الأمم المتحدة

A/66/288

الجمعية العامة

Distr.: General
10 August 2011
Arabic
Original: English

الدورة السادسة والستون

البند ٦٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

حقوق الشعوب الأصلية

حقوق الشعوب الأصلية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرِّر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية، جيمس أنايا، المقدَّم طبقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان رقم ٧/١٥.

300811 290811 11-44940 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرِّر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية

موجز

يعرض هذا التقرير نظرة عامة على الأنشطة التي اضطلع بها جيمس أنايا، المقرّر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية، خلال السنوات الثلاث من ولايته التي بدأت في أيار/مايو ٢٠٠٨. ويصف بصورة خاصة الجهود التي بذلها المقرّر الخاص للتنسيق مع الآليات العالمية والإقليمية المعنية بقضايا الشعوب الأصلية، كما يطرح بصورة عامة الأعمال التي تم تنفيذها في نطاق المجالات المترابطة الأربعة من النشاط: تعزيز الممارسات الجيدة، والتقارير القطرية، وحالات الانتهاكات المدّعى بوقوعها لحقوق الإنسان والدراسات المواضيعية.

ويشمل التقرير ملخصات بالدراسات المواضيعية التي أدرجها المقرّر الخاص في تقاريره السنوية التي قدمها حتى الآن إلى مجلس حقوق الإنسان. وهي تضم دراسات عن إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وواجب الدول في التشاور مع، والحصول على، موافقة الشعوب الأصلية قبل اعتماد التدابير التي تؤثّر عليها ومسؤولية الشركات عن احترام حقوق الشعوب الأصلية. وانطلاقاً من هذه المواضيع تُعرَض القضايا المتصلة بالصناعات الاستخراجية العاملة في الأقاليم التقليدية التي تقطنها الشعوب الأصلية أو على مقربة من تلك الأقاليم.

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٤

ثانياً – التنسيق مع الآليات الأخرى ٥

ثالثاً – مجالات العمل ٧

ألف – تعزيز الممارسات الجيدة ٧

باء – التقارير القطرية ١٣

جيم – حالات محدّدة من انتهاكات مُدّعي بوقوعها لحقوق الإنسان ١٤

دال – الدراسات المواضيعية ١٦

رابعاً – نظرة عامة على المسائل المواضيعية الرئيسية التي تم تتدارسها ١٧

ألف – إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية ١٧

باء – واجب التشاور ٢١

جيم – مسؤولية الشركات فيما يتعلق بما للشعوب الأصلية من حقوق الإنسان ٢٥

دال – الصناعات الاستخراجية العاملة في أقاليم الشعوب الأصلية أو على مقربة من تلك الأقاليم ٢٨

خامسا – الخلاصة ٣١

أولاً – مقدمة

١ – في قرارها ٥٧/٢٠٠١، قررت لجنة حقوق الإنسان أن تعيِّن لفترة ثلاث سنوات مقرِّراً خاصاً معنياً بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية بحيث يضطلع بجمع وطلب وتلقّي وتبادل المعلومات والاتصالات من جميع المصادر ذات الصلة، فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان التي تقع ضد الشعوب الأصلية ومجتمعاتها ومنظماتها، مع صياغة التوصيات والمقترحات الكفيلة بمنع وقوع هذه الانتهاكات ومعالجتها ضمن مهام أخرى.

٢ – وفي قراره ١٢/٦، قرر مجلس حقوق الإنسان تمديد ولاية المقرّر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية لكي يتولى تطوير حوار تعاوني منتظم مع الحكومات ومع هيئات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والبرامج ذات الصلة، فضلاً عن الشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية وغير ذلك من المؤسسات الإقليمية أو دون الإقليمية أو الدولية من أجل تدارس الطرق والوسائل الكفيلة بتخطّي العقبات القائمة التي تحول دون الحماية الكاملة والفعّالة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية، بما يتفق مع ولايته، إضافة إلى تحديد وتبادل وتعزيز أفضل الممارسات في هذا المضمار، فضلاً عن دعم إعلان الأمم المتحدة الصادر بشأن حقوق الشعوب الأصلية والصكوك الدولية المتصلة بالنهوض بحقوق الشعوب الأصلية ما استطاع إلى ذلك سبيلاً.

٣ – وفي قراره ١٤/١٥ جدّد المجلس الولاية مشيراً إلى المقرّر الخاص بوصفه المقرّر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية وليس المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية ولكن مع انطباق نفس الشروط أساساً.

٤ – وقد عيَّن مجلس حقوق الإنسان جيمس أنايا من الولايات المتحدة الأمريكية مقرراً خاصاً معنياً بحقوق الشعوب الأصلية لفترة أوّلية قوامها ثلاث سنوات ابتداءً من ١ أيار/مايو ٢٠٠٨ ثم جُدِّد تعيين السيد أنايا لهذه الولاية لفترة ثانية قوامها ثلاث سنوات اعتباراً من ١ أيار/مايو ٢٠١١.

٥ – ويلقي هذا التقرير نظرة عامة على الأعمال التي اضطلع بها المقرِّر الخاص خلال السنوات الثلاث الأولى من تعيينه، ويصف الجهود التي بذلها للتنسيق مع الأمم المتحدة وغيرها من الآليات والوكالات الدولية، كما يعرض بصورة عامة المبادرات التالية التي تم اتخاذها ضمن المجالات المترابطة الأربعة من النشاط المتصل بالولاية: تعزيز الممارسات الجيدة، وتقديم التقارير عن الأحوال القطرية، وتدارس حالات انتهاكات حقوق الإنسان المدّعى بوقوعها ووضع الدراسات المواضيعية أو المساهمة فيها. كما يشمل التقرير ملخصات بالنقاط

الرئيسية التي جرت إثارتها لدى تدارس المواضيع الرئيسية وتلك التي تم إدراجها ضمن التقارير السنوية التي قدمها المقرّر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان.

ثانياً – التنسيق مع الآليات الأخرى

٦ – كما هو موضّح في قرار مجلس حقوق الإنسان ١٤/١٥، يتمثّل جانب أساسي من ولاية المقرِّر الخاص في استمرار تعاونه وشراكته مع سائر آليات الأمم المتحدة المكرّسة لتعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية وتتمثل في المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية.

٧ – وقد لاحظ المقرِّر الخاص قدراً ملموساً من الارتباك فيما بين جماعات الشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الأطراف المعنية صاحبة المصلحة بشأن الأدوار التي يقوم بها كل من هذه الأطراف والوظائف التي تضطلع بها الآليات الثلاث، فضلاً عن موقعها ضمن إطار الهيكل المؤسسي للأمم المتحدة. وعليه فقد عمل جاهداً على التعاون مع الآليات الأخرى بطريقة متوائمة وشفّافة من أجل تعظيم فهم الدور والغرض المتعلّقين بكل آلية.

٨ – على أن الولايات التي تضطلع بها كل من الآليات الثلاث المذكورة، التي جرى إنشاؤها في مواعيد متباينة وفي إطار الاستجابة إزاء لحظات مختلفة في سياق الحركة الدولية لحماية حقوق الشعوب الأصلية، تتسم بالتكامل وإن كانت تتسم بالتداخل في جوانب معيَّنة. ولهذا فقد ظل المقرِّر الخاص يعمل بغير هوادة على تدعيم وتعزيز عمليات التنسيق بينها بما يكفل تجنُّب الازدواجية غير اللازمة مع تعظيم الفرص المتاحة والفعالية اللازمة بالنسبة لكل هيئة منها. وهو يعتقد أن استمرار التثقيف بشأن التكليفات والوظائف التي تضطلع بها كل من تلك الآليات أمر أساسي في هذا الصدد.

٩ – ومن هنا فقد عمل المقرِّر الخاص منذ بداية ولايته، على المشاركة في اجتماعات التنسيق المنتظمة، سواء مع المنتدى الدائم أو مع آلية الخبراء تعزيزاً لأغراض التنسيق. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٩ شارك في حلقة دراسية عقدت في مدريد مع أعضاء آلية الخبراء وأربعة أعضاء من المنتدى الدائم، إضافة إلى عدد من الخبراء من مناطق مختلفة بمن في ذلك المقرِّر الخاص السابق رودلفو ستافنهاغن. وكان الهدف الرئيسي من الاجتماع يتمثّل في تعزيز حوار غير رسمي يقوم فيما بين أعضاء الآليات الثلاث بحيث يتسنى لها النهوض بالتنسيق بين أعمالها، وأنشطتها مع وكالات وهيئات الأمم المتحدة الأخرى.

