لتسوية المنازعات بشأن قضايا الشعوب الأصلية على جميع الأصعدة بالموافقة الحرة والواعية من جانب الشعوب الأصلية. وهو يرى أنها أيضاً أنسب الطرق لتنفيذ الحكومات تنفيذاً فعالاً النداء الذي وجهه إليها المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، المعقود عام ١٩٩٣، لضمان مشاركة الشعوب الأصلية في جميع جوانب المجتمع، ولا سيما في المسائل التي تهمهم.

٧٤- إن أهمية إجراء مفاوضات منصفة وطوعية بين الدولة والشعوب الأصلية المعنية – إما على الصعيد الوطني أو بمساعدة هيئة دولية – من أجل تسوية قضايا أراضي السكان الأصليين قد أكدتها أيضاً السيدة دايس في تقريرها النهائي لعام ٢٠٠١.

٧٥- والرأي السائد عموماً بين الشعوب الأصلية التي استشارها واضعو ورقة العمل هذه هو أنه لا يمكن إقامة علاقات طبيعية وغير خصامية مع قطاعات غير السكان الأصليين من مجتمعها المشترك إلا بوضع المستندات القانونية الحالية الناظمة لتلك العلاقة والمتفق عليها اتفاقاً متبادلاً موضع التنفيذ التام (وبوضع أحكامها بصورة

مشتركة)، أو بوضع صكوك جديدة يتم التفاوض عليها بمشاركتها التامة. وفي عام ١٩٩٩، لاحظ المقرر الخاص المعني بدراسة المعاهدات أن المسؤولين الحكوميين المختصين في عدد من البلدان، من بينهم كندا ونيوزيلندا وغواتيمالا، يؤيدون هذه النظرة.

٧٦- وتناول المقرر الخاص، في الاستنتاجات والتوصيات الواردة في التقرير النهائي عن دراسته للمعاهدات (الفقرات ٣١٢-٣١٧)، مسألة أي من الولايتين القضائيتين الممكنتين (المحلية أو الدولية) تكون هي الأنسب لتسوية المنازعات والحيلولة دون حدوثها في الحالات التي تمس الشعوب الأصلية.

٧٧- وكان المقرر الخاص قد أعاد إلى الأذهان، في ورقة العمل التي أعدها (E/2003/92) عن إمكانية عقد حلقة دراسية برعاية الأمم المتحدة لمتابعة دراسته، أنه كان قد أوصى في تقريره النهائي "... بأن تعقد حلقة عمل برعاية الأمم المتحدة لفتح باب مناقشة مستنيرة بشأن حسنات وسيئات إنشاء هيئة دولية للبت في النزاعات القائمة بين الشعوب الأصلية المقيمة ضمن حدود دولة حديثة ومؤسسات غير السكان الأصليين، بما فيها مؤسسات الدولة، أو لإسداء المشورة بخصوص تلك النزاعات". وشدد المقرر الخاص، إضافة إلى ذلك، "على أهمية قيام الدول بإنشاء آليات وطنية فعالة لتسوية النزاعات المتعلقة بقضايا السكان الأصليين"، ولاحظ أنه لو كانت تلك الآليات موجودة "لما كانت هناك حاجة إلى هذه الآليات الدولية أو لتضاءلت الحاجة إليها".

٧٨- كما أكد المقرر الخاص أنه أوصى كذلك "بالتشجيع على إجراء مناقشات بصدد فكرة إنشاء هيئة استشارية تقوم بدور الميَسَّر غير المنحاز في حالة نشوب منازعات بين الشعوب الأصلية والدول بشأن مسائل ذات صلة بمعاهدات تكون أطرافاً فيها" (E/2003/92، الفقرة ٤). وستتولى هذه الهيئة إسداء المشورة في الحالات التي لا تتوافر فيها آليات وطنية مناسبة.

٧٩- وثمة مادتان في مشروع الإعلان لهما صلة بالنظر في هذه المسألة بالذات، أي مسألة الولايتين القضائيتين الممكنتين. فتنص المادة ٣٩ على أن "للشعوب الأصلية الحق في إمكانية اتخاذ إجراءات عادلة وتحظى بقبول متبادل لحل المنازعات والخلافات مع الدول وفي البت بسرعة في هذه المنازعات والخلافات، فضلاً عن الوصول إلى سبل انتصاف فعالة لجميع التعديات على حقوقها الفردية والجماعية. ويأخذ مثل هذا القرار في الاعتبار العادات والتقاليد والقواعد والنظم القانونية للشعوب الأصلية المعنية".