١٠ - ومنذ ذلك الحين ظل المقرِّر الخاص يجتمع سنوياً مع ممثلي المنتدى الدائم وآلية الخبراء للمشاركة في جداول الأعمال ومناقشة أوجه القوة ومواطن الضعف بالنسبة للولاية التي تضطلع بها كل من هذه الهيئات مع استكشاف الطرائق الكفيلة بتنفيذ أعمالها بأنجع وسيلة ممكنة.

١١ - كما دأب المقرِّر الخاص على العمل بصورة وثيقة مع آلية الخبراء وأسهم في دراستها النهائية المتعلقة بالشعوب الأصلية وحق المشاركة في صنع القرار. وشارك كذلك في اجتماعين هما: مشاورة إقليمية نظّمها حلف الشعوب الأصلية في آسيا وحضرها أيضاً أعضاء آلية الخبراء عندما عُقدت في تايلند في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، وحلقة خبراء دراسية عقدتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في جنيف في آذار/مارس ٢٠١١. وقُدِّمت الدراسة (A/HCR/EMRIP/2011/2) في الدورة الرابعة لآلية الخبراء المعقودة في جنيف في الفترة من ١١ إلى ١٥ تموز/يوليه ٢٠١١. كما قدّم المقرِّر الخاص تعليقات على الدراسة السابقة لآلية الخبراء بشأن حق الشعوب الأصلية في التعليم.

١٢ - ومنذ اضطلاعه بالولاية، حضر المقرِّر الخاص كل دورة سنوية عقدها المنتدى الدائم وآلية الخبراء، وشارك في مناقشة القضايا الفنية المطروحة للنظر. وخلال تلك الدورات، عمل على تطوير ممارسة تقضي بعقد اجتماعات موازية مع الشعوب الأصلية ومنظماتها مما أتاح فرصة ثمينة أمام ممثلي الشعوب الأصلية ومنظماتها من جميع أنحاء العالم لكي يعرضوا أحوالهم الخاصة بكل منهم والشواغل التي تساورهم بطريقة تتكامل مع المناقشات الأكثر عمومية لقضايا الشعوب الأصلية التي تدور على صعيد المنتدى الدائم وآلية الخبراء. وخلال هذه الدورات، اجتمع المقرِّر الخاص مع ممثلي دول مختلفة وعدد من وكالات الأمم المتحدة المختلفة لمناقشة فرص التعاون وتدارس قضايا محدّدة تعني الشعوب الأصلية.

١٣ - وبالإضافة إلى التعاون مع آلية الخبراء والمنتدى الدائم، رحّب المقرِّر الخاص بفرص المشاركة في الجهود التي تُبذَل على نطاق واسع يضم هيئات الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية والهيئات المتخصصة المعنية بالمسائل التي تخص الشعوب الأصلية. وأبدى ملاحظات عن المبادرات التي يتم اتخاذها من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والبنك الدولي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (الويبو) ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية. ويعدّ هذا التنسيق مهماً لأن المقرِّر الخاص يعمل على تعزيز الوعي بقضايا الشعوب الأصلية واتخاذ الإجراءات البرنامجية التي تفضي إلى تعميم هذه القضايا ضمن مسار الأنشطة الرئيسية وكذلك مع معايير التنفيذ الفعّالة بالنسبة لحقوق الشعوب الأصلية على النحو الذي تم التأكيد عليه في الصكوك الدولية.

١٤ - كما واصل المقرّر الخاص تبادل المعلومات مع لجنة البلدان الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان بشأن حالات الانتهاكات المدّعى بوقوعها لحقوق الشعوب الأصلية في الأمريكتين، سعياً لكفالة تنسيق الجهود وتجنُّب الازدواج غير الضروري. كما أكّد استعداده للتعاون مستقبلاً مع الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين التابع للجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان وحقوق الشعوب.

ثالثاً - مجالات العمل

١٥ - باشر المقرِّر الخاص طائفة واسعة من الأنشطة من أجل رصد أحوال حقوق الإنسان للشعوب الأصلية على مستوى العالم كله، وتعزيز الخطوات الرامية إلى تحسين هذه الأحوال اتساقاً مع المعايير الدولية ذات الصلة بما في ذلك إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وقد سعى إلى تطوير طرائق العمل الموجَّهة نحو بناء حوارٍ إيجابي مع الحكومات والشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة المعنية وغيرها، من أجل مواجهة التحديات التي تنطوي على القضايا والأحوال السائدة، والانطلاق من حيث ما تحقّق من أوجه التقدُّم بالفعل. ويمكن وصف الأنشطة المتنوعة التي تم الاضطلاع بها بهذه الروح، على نحو ما أشير إليه فعلاً، على أنها تندرج ضمن مجالات النشاط المترابطة الأربعة: تعزيز الممارسات الجيدة والتقارير القطرية، وحالات الانتهاكات المدّعى بوقوعها لحقوق الإنسان والدراسات المواضيعية.

ألف - تعزيز الممارسات الجيّدة

١٦ - عمِل المقرِّر الخاص على المضي قُدماً بالإصلاحات القانونية والإدارية والبرنامجية التي تمت على الصعيدين الوطني والدولي طبقاً للإعلان المذكور أعلاه وغيره من الصكوك الدولية ذات الصلة. وكثيراً ما تكون هذه الإصلاحات عبارة عن عمليات ضخمة ومعقّدة وتتطلّب التزاماً قوياً من الناحيتين المالية والسياسية من جانب الحكومات والكيانات الدولية، فضلاً عن التعاون الوثيق مع الشعوب الأصلية.

١ - تعزيز الممارسات الجيدة على المستوى الوطني

١٧ - في سياق أعماله، كان يُطلَب إلى المقرِّر الخاص تقديم المساعدة جنباً إلى جنب مع مبادرات الإصلاح الدستورية والقانونية الرامية إلى مواءمة الأُطر الوطنية مع المعايير الدولية ذات الصلة.

١٨ - وعقب اضطلاعه بولايته في أيار/مايو ٢٠٠٨ طُلب إلى المقرِّر الخاص من جانب منظمات الشعوب الأصلية ورئيس الجمعية الدستورية لإكوادور، وكجزء من برنامج المساعدة التقنية المقدّمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في البلد المذكور، تقديم المساعدة التقنية لصالح عملية تنقيح الدستور. وزار المقرِّر الخاص إكوادور وقدَّم عدداً من الملاحظات إلى الحكومة في ضوء القواعد الدولية ذات الصلة (A/HRC/9/9/Add.1، الفقرة ٥٠٢). وتم إقرار دستور إكوادور الجديد في استفتاء معقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ شاملاً في ذلك أحكاماً مهمة تؤكّد الحقوق الجماعية للسكان الأصليين.

١٩ - وقد واصل المقرِّر الخاص رصد تنفيذ إكوادور لهذه الإصلاحات وما تبعها من تشريعات. وفي عام ٢٠١٠ قدَّم إلى مجلس حقوق الإنسان، في دورته الخامسة عشرة، ملاحظته بشكل التقدُّم المحرز والتحديات المتبقية فيما يتعلق بتنفيذ الضمانات الدستورية لصالح الشعوب الأصلية في إكوادور (A/HRC/15/37/Add.7). وفضلاً عن ذلك قدَّم تعليقات على المشاريع المتنوعة للقوانين المطروحة حالياً كي تنظر فيها الجمعية الوطنية في إكوادور للتنسيق بين نظم العدالة العرفية للشعوب الأصلية وبين نظام العدالة الوطنية طبقاً للأحكام ذات الصلة من الدستور.

٢٠ - كذلك ففي نيسان/أبريل ٢٠٠٩ قدّم المقرِّر الخاص تقريراً إلى حكومة شيلي يوضّح ويحلّل القواعد الدولية المتعلقة بواجب التشاور مع الشعوب الأصلية فيما يتصل بعملية الإصلاح الدستوري في شيلي (A/HRC/12/34/Add.6، التذييل ألف).

٢١ - وفي تموز/يوليه ٢٠١٠ قدّم المقرِّر الخاص تحليلاً للمعايير الدولية المتصلة بوضع قانون أو لائحة في كولومبيا بشأن واجب التشاور مع الشعوب الأصلية والمجتمعات الأفرو - كولومبية فيما يتصل بالمسائل التي تؤثّر على تلك الأطراف. وجاءت مساهمته كجزء من مبادرة أطلقتها مفوضية حقوق الإنسان بناءً على طلب فريق استشاري معني بالمسألة تابع لوزارة الداخلية والعدل في كولومبيا.

٢٢ - كذلك، فعلى مدار أسابيع عدة من شهر شباط/فبراير ٢٠١١ قدّم المقرِّر الخاص ملاحظات بشأن مبادرة حكومة غواتيمالا لتنظيم إجراء يتم اتباعه لأغراض التشاور مع الشعوب الأصلية.

٢٣ - وبالإضافة إلى ذلك، وبناءً على طلب الحكومة والشعوب الأصلية والشعوب القبلية في سورينام، قدّم المقرّر الخاص ملاحظاته وتوصياته بشأن عملية ترمي لوضع تشريعات تكفل للشعوب الأصلية والشعوب القبلية الحقوق في الأراضي والموارد في ضوء الأحكام المُلزِمة الصادرة في هذا الشأن من جانب محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

(A/HRC/18/35/Add.7). وقامت الملاحظات والتوصيات جزئياً على أساس المعلومات التي تم جمعها خلال زيارة جرت إلى سورينام في آذار/مارس ٢٠١١.

٢٤ - وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ شهد المقرِّر الخاص احتفالاً في أواس تنجني، نيكاراغوا، سلّمت الحكومة خلاله إلى مجتمع السكان الأصليين صكّ التملُّك الذي طال انتظاره لأراضي الأسلاف على النحو الذي قضى به حكم صادر في عام ٢٠٠١ عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وقد أثنى على حكومة نيكارغوا لأنها اتخذت الخطوات اللازمة لتنفيذ الحكم المذكور، ثم واصل النقاش مع الحكومة للتشجيع على إحراز التقدُّم نحو تأمين الحقوق في الأراضي والموارد لصالح سائر مجتمعات الشعوب الأصلية في ذلك البلد.

٢ - تعزيز الممارسات الجيدة من جانب المؤسسات والسلطات الدولية

٢٥ - ظلّ المقرِّر الخاص يسعى إلى تعزيز القرارات والإصلاحات البرنامجية والمبادرات المتخذة من جانب الفعاليات الدولية على الصعيدين العالمي والإقليمي، مع تدعيم تعميم وتعزيز تنفيذ المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية.

٢٦ - وفي تموز/يوليه ٢٠١١ أدلى المقرِّر الخاص بشهادته، بوصفه خبيراً شاهداً أمام محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية سارایاکو ضد إكوادور فيما يتصل بمبادئ المشاورة والموافقة الحرة والمُسبقة والمستنيرة.

٢٧ - وفي أيار/مايو ٢٠١١ ألقى المقرِّر الخاص الخطاب الافتتاحي في دورة عقدتها في جنيف اللجنة الحكومية الدولية المعنية بالملكية الفكرية والموارد الجينية والمعارف التقليدية والتراث الشعبي التابعة للمنظمة العالمية للملكية الفكرية (الويبو) التي تعمل حالياً على وضع صكّ قانوني دولي بشأن المعارف التقليدية والموارد الجينية والتعبيرات الثقافية التقليدية.

٢٨ - وفي شباط/فبراير ٢٠١١ قدّم المقرِّر الخاص ملاحظات مستفيضة بشأن مشروع المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي عن مشاورة الشعوب الأصلية في سياق الأنشطة الرامية إلى خفض الانبعاثات الناجمة عن عملية اجتثاث الغابات وتدهور الغابات. كما أسهم في شباط/فبراير ٢٠١١ في وضع سياسة صحية إقليمية متعددة الثقافات بواسطة منظمة الصحة للبلدان الأمريكية خلال اجتماع خاص عُقد في واشنطن العاصمة.

٢٩ - وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١١ شارك في الاجتماع الذي عقده في باريس فريق عامل يتألف من مندوبي الدول لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فقدّم تعليقات من أجل تركيز الاهتمام على قضايا الشعوب الأصلية في عملية تحديث المبادئ التوجيهية التي تضعها المنظمة المذكورة من أجل المشاريع المتعدّدة الجنسيات.

٣٠ - وفي أوقات مختلفة من العام الماضي، قدّم المقرِّر الخاص تعليقات إلى المؤسسة المالية الدولية التابعة لمجموعة البنك الدولي، في سياق ما قامت به المؤسسة من استعراض للمعيار رقم ٧ من أدائها المتعلّق بالشعوب الأصلية بما في ذلك اجتماعات عقدها مع مسؤولي المؤسسة مع تقديم ملاحظات خطّية على مشاريع معايير الأداء.

٣١ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، شارك المقرِّر الخاص في حلقة دراسية عُقدت في جنيف بشأن حقوق الأراضي وحقوق الإنسان، واستضافتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وقدَّم خلالها معلومات وتحليلاً بشأن شواغل معيّنة في مجال حقوق الإنسان تساور الشعوب الأصلية فيما يتصل بالأراضي.

٣٢ - كما شارك المقرِّر الخاص في حلقات دراسية تناولت إعلان الأمم المتحدة الصادر بشأن حقوق الشعوب الأصلية، ونظّمتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في بيرو في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ وفي نيكاراغوا في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ تم في ترينيداد وتوباغو في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩.

٣٣ - وما برح المقرِّر الخاص يتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على إصدار دليل بالموارد بشأن حقوق الشعوب الأصلية كي يستخدمه موظفو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيرهم من العاملين في قضايا الشعوب الأصلية.

٣٤ - وبالإضافة إلى ذلك، فقد تعاون المقرِّر الخاص مع البنك الدولي. ومن هنا كان في ٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ ضمن المتكلمين الرئيسيين في حلقة دراسية عقدت في العاصمة واشنطن بعنوان ''إقرار حقوق الشعوب الأصلية وتنميتها في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي'' حيث ركّز على دور البنك الدولي فيما يتصل بالتحديات والمبادرات المختلفة التي تتعلق بالشعوب الأصلية. وما زال المقرِّر الخاص في حال من التواصل مع ممثّلي البنك الدولي لاستكشاف إمكانية المزيد من التنسيق بغية المضي قُدماً بحقوق الشعوب الأصلية عن طريق برامج البنك الدولي.

٣ - تعزيز الدعم لصالح إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية

٣٥ - ثمة طريقة أخرى يمكن بها تعزيز الممارسات الجيدة على مستوى الكيانات الوطنية والدولية وتتمثّل في المضي قُدماً بسياسة التزام إزاء الحقوق المكرّسة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ولهذه الغاية عمِل المقرِّر الخاص بنشاط على أن يحظى الإعلان بتأييد الدول التي لم تصوّت لصالح اعتماده من جانب الجمعية العامة في عام ٢٠٠٧. وفي السنوات الأخيرة رحّب بتبدُّل مواقف كل من أستراليا وكندا ونيوزيلندا والولايات

المتحدة، وهي الدول الأربع التي كانت قد صوّتت ضد الإعلان، معرباً عن الارتياح إزاء ما لاحظه من أن كولومبيا وساموا وهما دولتان كانتا قد امتنعتا عن التصويت، لكنهما أعلنتا منذ ذلك الحين تأييدهما للإعلان. وقد خصص المقرِّر الخاص فروعاً من تقاريره المواضيعية لمزيد من تحليل الإعلان وتنفيذه.

٣٦ - وسعى المقرِّر الخاص إلى تعزيز الوعي بالإعلان واتخاذ إجراءات على أساسه من خلال عدد من الأنشطة. ففي حزيران/يونيه ٢٠١١ قدّم شهادته في جلسة استماع عقدتها لجنة مجلس الشيوخ بالولايات المتحدة المعنية بالشؤون الهندية تحت عنوان ''وضع المعايير: الأثر المترتب عن إعلان الأمم المتحدة على حقوق الشعوب الأصلية بالنسبة للسياسة المحلية''. وفي نيسان/أبريل ٢٠١١ ألقى الخطاب الرئيسي في المؤتمر المعقود كل سنتين لمجلس أراضي السكان الأصليين في نيوساوث ويلز في أستراليا، وفيه ناقش المجلس المذكور الإعلان بوصفه منطلقاً أساسياً للجوانب الرئيسية من أعماله. وبالإضافة إلى ذلك قدّم المقرر الخاص عرضاً بشأن الإعلان أمام ممثلي وكالات مختلفة تابعة للأمم المتحدة في حلقة دراسية نظّمها في نيويورك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يوم ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٩ مؤكّداً فيها على دور وكالات وبرامج الأمم المتحدة في تنفيذ الإعلان المذكور.