٨٠- والصياغة المختارة للمادة ٣٩ المذكورة هي صياغة تتيح للأطراف المعنية مجالاً مفتوحاً تماماً للبت بحرية وإرادة فيما إذا كانت ستلجأ، إما بشكل حصري أو رئيسي أو في وقت لاحق، إلى هيئة قضائية محلية و/أو دولية – قائمة أو يتم إنشاؤها لغرض مخصص – لإيجاد حل لنزاع أو خلاف محدد، و/أو لوضع سبل أو وسائل ممكنة للتصدي لانتهاك الحقوق الفردية و/أو الجماعية لتلك الأطراف.

٨١- ومن الجهة الأخرى، وعملاً بالمادة ٤١ من مشروع الإعلان، تتخذ الأمم المتحدة ما يلزم من خطوات لضمان تنفيذ الإعلان، بما في ذلك "إنشاء هيئة من أرفع مستوىً ذات اختصاص خاص في هذا الميدان وبمشاركة الشعوب الأصلية بصورة مباشرة. وتعمل هيئات الأمم المتحدة جميعها على تعزيز احترام أحكام هذا الإعلان وتطبيقها التام".

ألف - الآليات المحلية

٨٢- إن المقرر الخاص الذي أعد الدراسة عن المعاهدات قد خلص، استناداً إلى الكم الهائل من الوثائق والمستندات، وإلى ما أنجزه الفريق العامل من عمل، وإلى ما اطَّلع عليه من إفادات شفوية، إلى الاستنتاج (الفقرة ٢٦١ من تقريره النهائي) أن ثمة رأياً يكاد يكون إجماعياً في أوساط الشعوب الأصلية المشتتة جغرافياً بأن الآليات القائمة حالياً في الدولة، سواء كانت إدارية أو قضائية، غير قادرة على تلبية تطلعات هذه الشعوب وعلى تحقيق آمالها في الانتصاف وتصحيح الأوضاع[٤].

٨٣- وفي ما يعتبره عدد لا بأس به من ممثلي الشعوب الأصلية وغير الشعوب الأصلية واحداً من أهم جوانب الدارسة التي أعدها المقرر الخاص عن المعاهدات، يقدم المقرر الخاص مقترحاً محدداً بصدد تحديد السمات الرئيسة لما قد تكون، في رأيه، آلية محلية فعالة للحيلولة دون نشوب منازعات بين قطاعات السكان الأصليين وغير السكان الأصليين في مجتمع "تعددي" ولتسوية هذه المنازعات بإنصاف. وهو يرى، بصفته التي باتت مزدوجة، كواضع ورقة العمل هذه، أن المقترح الذي قدمه في عام ١٩٩٩ هو وثيق الصلة بموضوع البحث بنفس قدر ما كان يعتبر وثيق الصلة به عند طرحه ذلك المقترح أول مرة منذ خمس سنوات. وترد أفكاره في هذا الشأن في الفقرات ٣٠٧-٣١٠ من تقريره النهائي. وقد أوضح المقرر الخاص أنه استفاد، في وضعه توصيته لعام ١٩٩٩ في هذا الشأن، من "الأفكار المثيرة جداً للاهتمام بشأن الموضوع ذاته التي طرحت في التقرير النهائي (١٩٩٦) للّجنة الملَكية المعنية بالشعوب الأصلية والتي أنشأتها حكومة كندا".

٨٤- وأوصى الخبراء المشاركون في حلقة جنيف الدراسية بأن توضع، متى نشأت منازعات، إجراءات فعالة لتسوية هذه المنازعات، من بينها العناصر التالية: أن يُعترف في هذه الإجراءات *بالطابع الجماعي لحقوق الشعوب الأصلية* وأن تشمل، *كجزء لا يتجزأ* من تلك العملية، القوانين والقواعد القانونية للشعوب الأصلية (التشديد مضاف).