٤ - التدابير الأخرى الرامية لتعزيز الممارسات الجيدة

٣٧ - كانت المشاركة في الحلقات الدراسية أو المؤتمرات التي تشمل الشعوب الأصلية والخبراء وممثلي الحكومات وغير ذلك من الفعاليات، وسيلة مهمة سعى من خلالها المقرِّر الخاص إلى تعزيز الممارسات الجيدة.

٣٨ - ففي آذار/مارس ٢٠١١ ألقى المقرِّر الخاص الخطاب الافتتاحي في حلقة عمل للخبراء عقدتها في برلين الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية في ألمانيا وكانت تتعلق بالتعاون الإنمائي الألماني في أفريقيا وآسيا.

٣٩ - وفي أيار/مايو ٢٠١٠ شارك المقرِّر الخاص في حلقة دراسية عن التعدّدية الثقافية وصناعة النفط والغاز في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في قرطاخينا بكولومبيا، نظّمتها الرابطة الإقليمية لشركات قطاع النفط والغاز وأنواع الوقود الحيوي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وهيّأت الحلقة الدراسية فرصة للحوار مع ممثلي شركات النفط والغاز ومع الأكاديميين وأعضاء المجتمع المدني بشأن التزام الشركات الخاصة باحترام المعايير الدولية المتصلة بحقوق الشعوب الأصلية.

٤٠ - وشارك المقرِّر الخاص في حلقة دراسية بشأن حقوق الشعوب الأصلية عُقدت في جاكرتا يومي ١٦ و ١٧ آذار/مارس ٢٠٠٩ تحت إشراف اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في إندونيسيا وتحالف الشعوب الأصلية في جزر الأرخبيل. وفي الحلقة الدراسية المذكورة أعلنت لجنة حقوق الإنسان وتحالف الشعوب الأصلية اتفاقاً بشأن برنامج مشتَرك لمعالجة قضايا الشعوب الأصلية، وجاء ذلك نموذجاً طيباً للتنسيق بين لجنة مستقلة في الدولة معنية بحقوق الإنسان ومنظمة كبرى معنية بالشعوب الأصلية.

٤١ - كما شارك المقرِّر الخاص في اجتماع للخبراء عُقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ في ستغيس بإسبانيا وأشرفت على تنظيمه منظمات كريدا غير الحكومية ومركز قطالونيا التابع لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو). وقام المشاركون في الاجتماع بتحليل مصادر النزاعات الناشئة عن الأنشطة الاستخراجية التي تباشرها الشركات في أقاليم الشعوب الأصلية إضافة الطرق الممكنة لمنع مثل هذه النزاعات وحلّها. وجاءت المناقشات لتشكِّل مساهمة لها قيمتها في تقرير المقرِّر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية، المقدّم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة عشرة (A/HRC/15/37).

٤٢ - وزار المقرِّر الخاص أستراليا لحضور اجتماع معقود تحت عنوان ''الذكرى السنوية الستون للإعلان العالمي لحقوق الإنسان: حالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين وشعب مضيق توريس الجزري في أستراليا'' وقد نظّمت الاجتماع مؤسسة الأعمال البحثية للسكان الأصليين وشعب الجزيرة وعُقد في كنبيرا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨. وقد أتيحت الفرصة للمقرِّر الخاص لأن يجتمع بصورة غير رسمية مع مختلف الممثلين الحكوميين مما شكّل بداية حوار بنّاء استعداداً لزيارته الرسمية إلى أستراليا في آب/أغسطس ٢٠٠٩.

٤٣ - وفي مبادرة مبتكرة اتخذتها حكومة واحد من الشعوب الأصلية وهو شعب النافاجو في الولايات المتحدة تم إنشاء لجنة حقوق الإنسان لشعب النافاجو. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ حضر المقرِّر الخاص اجتماعاً توجيهياً لحقوق الإنسان نظّمته اللجنة المذكورة لأعضاء مجلس شعب النافاجو وشارك في مناقشة دارت مع اللجنة وأعضاء المجلس بشأن الوسائل الكفيلة بالمضي قُدماً بحقوق الإنسان لشعب النافاجو من خلال استخدام الآليات الدولية لحقوق الإنسان.

٤٤ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، حضر المقرِّر الخاص الاجتماع الخامس والستين للمجلس الوطني للهنود الأمريكيين، وقدّم عرضاً بشأن استخدام المعايير الدولية لدعم حماية

حقوق الشعوب الأصلية في الولايات المتحدة. ويمثِّل المجلس الوطني ائتلافاً يضم أكثر من ٢٥٠ من شعوب السكان الأصليين في الولايات المتحدة ويعمل على طرح المعلومات اللازمة التي تستنير بها القرارات التي تتخذها الحكومة والكونغرس بالولايات المتحدة وتؤثّر على مصالح الشعوب الأصلية.

٤٥ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ شارك المقرِّر الخاص والمقرِّرة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة وأسبابه ونتائجه، في مشاورة إقليمية للمنظمات غير الحكومية المعنية بالعنف ضد المرأة في الشعوب الأصلية في آسيا والمحيط الهادئ. وتولى تنظيم المشاورة، التي عقدت في نيودلهي، منتدى آسيا والمحيط الهادئ المعني بالمرأة والقانون والتنمية.

باء - التقارير القطرية

٤٦ - على مدار السنوات الثلاث الأخيرة أصدر المقرِّر الخاص تقارير مختلفة بشأن حالات حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في بلدان مختلفة. وهذه التقارير تشمل الاستنتاجات والتوصيات الرامية إلى تدعيم الممارسات الجيدة وتحديد مجالات الانشغال وتحسين أحوال حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في بلدان أو مناطق بعينها. وعادة ما تنطوي عملية إعداد التقارير على القيام بزيارة إلى البلد المطروح قيد الاستعراض بما في ذلك العاصمة وأماكن مختارة محل الانشغال. وخلالها يتفاعل المقرِّر الخاص مع ممثّلي الحكومة والمجتمعات للشعوب الأصلية من مناطق مختلفة، إلى جانب فصيل شامل من المجتمع المدني العامل بشأن القضايا ذات الأهمية للشعوب الأصلية وهذه الزيارات تتم بموافقة وتعاون الحكومة المعنية.

٤٧ - وقد قام المقرِّر الخاص بزيارات وقدّم تقارير عنها بالنسبة لكل من البرازيل (A/HRC/12/34/Add.2) ونيبال (A/HRC/12/34/Add.3) وبوتسوانا (A/HRC/15/37/Add.2) وأستراليا (A/HRC/15/37/Add.4) والاتحاد الروسي (A/HRC/15/37/Add.5) ومنطقة سابمي (الإقليم التقليدي لشعب الصامي) في النرويج والسويد وفنلندا (A/HRC/18/35/Add.2) والكونغو (A/HRC/18/35/Add.5) ونيو كاليدونيا (فرنسا) (A/HRC/18/35/Add.6). وقام كذلك بزيارات متابعة إلى كل من شيلي (A/HRC/12/34/Add.6) وكولومبيا (A/HRC/15/37/Add.3) ونيوزيلندا (A/HRC/18.35/Add.4) من أجل تقييم التقدُّم المحرز في تلك البلدان فيما يتصل بتنفيذ التوصيات التي قدّمها سَلَفه المقرِّر الخاص.

٤٨ - وفي ٢٠١١ يقوم المقرِّر الخاص بزيارة إلى الأرجنتين. ثم بزيارة إلى الولايات المتحدة في موعد مبكّر من عام ٢٠١١. وكان قد تلقّى أيضاً دعوات من حكومتي بنما والسلفادور لتقييم أحوال الشعوب الأصلية في هذين البلدين ورحّب بتلك الدعوات. وثمة طلبات

ما زالت معلقة قدمها المقرِّر الخاص لزيارة إندونيسيا وبابوا غينيا الجديدة وبنغلاديش وكمبوديا وماليزيا وهو يأمل أن يتم البتّ بصورة إيجابية في هذه الطلبات.

جيم - حالات محدّدة من انتهاكات مُدّعى بوقوعها لحقوق الإنسان

٤٩ - ثمة مجال رئيسي آخر من أعمال المقرِّر الخاص ينطوي على الاستجابة، على أساس متواصل، إزاء الادّعاءات بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان في حالات بعينها. وترد في مراسلاته الموجّهة إلى الحكومات وفي المراسلات الواردة منها (A/HRC/18/35/Add.1، A/HRC/15/37/Add.1 و A/HRC/12/26/Add.1) ملخصات بالرسائل التي بعث بها المقرِّر الخاص للإبلاغ عن الشواغل التي تساوره بشأن حالات معيَّنة إضافة إلى الردود الواردة من الحكومات فضلاً عن ملاحظات وتوصيات المقرِّر الخاص.

٥٠ - وقد تلقّى المقرِّر الخاص معلومات عن حالات تتعلَّق بانتهاكات مدّعى بوقوعها لحقوق الإنسان في بلدان من كل قارة. وفي معرض الردّ عليها أرسل رسائل متعددة إلى الحكومات بشأن هذه الحالات. كما أن الشكاوى الواردة اتصلت بقضايا مشتركة تؤثّر على الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم بما في ذلك حرمان الشعوب الأصلية من حقها في أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية، وانتهاكات الحق في التشاور والموافقة الحرة المُسبقة والمستنيرة، وخاصة فيما يتعلق باستخراج الموارد الطبيعية أو طرد مجتمعات الشعوب الأصلية أو ممارسة التهديدات أو العنف ضد الأفراد أو الجماعات من الشعوب الأصلية بمن في ذلك المدافعون عن حقوق الإنسان، فضلاً عن الشواغل المتعلقة بالإصلاحات الدستورية أو التشريعية التي تخضع لها الأمور التي تهم الشعوب الأصلية ثم القضايا المتصلة بالاعتراف بنظم العدالة للشعوب الأصلية وحالة الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة.

٥١ - ونظراً لمحدودية الموارد المتاحة يستحيل على المقرِّر الخاص الاستجابة إلى كل حالة يُستَرعى نظره إليها. ومع ذلك فكثيراً ما كان يتصرف على أساس معلومات تفصيلية وموثوقة تصوّر حالة خطيرة تندرج ضمن ولايته ويصبح فيها تدخله بمثابة فرصة معقولة لتحقيق أثر إيجابي، سواء من خلال استرعاء الاهتمام اللازم إلى الحالة ذات الصلة، أو حثّ السلطات الحكومية أو غيرها من الفعاليات الأخرى على اتخاذ إجراءات تصحيحية. وبغير ذلك فله أن يتخذ إجراءات عندما يمثل الموقف حالة شاملة أو متصلة بنمط أوسع من أنماط انتهاكات حقوق الإنسان ضد الشعوب الأصلية. وقد استجاب إزاء ادّعاءات وردت من عدد كبير ومتنوّع من المناطق والبلدان بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان.

٥٢ - ويهدف المقرِّر الخاص إلى أن تشارك بصورة فعّالة الدول والشعوب الأصلية وغير ذلك من الأطراف في دقة عمليات الرصد والتقييم بالنسبة للحالات ذات الصلة، مع تحديد

الأسباب الكامنة التي تنطلق منها المشاكل الفورية ودعم اتخاذ إجراءات محدّدة تنطلق من حيث أوجه التقدُّم الذي تم إحرازه بالفعل، فضلاً عن تقديم التوصيات التي تتصف بأنها عملية وقائمة على أساس المعارف المتاحة وصادرة طبقاً لمعايير حقوق الإنسان ذات الصلة.

٥٣ - وعلى ذلك، وبالنسبة لبعض الحالات التي تم فحصها، أبدى المقرِّر الخاص ملاحظات وتوصيات مفصّلة أبلغها إلى الحكومات فيما يتعلق بالإجراءات التي يرى أن ضرورة اتخاذها بواسطة الدول، والأطراف المعنية الأخرى حسب الملائم، لمعالجة تلك الحالات ضمن إطار المعايير الدولية ذات الصلة. ولسوف يواصل العمل مع الدول بشأن هذه الحالات المحدّدة آملاً في أن الحوار الذي تم كان مفيداً حتى الآن بالنسبة للحكومات وللشعوب الأصلية المعنية.

٥٤ - وثمة رسائل معيّنة تلقاها المقرِّر الخاص وتحتوي على ادّعاءات بانتهاكات محدّدة لحقوق الإنسان للشعوب الأصلية وتستوجب تحليلاً أعمق. ولهذه الغاية، قام بزيارات موقعية إلى البلدان في إطار عمله على تدارس هذه الحالات. ومن نتائج هذه الزيارات، أن أصدر ملاحظات مفصّلة مشفوعة بالتحليلات والتوصيات أملاً في أن تكون ذات نفع بالنسبة للحكومات والشعوب الأصلية المعنية ضمن ما تبذله من جهود لمعالجة المشكلات المثارة في هذا المضمار.

٥٥ - وفي هذا الإطار، سافر المقرِّر الخاص في نيسان/أبريل ٢٠١١ إلى كوستاريكا لتدارس حالة الشعوب الأصلية المتضررة من جرّاء مشروع الديكيس الكهرمائي. وقدّم المقرِّر الخاص ملاحظاته وتوصياته بشأن الحالة إلى الحكومة وإلى الأطراف ذات الصلة من الشعوب الأصلية (A/HRC/18/35/Add.8).

٥٦ - وفي حزيران/يونيه ٢٠١٠ زار المقرِّر الخاص غواتيمالا لمناقشة تنفيذ مبادئ المشاورة مع الشعوب الأصلية في البلد المذكور وخاصة فيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، مع تركيز خاص على حالة الشعوب الأصلية المتضررة من جرّاء منجم مارلين في بلديتي سان ميغيل اكستوهوخان وسيباكابا (A/HRC/18/35/Add.3).

٥٧ - وفي شباط/فبراير ٢٠٠٩ سافر المقرِّر الخاص إلى بنما لتدارس حالة مجتمعات الشعوب الأصلية المتضررة من جرّاء إنشاء مشروع كهرمائي على نهر شنغينولا في بنما (A/HRC/12/34/Add.5). وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٩ توجَّه إلى بيرو فور حدوث المواجهات بين الشعوب الأصلية والشرطة في باغوا، بيرو بهدف تدارس أوّلي لقضايا حقوق الإنسان ذات الصلة (A/HRC/12/34/Add.8).

٥٨ - وخلال زيارته إلى أستراليا في آب/أغسطس ٢٠٠٩، تابع المقرِّر الخاص ما سبق أن بعث به من رسائل تتعلّق بآثار الاستجابة الطارئة للمنطقة الشمالية لحكومة أستراليا على

حقوق الشعوب الأصلية، وأعدّ تقريراً خاصاً يتضمّن ملاحظاته في تلك المسألة حيث جاء مرفقاً لتقريره المتصل بحالة الشعوب الأصلية في أستراليا (A/HRC/15/37/Add.4، التذييل باء).

٥٩ - ويرى المقرِّر الخاص أن قدرته على التدخل السريع في حالات الأزمة التي تشمل الشعوب الأصلية، ومن ذلك مثلاً، حالة باغوا في بيرو، قد ثبت أنها استخدام فعّال للولاية المكلّف بها بما يتيح له أن يقوم بدور رئيسي في حلّ وتخفيف أو تحسين حالات الأزمة التي تتعرّض لها الشعوب الأصلية.

٦٠ - وفي بعض الحالات أصدر المقرِّر الخاص بيانات لوسائل الإعلام أو غير ذلك من البيانات العامة استجابة للمسائل ذات الأهمية الآنيّة الناشئة في بلدان بعينها. وقد أصدر بيانات عامة بشأن القضايا التالية: استجابات الحكومة إزاء الاحتجاجات التي قام بها شعب رابا نوي في الجزيرة الشرقية (شيلي)؛ الشواغل التي أحدقت بإضراب عن الطعام أعلنه سجناء المابوشي من الشعوب الأصلية احتجاجاً على التُهم الموجّهة إليهم بموجب قانون مكافحة للإرهاب (شيلي)؛ احتجاجات الشعوب الأصلية على القوانين المتعلقة بالتعدين (بنما)؛ القوانين والسياسات المتصلة بالتشاور مع الشعوب الأصلية (بيرو)؛ والشواغل المتعلقة بالقوانين التي أصدرتها ولاية أريزونا (الولايات المتحدة) فأعطت الشرطة سلطة احتجاز المهاجرين غير الشرعيين المشتبه بهم وآثار هذا التشريع على الشعوب الأصلية في منطقة الحدود بين الولايات المتحدة والمكسيك.