٨٥- ونوقشت أثناء حلقة مدريد الدراسية مقترحات محددة أخرى فيما يتعلق بوضع آليات محلية فعالة للحيلولة دون حدوث منازعات بين الشعوب الأصلية والدول ولتسوية هذه المنازعات. ومن بين هذه الآليات، على سبيل المثال، الاعتراف بتقاليد الشعوب الأصلية وبممارساتها وآلياتها، وإدماجها تماماً في نظم القضاء الوطنية. واسترعي انتباه الحلقة الدراسية إلى الخبرات المكتسبة في هذا المجال في كل من الفليبين وأستراليا وجنوب أفريقيا. فقد سن المجلس التشريعي الفليبيني في عام ١٩٩٧ تشريعاً يهدف إلى جملة أمور، منها تضمين نظام القضاء الحكومي

ممارسات الشعوب الأصلية[٥]؛ وشرعت مفوضية الخدمات التصحيحية في كويتزلاند بأستراليا في تطبيق خطة رائدة تسمى مشروع مجموعة قضاء المجتمعات المحلية[٦]؛ وأصدرت المحكمة العليا لجنوب أفريقيا قراراً بشأن قضية *ريختر فلد*، تسنى بموجبه لشعب الخوسيا استرداد أراضٍ تاريخية مصادَرة، كما نال اعتراف حكومة جنوب أفريقيا اعترافاً كاملاً بمؤسساته وممارساته وآلياته القانونية العرفية الخاصة به كشعب أصلي[٧].

باء – الآليات الدولية

٨٦- على النحو المذكور أعلاه، فعلى الرغم من أن المعاهدات/الاتفاقات و/أو غيرها من الترتيبات البناءة بين الأقوام/الشعوب الأصلية والدول قد تشكل إحدى الأسباب الجذرية للنزاع، هناك أيضاً احتمال أن تصبح أداة بالغة الأهمية (نظراً إلى أساسها التوافقي) للإرساء والتنفيذ الرسميين للحقوق والحريات التي تم التطرق إليها في الفقرة السابقة، وكذلك للحقوق غير القابلة للتصرف الموروثة عن الأسلاف، لا سيما الحقوق في الأرض. ومن البديهي أن عملية إبرام المعاهدات تنطوي على الشروع في مفاوضات بين أطراف تعترف ببعضها البعض كأطراف متساوية، وهو عنصر حاسم الأهمية من أجل تسوية المنازعات تسوية منصفة.

٨٧- ومن الأهمية الإشارة في هذا الصدد إلى أن المادة ٣٦ (الجملة الأخيرة) من مشروع الإعلان (فيما يتصل بحالات المعاهدات) تنص على ما يلي: "وينبغي إحالة المنازعات والخلافات التي لا يمكن تسويتها بطرق أخرى إلى *هيئات دولية مختصة* تتفق عليها جميع الأطراف المعنية" (التشديد مضاف).

٨٨- أما فيما يتعلق بالولاية القضائية الدولية، توصي السيدة دايس في تقريرها النهائي لعام ٢٠٠١ بإنشاء هيئة "لتقصي الحقائق" وبتعين مقرر خاص يكلف بالقيام بزيارات موقعية وإعداد تقارير تتناول قضايا أراضي الشعوب الأصلية ومواردها. وهي ترتئي تكليف هذا المقرر الخاص بمهمة "السعي لإقامة السلم" بغية التحقيق بحرية في الحالات الإشكالية والتوصية بحلول والتوسط والمساعدة على منع أو إنهاء حالات العنف والنزاع المتصلة بحقوق الشعوب الأصلية في أراضيها.

٨٩- وذكر المقرر الخاص، في تقريره النهائي عن الدراسة التي أجراها عن المعاهدات (الفقرات ٣١٢-٣١٤)، أن البُعد الدولي لهذا النوع من النزاع بين كيانات وأفراد من الشعوب الأصلية ومن غير هذه الشعوب يتطلب دراسة وافية. وأكد أن "ثمة مسألة حاسمة تتعلق باستصواب إنشاء آلية قضائية دولية للفصل في الدعاوى أو الشكاوى المقدمة من الشعوب الأصلية، لا سيما تلك الناشئة عن معاهدات وترتيبات بناءة ذات مركز دولي".

٩٠- وارتأى (الفقرة ٣١٥) "... عدم استبعاد كلياً فكرة المزايا التي قد تواكب إنشاء هيئة دولية ... يمكن تفويضها، في ظل ظروف معينة ... بالبت النهائي في أي نزاع بين الشعوب الأصلية التي تعيش داخل حدود دولة حديثة وبين مؤسسات غير الشعوب الأصلية، بما في ذلك مؤسسات الدولة". طبعاً شريطة أن تتفق جميع الأطراف

المعنية اتفاقاً حراً على اتباع هذا الإجراء، سواء بقبول ضمني شامل مسبق أو بقبول ضمني لأغراض بعينها. وعلى نحوٍ ما ذكر أعلاه، يوصي المقرر الخاص بفتح باب "مناقشة مستنيرة" بشأن حسنات وسيئات إنشاء هذه الهيئة الدولية.