دال - الدراسات المواضيعية

٦١ - خلال السنوات الثلاث الأولى من ولايته، سعى المقرِّر الخاص إلى تحديد القضايا أو المسائل ذات الأهمية المشتركة بالنسبة للشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم مع معالجة هذه الشواغل على أساس تحليلات وتوصيات مستنيرة. وقد جاءت تحليلاته للقضايا المواضيعية استناداً إلى ما أجراه من تدارس للحالات والقضايا الوطنية، فضلاً عمّا تجمّع لديه من معلومات من خلال تجاربه في تعزيز الممارسات الجيدة. وفي كلٍ من تقاريره السنوية المقدّمة إلى مجلس حقوق الإنسان قام بفحص القضايا الرئيسية بما في ذلك ما يلي: أهمية إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية؛ وواجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية والحصول على موافقتها قبل اتخاذ التدابير التي تؤثّر عليها؛ ومسؤولية الشركات عن احترام حقوق الشعوب الأصلية، ثم في الآونة الأخيرة وانطلاقاً من المواضيع السابقة، القضايا المتصلة بالصناعات الاستخراجية العاملة في الأقاليم التقليدية للشعوب الأصلية أو بالقرب من تلك الأقاليم.

رابعاً – نظرة عامة على المسائل المواضيعية الرئيسية التي تم تتدارسها

ألف – إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية[1]

١ – نظرة عامة

٦٢ – خلال السنوات الثلاث الأخيرة، أفضت مطالبات الشعوب الأصلية عبر العالم إلى نشوء تدريجي لمجموعة مشتركة من الآراء بشأن حقوق تلك الشعوب جاءت استناداً إلى المبادئ الراسخة لقانون وسياسة حقوق الإنسان على المستوى الدولي. وقد نشأ هذا الفهم المشترك لينعكس أيضاً وينال الدعم في متن الإصلاحات الدستورية والتشريعية والمؤسسية على الصعيد الوطني كما أن قيام الجمعية العامة في عام ٢٠٠٧ بإصدار إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية يمثّل أبلغ تعبير عن هذا الرأي المشتَرك؛ إذ أنه يلخّص بالفعل فهماً مشترَكاً وسائداً على نطاق واسع لحقوق الشعوب الأصلية وهو الذي ما برح يتنامى عبر عقود من الزمن ناشئاً عن أساس تجسّده المصادر القائمة بالفعل للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٦٣ – وتؤكّد ديباجة الإعلان على الغرض العلاجي في الأساس الذي يُقصَد إليه الصكّ المذكور. وإذا كان الإعلان قد جاء أبعد ما يكون عن تأكيد حقوق خاصة بحدّ ذاتها، إلا أنه يهدف إلى إصلاح النتائج التي ما زالت ماثلة وناجمة عن الحرمان التاريخي من الحق في تقرير المصير وغيره من حقوق الإنسان الأساسية التي ما زالت مؤكّدة في متن الصكوك الدولية ذات الانطباق العام. وبهذا المعنى فإن الإعلان المذكور لا ينشئ حقوقاً جديدة أو خاصة بحيث تكون منفصلة عن حقوق الإنسان الأساسية التي تعد ذات انطباق عالمي شامل، ولكنه يمضي إلى تفصيل تلك الحقوق الأساسية في ضوء الظروف المحدّدة للشعوب الأصلية من النواحي الثقافية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية.

٦٤ – ويؤكّد الإعلان في المادة ٣ منه حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير بطريقة تُعدّ متوائمة مع مبدأ وحدة الأراضي والوحدة السياسية للدول [[A/64/338، الفقرة ٤٥]]. وعلى هذه الأسس، يطرح الإعلان قائمة مفصّلة بالحقوق التي تمثّل ”المعايير الدنيا من أجل بقاء الشعوب الأصلية في العالم“ (المادة ٤٣)، كما يعيد الإعلان تأكيد الحقوق الأساسية للفرد في المساواة وعدم التمييز والحياة والكرامة الشخصية والحرية والحصول على الجنسية والوصول إلى العدالة، ويدعو إلى إيلاء اهتمام خاص بالحقوق والاحتياجات التي تخص على

(١) هذا الفرع يلخّص دراسة المقرر الخاص لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية في A/HRC/9/9 (الفقرات ١٨-٤٣).

وجه التحديد المسنّين والمرأة والشباب والأطفال وذوي الإعاقات بين صفوف الشعوب الأصلية.

٦٥ - [[A/64/33، الفقرة ٤٥]] وفي الوقت نفسه يؤكّد الإعلان حقوقاً تتسم بطابع الجماعية فيما يتصل بالحكم الذاتي وبالمؤسسات السياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية المستقلة ذاتياً، وبالتكامل الثقافي بما في ذلك الطروحات الثقافية والروحية واللغات وغيرها من التعبيرات الثقافية الأخرى، فضلاً عن الأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية والخدمات الاجتماعية والتنمية والمعاهدات والاتفاقات وسائر الترتيبات الإيجابية والتعاون عبر الحدود (مستقاة بتصرّف من A/64/338، الفقرة ٤٦). كما يعكس الإعلان الفهم المشتَرك بأن تقرير مصير الشعوب الأصلية لا يقتصر عادة على ممارسة الحكم الذاتي وحسب، ولكن يتعدّى أيضاً إلى التقاسم المشتَرك والتفاعل مع الهياكل المجتمعية الأوسع نطاقاً في البلدان التي تعيش فيها الشعوب الأصلية. وعلى ذلك يعترف الإعلان بحق الشعوب الأصلية في المشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة، على أن يتم التشاور مع هذه الشعوب فيما يتصل بالقرارات التي تؤثّر عليها بهدف الحصول على موافقتها المُسبقة والحرّة والمستنيرة.

٢ - الأهمّية المعيارية والقانونية

٦٦ - في الغالب الأعم، كثيراً ما صادف المقرِّر الخاص في سياق عمله جهوداً بذلتها الدول والفعاليات الأخرى من أجل التقليل من الوزن المعياري لإعلان الأمم المتحدة المذكور أعلاه من خلال وصفه على أنه صكّ غير مُلزِم قانونياً. وفيما يمكن التغاضي عن هذه النقطة فإن من شأن فهم متعمِّق للأهمية المعيارية للالتزامات القانونية المتصلة بالإعلان أن لا يتوقّف عند هذا الحدّ.

٦٧ - وأيّاً كانت الأهمية القانونية الدقيقة للإعلان فإن له وزناً معيارياً كبيراً يستند إلى الدرجة الرفيعة من المشروعية التي يتمتع بها. وهذه المشروعية لا تمثّل دالة تقتصر فقط على حقيقة أن الإعلان أيدته رسمياً أغلبية ساحقة من الدول الأعضاء (بما في ذلك الدول الأربع التي كانت قد صوّتت ضد اعتماده، انظر الفقرة ٣٥ أعلاه) ولكن أيضاً على حقيقة أنه جاء ثمرة سنوات من الدعوة والنضال الذي خاضته الشعوب الأصلية ذاتها. من هنا فالإعلان يشكِّل نتيجة حوار مشترك بين الثقافات تم على مدار عقود من الزمن واضطلعت فيه الشعوب الأصلية بدور قيادي. وتعكس قواعد الإعلان بصورة فعلية طموحات الشعوب الأصلية التي تقبّلها المجتمع الدولي بعد سنوات من المداولات، كما أن صياغة الإعلان التي أيّدتها الدول الأعضاء توضّح بجلاء لا لبس فيه التزاماً إزاء الحقوق والمبادئ التي وردت في

متن الإعلان. من هنا يجب على الدول أن تمتثل ببساطة، وفي نيّة حسنة، بالتعبير عن الالتزام إزاء القواعد التي كانت الشعوب الأصلية ذاتها قد طرحتها.

٦٨ - وفضلاً عن ذلك، وحتى لو لم يكن الإعلان بحد ذاته مُلزِماً من الناحية القانونية، على نحو ما هو الحال بالنسبة لمعاهدة من المعاهدات، فإن الإعلان يعكس التزامات قانونية تتصل بأحكام حقوق الإنسان من ميثاق الأمم المتحدة وفي مختَلف معاهدات حقوق الإنسان المتعددة الأطراف وكذلك في القانون الدولي العرفي. ويقوم الإعلان على أساس التزامات الدول العامة إزاء حقوق الإنسان وينطلق من مبادئ حقوق الإنسان الأساسية ومنها مثلاً عدم التمييز وتقرير المصير والتكامل الثقافي وهي مدرجة في متن معاهدات حقوق الإنسان التي حظيت بالتصديق على نطاق واسع على نحو ما يتجلى في أعمال هيئات المعاهدات بالأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك يمكن النظر إلى المبادئ الجوهرية التي يضمها الإعلان على أنها تتصل بنمط متسق من الممارسة الدولية وممارسات الدول مما يجعلها تعكس ضمن هذه الحدود القانون الدولي العرفي.

٦٩ - وفضلاً عن ذلك، يعكس الإعلان بطريقة متجانسة حالة التوافق الدولي القائم حالياً فيما يتصل بالحقوق الفردية والجماعية للشعوب الأصلية مع أحكام اتفاقية الشعوب الأصلية والشعوب والقبلية (الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية) وهو يوسِّع من إطارها، فضلاً عن اتفاقه مع تفسيرات صكوك حقوق الإنسان الأخرى التي تطرحها الهيئات والآليات الدولية. وباعتبار الإعلان هو أكثر التعبيرات موثوقية عن هذا التوافق بين الآراء فهو يطرح إطاراً للعمل من أجل حماية هذه الحقوق وتنفيذها بصورة كاملة.

٧٠ - وعلى ذلك فأهمية الإعلان لا ينتقص منها تأكيدات وضعيته التقنية بوصفه قراراً، بمعنى أنه ليس مُلزِم قانوناً. وفي رأي المقرِّر الخاص لا بد من النظر إلى تنفيذ الإعلان باعتباره حتمية سياسية وأخلاقية بل وحتمية قانونية أيضاً.

٣ - التدابير اللازمة لتنفيذ الإعلان

٧١ - في مناسبات شتّى، أبدى المقرِّر الخاص تعليقات على خطوات الحد الأدنى التي يرى أهمية اتخاذها من أجل المضّي قُدماً بتنفيذ الإعلان فيما يتجاوز التصديق الرسمي عليه من جانب الدول.

٧٢ - وعلى مسؤولي الدول وقادة الشعوب الأصلية أن يتلقوا تدريباً بشأن الإعلان والصكوك الدولية ذات الصلة ثم بشأن التدابير العملية اللازمة لتنفيذ الإعلان. وبالإضافة إلى ذلك لا بد من تنظيم حلقات دراسية ومؤتمرات تُعقَد على الصُعُد الوطنية والمحلية من أجل

الجمع بين مسؤولي الدول وقادة الشعوب الأصلية بهدف وضع الاستراتيجيات واتخاذ المبادرات اللازمة للتنفيذ، بما في ذلك التدابير الهادفة إلى التصدّي لأوجه المعاناة التاريخية انطلاقاً من روح التعاون والمصالحة التي يمثّلها الإعلان.

٧٣ - وعلى الدول أن تباشر إجراء استعراضات شاملة لتشريعاتها وبرامجها الإدارية المعمول بها من أجل الوقوف على مواضع عدم تواؤمها مع الإعلان. وهذا يشمل استعراضاً لجميع القوانين والبرامج التي تمسّ حقوق ومصالح الشعوب الأصلية بما في ذلك تلك المرتبطة بتنمية الموارد الطبيعية وبالأرض والتعليم وإقامة العدالة. وعلى أساس مثل هذه الاستعراضات توضع الإصلاحات القانونية والبرنامجية اللازمة ويتم تنفيذها بالتشاور مع الشعوب الأصلية.

٧٤ - ولا بد أن تلتزم الدول بتكريس الموارد البشرية والمالية السخية بما يستلزمه اتخاذ التدابير المطلوبة لتنفيذ الإعلان. ومثل هذه التدابير تشمل في العادة ترسيم أو إعادة أراضي الشعوب الأصلية، ووضع البرامج الملائمة من الناحيتين الثقافية والتعليمية، ودعم مؤسسات الحكم الذاتي للشعوب الأصلية إضافة إلى تدابير كثيرة أخرى يتوخّى الإعلان اتخاذها.

٧٥ - وعلى منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي أن تعمل، على أساس أعلى الأولويات، على وضع البرامج الكفيلة بتقديم المساعدة التقنية والمالية إلى الدول والشعوب الأصلية من أجل المضي قُدماً بتنفيذ تلك الخطوات مع ما يتصل بها من خطوات لازمة لتنفيذ الإعلان. وفي بعض الحالات، يمكن كذلك لبرامج التعاون، سواء على صعيد الأمم المتحدة أو الصعيد الدولي أن تخضع للإصلاح بحيث تصبح متسقة مع أهداف وغايات الإعلان.

٧٦ - والحاصل أن هذه الخطوات التي تمثّل الحد الأدنى اللازم لتنفيذ الإعلان يتم اتخاذها إلى حدٍ ما من جانب بعض الدول، وفي بعض الحالات بدعم من وكالات الأمم المتحدة أو برامج التعاون الدولي. ويتمثّل الهدف في هذا المضمار في أن تتأصّل هذه المبادرات بصورة أعمق وأوسع مما هي عليه حتى الآن، مع تقاسم التجارب ذات الصلة فيما بين جميع الأطراف صاحبة المصلحة من أجل دعم تلك المبادرات.

باء – واجب التشاور[٢]

١ – الأسباب المعيارية والطابع العام

٧٧ – يأتي واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن القرارات المؤثّرة عليها ليجد تعبيراً جلياً عنه في إعلان الأمم المتحدة الصادر بشأن حقوق الشعوب الأصلية، كما أنه متجذّر بصلابة في متن القانون الدولي لحقوق الإنسان. وهذا الواجب يشار إليه في كل مواضع الإعلان المتعلقة بالشواغل الخاصة، كما أنه مؤكّد بوصفه مبدأ رئيسياً في المادة ١٩ التي تنصّ على ما يلي: ”على الدول أن تتشاور وتتعاون بحسّن نيّة مع الشعوب الأصلية المعنية من خلال المؤسسات التي تمثّلها للحصول على موافقتها الحرّة والمُسبقة والمستنيرة قبل اتخاذ وتنفيذ أي تدابير تشريعية أو إدارية يمكن أن تمسّها“.

٧٨ – وعلى غرار الإعلان، فإن اتفاقية الشعوب الأصلية والشعوب القبلية تقتضي من الدول أن تتشاور مع الشعوب الأصلية بُحسْن نيّة بهدف التوصُّل إلى اتفاقها أو موافقتها على تلك الجوانب من المخططات الإدارية أو المشاريع التي تؤثّر عليها. كما أنها تدعو الدول إلى إجراء مشاورات مع المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية فيما يتصل بمجموعة متنوعة من السياقات. كذلك فإن واجب الدول في التشاور الفعّال مع الشعوب الأصلية راسخ بدوره في معاهدات حقوق الإنسان الأساسية للأمم المتحدة بما في ذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية. وعلى الصعيد الإقليمي ينبع واجب التشاور من الالتزامات التي تتحملها الدول بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان على نحو ما أكّدته في سلسلة من القضايا محكمة الدول الأمريكية لحقوق الإنسان.

٧٩ – وبصورة جوهرية، فإن واجب التشاور ينبع من الحق الأساسي الذي يعود إلى الشعوب الأصلية في تقرير المصير وكذلك من المبادئ ذات الصلة بالديمقراطية والسيادة الشعبية. وهو يستجيب إلى طموحات الشعوب الأصلية في طول العالم وعرضه إلى أن تمتلك مقاليد السيطرة على مقاديرها في ظل أحوال المساواة، إضافة إلى المشاركة الفعّالة في عمليات صُنع القرار الذي يؤثّر عليها. واتساقاً مع هذه المبادئ، فإن واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية في القرارات المؤثّرة عليها يستهدف وقف النمط التاريخي في استبعاد الشعوب الأصلية من عمليات صنع القرار وهو ما يحول دون فرض القرارات المهمة عليها في

(٢) هذا الفرع يلخّص دراسة المقرِّر الخاص لواجب التشاور في A/HRC/12/34 (الفقرات ٣٦-٥١ و ٦١-٧٤).