٩١- ومن الجدير بالتنويه أيضاً أن المقرر الخاص يشير (في الفقرة ١١٧) إلى أن "عدم وجود مؤسسات وطنية [لتسوية المنازعات/للحيلولة دون حدوث منازعات] أو سوء أداء هذه المؤسسات أو اتباعها نهجاً تمييزياً ضد السكان الأصليين أو عدم فعاليتها يوفر المزيد من الحجج الوجيهة المؤيدة للخيارات الدولية. وقد يكون ذلك واحداً من أقوى الحجج الممكنة المؤيدة لإقامة (أو تعزيز) قنوات داخلية سليمة وفعالة لإعمال/لمراعاة حقوق الشعوب الأصلية وتسوية المنازعات المتصلة بقضاياها".

٩٢- كما يوصي الخبراء المشاركون في حلقة جنيف الدراسية لجنةَ حقوق الإنسان أن تستكشف سبل ووسائل استحداث آلية لتسوية المنازعات الناشئة عن المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البناءة.

٩٣- إن العديد من آليات الأمم المتحدة المعنية بقضايا الشعوب الأصلية تسهم في الحيلولة دون حدوث منازعات وفي تسوية المنازعات بتوفيرها محفلاً للمناقشة للشعوب الأصلية والحكومات وغيرها من الجهات، أو بالتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. ويتولى الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين استعراض مجمل حالة حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم، ويضطلع بدراسات عن القضايا ذات الصلة بالحالة الراهنة لحقوق الشعوب الأصلية، ويضع صيغاً لمعايير جديدة لتعزيز حقوق الشعوب الأصلية وحمايتها. وكثيراً ما تشمل الدراسات توصيات بشأن السياسة العامة فيما يتصل بتسوية المنازعات ومنع حدوثها.

٩٤- إن المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين يتولى تلقي معلومات وبلاغات من جميع المصادر ذات الصلة، بما فيها الحكومات والشعوب الأصلية أنفسها، عن انتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية، ويقدم توصيات ومقترحات عن التدابير والأنشطة المناسبة لمنع حدوث هذه الانتهاكات والتصدي لها.

٩٥- ويتولى المحفل الدائم للسكان الأصليين إسداء المشورة لمنظومة الأمم المتحدة بشأن السياسات العامة المتصلة بالشعوب الأصلية والإجراءات والبرامج المناسبة لهذه الشعوب، مما يزيد الوعي العالمي بحقوقها واحتياجاتها. وإن تبادل المعلومات مع الشعوب الأصلية ومشاركة هذه الشعوب في هيئات الأمم المتحدة وحلقاتها التدريبية هما فرصتان هامتان لتفهم الأسباب الجذرية للمنازعات ولنشر آراء الشعوب الأصلية وأفكارها عن كيفية تسوية هذه المنازعات.

٩٦- ومن الضروري في هذا السياق التذكير بأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد عمد، بمبادرة من لجنة حقوق الإنسان، إلى إنشاء شبكة بالغة الأهمية من الآليات للإشراف على تَصَرف الدول فيما يتعلق بعدد كبير من المسائل الهامة المتصلة بحقوق الإنسان. وكل فرد من الأفراد الذين يشكلون هذه المجموعة الفريدة من أعضاء الأفرقة

العاملة، ومن المقررين الخاصين والخبراء المستقلين وممثلي مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وغيرهم – وهم يُعرَفون حسب المصطلح المستخدم داخل الأمم المتحدة بـ "الإجراءات الخاصة المتعلقة بمواضيع محددة" – يتولى تقديم تقرير سنوي إلى اللجنة عن المسألة المحددة التي تتناولها الولاية المسندة إليه/إليها. ومن بين هذه المسائل: العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب، والاعتقال التعسفي، وحرية الدين والمعتقد، والحق في التعليم، والفقر المدقع، والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والمهجَّرون داخلياً.

٩٧- وفي نيسان/أبريل الماضي (٢٠٠٤)، دعت اللجنة، في قرارها ٢٠٠٤/٥٨، الإجراءات الخاصة المتعلقة بمواضيع محددة، كلاً في إطار ولايته، إلى إيلاء الاعتبار الواجب في مداولاتها "للحالة الخاصة للشعوب الأصلية" وضمان إدراجها كما ينبغي في تقاريرها الدورية المرفوعة إلى هيئاتها الرئاسية.

٩٨- فعلى الدول الأطراف في عدد من الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان أن تقدم تقارير دورية تشرح فيها لهيئات الرصد المنشأة بموجب تلك الصكوك كيفية وفائها بالتزاماتها بموجب المعاهدات. ومن بين هذه الهيئات التي تتولى رصد الامتثال للمعاهدات، فإن لجنة القضاء على التمييز العنصري واللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب ولجنة حقوق الطفل هي هيئات معنية باستعراض حالات النزاع التي تمس الشعوب الأصلية.

٩٩- وإضافة إلى ذلك، يجدر التنويه بالإجراء السري الذي أرساه المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره ١٥٠٣(د-٤٨). وليتيح هذا الإجراء لأي فرد أو جماعة، وكذلك للمنظمات غير الحكومية، الوطنية منها أو الدولية، توجيه الشكاوى ("البلاغات" بالتعابير الداخلية للأمم المتحدة) إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان في جنيف، إذا ما رأى/رأت أن فرداً أو جماعة هو/هي ضحية لانتهاك ما لحقوق الإنسان أو كان/كانت ضحية لهذا الانتهاك بناء على أحكام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

١٠٠- وأخيراً، ينبغي أيضاً ذكر معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونتار) الذي يضطلع ببرنامج في مجال صنع السلام والدبلوماسية الوقائية، وبخاصة البرنامج التدريبي للنهوض بقدرات ممثلي الأقليات والشعوب الأصلية على منع حدوث المنازعات وبناء السلم، وهو مشروع وضع في عام ٢٠٠٠ بناء على طلب ممثلي الشعوب الأصلية. ويقدم هذا البرنامج تدريباً متقدماً في تحليل المنازعات والتفاوض بشأنها لممثلي الشعوب الأصلية.

رابعاً – التوصيات

١٠١- ينبغي للفريق العامل المعني بالسكان الأصليين أن يولي الأولوية، في دورته الثانية والعشرين (٢٠٠٤)، للمسائل المحددة في هذه الورقة.

١٠٢- ينبغي أن يُدرَج في جدول الأعمال للدورات السنوية للفريق العامل، في إطار البند التقليدي ٤ من جدول الأعمال ("استعراض التطورات")، بند فرعي بعنوان "منع حدوث المنازعات وتسويتها" للتشجيع على مناقشة شتى حالات النـــزاع الفعلي أو المحتمل التي تكون الشعوب الأصلية أطرافاً فيها، وكذلك بشأن المبادرات الممكنة (أو الجارية) (ونتائجها العملية المحتملة) فيما يتصل بهذا الجانب الرئيسي من العلاقات بين قطاعات السكان الأصليين والسكان غير الأصليين في المجتمعات المتعددة القوميات (متعددة الإثنيات) ومتعددة الثقافات.

١٠٣- وينبغي للفريق العامل أن يوصي اللجنة الفرعية بأن تحث جميع الدول التي توجد فيها شعوب أصلية خاضعة لولاياتهـــا القضـــائية على أن تعترف تماماً بحقوق الشعوب الأصلية وأن تتخذ التدابير الضرورية لضمان احترام هذه الحقـــوق، حيث إن احترامها هو الوسيلة الأنجع للحيلولة دون حدوث منازعات ولتسوية هذه المنازعات، مع تأكيد أهمـــية اتخـــاذ مـــبادرات لبناء الثقة وتشجيع التحاور والتفاوض بحسن نية فيما بين جميع الأطراف المعنية، بغية إزالة العقبات التي قد تعترض سبيل الاعتراف الفعلي بهذه الحقوق وإلى إعمالها وتوفير الحماية المناسبة لها.

١٠٤- وينـــبغي للفريق العامل أن يوصي اللجنة الفرعية بأن تطلب إلى هيئاتها الرئيسية أن تكلف المفوضية الســـامية لحقوق الإنسان بأن تنظم، في موعد أقصاه كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، حلقة دراسية عن السبل والوســـائل الممكـــنة لضمان تنفيذ المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البناءة بين الدول والشعوب الأصلية التي تظل دون أمل إيجاد حل لها بواسطة الآليات القائمة حالياً لتسوية المنازعات.

١٠٥- وينـــبغي للفريق العامل أن يوصي اللجنة الفرعية بأن تطلب إلى هيئاتها الرئيسية أن تكلف المفوضية السامية لحقوق الإنسان بأن تنظم، في موعد أقصاه كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، حلقة دراسية عن "الشعوب الأصـــلية وتسوية المنازعات" بغية تحليل جملة أمور، منها العناصر التي ينبغي اعتبارها ضرورية لإقامة آلية أو عملـــية محلية فعالة لتسوية المنازعات ومنع حدوثها، وحسنات وسيئات إنشاء هيئة استشارية دولية لتيسير الاتفاق في حالات النـــزاع التي تكون الشعوب الأصلية أطرافاً فيها.

١٠٦- ينبغي للفريق العامل أن يوصي اللجنة الفرعية بأن تدعو الهيئات التي تتولى رصد الامتثال لمعاهدات حقوق الإنسان إلى إيلاء الاهتمام تحديداً للالتزامات الواردة في المعاهدات والاتفاقات وغيرها من الترتيبات البناءة بين الدول والشعوب الأصلية، حيث إن عدم الوفاء بهذه الالتزامات تترتب عليه آثار سلبية فيما يتعلق بالحقوق التي تحظى بالحماية بموجب الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٠٧- وينـــبغي للفريق أن يوصي اللجنة الفرعية بأن تطلب إلى لجنة حقوق الإنسان أن تدعو المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية إلى أن يضع في اعتباره على النحو الواجب في تقريره السنوي إلى اللجنة، في إطار الولاية المسندة إليه، حالة الشعوب الأصلية التي تقيم علاقات تعاهدية مع الدولة التي تعيش فيها، وكذلك عند تخطيط وتنفيذ بعثات ميدانية مستقبلاً أثناء ولايته الراهنة.

الحواشي

(١) يـــود محرر هذه الورقة أن يعرب عن شكره للسيد كريسّ بولاند على ما أجراه من بحوث قيمة بشأن هذا الموضوع أثناء فترة تدريبه لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٤.

(٢) الوثـــيقة E/CN.4/Sub.2/1986/7 وAdd.1-4. وقـــد صـــدرت الإضافة رقم ٤، التي تتضمن استنتاجات المقرر الخاص ومقترحاته وتوصياته، كمنشور من منشورات الأمم المتحدة، برقم المبيع E.86.XIV.4.

(٣) J.B. Henriksen, "Implementation of the Right of Self-Determination of Indigenous Peoples", *Indigenous Affairs*, (Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs), March 2001, p. 14; M.C. van Walt van Praag, "Self-Determination in a World of Conflct: A source of Instability or Instrument of Peace?" *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*, (Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya), 1999, pp. 27-28. ويجادل هنريكس وفان فالت فان براآغ كلاهما بأن الحق في تقرير المصير ينبغي تفهُّمه على أنه عملية متواصلة ذات نتائج وخيارات مرنة.

(٤) إن بعـــض القضايا التي تعلِّل الشعور العام بالإحباط، وهو شعور لـــه ما يبرره، لدى الشعوب الأصـــلية إزاء الآليات المحلية القائمة حالياً لتسوية المنازعات (لا سيما جهاز القضاء) يرد استعراض لها في التقرير الـــنهائي عـــن الدراسة المتعلقة بالمعاهدات (E/CN.4/Sub.2/1999/20، الفقرة ٢٧٦ (قضية قوم لاكوتا)؛ وفي Isabell Kempf, *"El Pueblo Maasai en Kenia: de la Riqueza a la Marginalización", Papeles de Cuestiones Internacionales*, No. 80, invierno 2000, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, pp. 117-126 (case of the Maasai people)؛ وفي تقريـــر المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية (E/CN.4/2003/90)) (قضية قوم المابوتشِه – البِوِّنتشه).

(٥) انظـــر الورقـــة الـــتي قدمـــتها فرانسيســـكا م. كلافـــر إلى الحلقـــة الدراســـية (HR/MADRID/IP/SEM/2003/BP.12).

(٦) انظر الورقة التي قدمها بيلّ جونَس إلى الحلقة الدراسية (HR/MADRID/IP/SEM/2003/BP.26).

(٧) انظر الورقـــة التي قدمتها مورين تونغ إلى الحلقة الدراسية (HR/MADRID/IP/SEM/2003/BP.2).

– – – – –