المستقبل، مع إتاحة الفرصة لها كي تزدهر أحوالها بوصفها مجتمعات متميزة على الأراضي التي ما برحت ثقافاتها مرتبطة بها.

٨٠ - وكمسألة عامة، لا بد لأي دولة أن تتخذ قراراتها من خلال عمليات ديمقراطية تمثَّل فيها مصالح الجمهور على النحو الكافي. ومع ذلك فهذه العمليات الديمقراطية والتمثيلية المعتادة لا تؤدّي دورها بصورة كافية بما يكفل معالجة الشواغل التي تخصّ الشعوب الأصلية التي ما برحت على طول الخط مهمّشة بعيداً عن المجال السياسي. وواجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية وعناصره المعيارية المتنوعة ينطلق من الاعتراف الواسع النطاق، على النحو الذي يتجلى في الإعلان، بالخصائص المميّزة للشعوب الأصلية والحقوق التي تعود إليها تحديداً، فضلاً عن الحاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة للتصدّي لظروف الحرمان التي ما برحت تكابدها.

٢ - واجب التشاور وهدف الحصول على الموافقة

٨١ - يمثِّل واجب التشاور التزاماً إجرائياً يثار عندما تتعرّض الحقوق الفعلية للشعوب الأصلية للتأثّر بفعل إجراء بعينه. وتجدر ملاحظة أن واجب التشاور لا يقتصر على الظروف التي يكون فيها تدبير مُقتَرح قد اتّخذ لينجم عنه تأثير فعلي أو محتمل على حق أو استحقاق قانوني مُعتَرف به فعلاً على الصعيد الوطني ومن ذلك مثلاً الحقوق بشأن الأراضي أو الأقاليم التقليدية.

٨٢ - كذلك فالخصائص المميَّزة لإجراء التشاور، المطلوبة على أساس واجب التشاور، سوف تتباين بالضرورة على أساس طبيعة التدبير المقتَرح ونطاق أثره على الشعوب الأصلية. فمثلاً، تدابير الإصلاحات الدستورية أو التشريعية التي تهمّ أو تؤثّر على جميع الشعوب الأصلية في بلدٍ ما، سوف تتطلّب تشاوراً ملائماً وآليات تمثيلية متاحة على نحو ما، وبغير استثناء أمام جميع أطراف الشعوب الأصلية. وعلى النقيض من ذلك فالتدابير التي تؤثّر على شعوب أو مجتمعات أصلية معيّنه ومنها مثلاً، مبادرات استخراج الموارد الطبيعية في مناطقها سوف تتطلّب إجراءات تشاور مركّزة على مصالح الجماعات المتضررة مع مشاركتها في هذا الخصوص.

٨٣ - كما أن طابع إجراء التشاور والهدف المتوخّى منه يشكّلهما طبيعة الحق أو المصلحة المطروحة بالنسبة للشعوب الأصلية المعنية فضلاً عن الأثر المتوقّع من التدبير المقتَرح اتخاذه. وبالضرورة فإن قوة هدف التوصّل إلى الموافقة تتباين حسب الظروف وحسب حقوق ومصالح الشعوب الأصلية المعنية. فمن شأن أثر ملموس ومباشر على حياة الشعوب الأصلية أن ينشئ افتراضاً قوياً مؤداه أنه لا ينبغي للتدبير المقتَرح أن يمضي قُدماً بغير موافقة الشعوب

الأصلية. وفي بعض السياقات قد يكتسب الافتراض صلابة ليصبح حَظْراً على اتخاذ التدبير أو إنشاء المشروع ذي الصلة في غياب موافقة الشعوب الأصلية.

٨٤ - ويحدِّد الإعلان حالتين يتوجّب فيهما الحصول على موافقة الشعوب الأصلية المعنية قبل المضي قُدماً بالمبادرة المقترحة: الحالات التي تنطوي على ترحيل جماعة من الشعوب الأصلية ونقلها قسراً من أراضيها التقليدية (المادة ١٠) والحالات التي تنطوي على تخزين مواد خطرة في أراضي الشعوب الأصلية (المادة ٢٩). ويضيف المقرِّر الخاص من جانبه الحالات التي تنطوي على إنشاء مشاريع استخراج للموارد الطبيعية في نطاق أراضي الشعوب الأصلية، بالإضافة إلى حالات أخرى ينجم فيها عن المشاريع ذات الصلة أثر اجتماعي أو ثقافي ملموس على حياة الشعوب الأصلية المعنية.

٨٥ - مع ذلك، وفي جميع الحالات التي تتضرر فيها مصالح معيّنة للشعوب الأصلية من جرّاء تدبير مقتَرح، لا بد للحصول على موافقتها، وبدرجة ما، أن تكون هذه الموافقة هي هدف التشاور. وتنطوي مبادئ النيّة الحسنة على بذل جهد لبناء حوار تعمل فيه كل من الدول والشعوب الأصلية على بلوغ توافق بين الآراء مع بذل محاولة مخلصة للتوصُّل إلى اتفاق يرضي جميع الأطراف التي ينبغي أن تكون على استعداد للإصغاء والتراضي فيما يتصل بمواقفها مع الدفاع عن مصالحها المشروعة ومن ثم الوصول إلى اتفاقات مُلزِمة للجميع.

٨٦ - مع ذلك، يمكن للشعوب الأصلية المتضررة أن يتوافر لديها المبرّر الذي يدفعها إلى عدم الموافقة بشأن مبادرة مقترحة، كما ينبغي للمبادرة المقترحة ألاّ تمضي قُدماً بغير هذه الموافقة إذا لم تكن الدولة قد دلّلت على أن حقوق الشعوب الأصلية المتضررة سوف تلقى الحماية الكافية في إطار المشروع المقتَرح، أو إذا لم تكن الدولة المعنية قد اتخذت التدابير الكافية لتخفيف أي آثار سلبية ناجمة عن المشروع المقتَرح.

٣ - عناصر بناء الثقة المفضية إلى توافق الآراء

٨٧ - في إطار الجهود المبذولة من أجل التوصُّل إلى صُنع القرارات بتوافق الآراء تتطلّب النيّة الحسنة أن تسعى الدول إلى خلق مناخ من الثقة مع الشعوب الأصلية بما يتيح إجراء حوار مثمر. ويتسم هذا الجانب بأهمية خاصة فيما يتعلق بالشعوب الأصلية نظراً لما عانته من إقصاء تاريخي عن عمليات صُنع القرار مع ما ترتّب على ذلك من غياب الثقة في مؤسسات الدولة. ومن ثم تعاني الشعوب الأصلية عادةً من الحرمان فيما يتصل بالنفوذ السياسي والموارد المالية والحصول على المعلومات وما يتعلق بذلك من فرص التعليم بالمقارنة مع مؤسسات الدولة أو الأطراف الخاصة مثل الشركات التي تشكّل نظراء لها في عملية المشاورات.

٨٨ - ولتوفير مناخ من الثقة والاحترام المتبادَل للمشاورات، لا بد أن يأتي إجراء التشاور في حدّ ذاته ليشكل إحدى ثمار توافق الآراء. وقد لاحظ المقرِّر الخاص في كثير من الحالات إن إجراءات التشاور ليست فعّالة ولا تتمتّع بثقة الشعوب الأصلية لأن الشعوب الأصلية المتضررة لم تكن مشارِكة بالصورة الكافية في المناقشات التي تفضي إلى تصميم وتنفيذ إجراءات التشاور. وهذه المناقشات ينبغي بدؤها مع أقرب بداية لمراحل تصميم المبادرة المقتَرحة، وبالتأكيد في حالة مشاريع استخراج الموارد الطبيعية، وقبل أن تدخل الدولة في أي اتفاقات مع أطراف ثالثة مثل مؤسسات التمويل أو الشركات المتصلة بالمشروع المقتَرح. وبالإضافة على ذلك، على الدولة أن تعالج بالصورة الواجبة حالة الاختلال في النفوذ بتأمين الترتيبات التي يتاح فيها للشعوب الأصلية المساعدات المالية والتقنية وغيرها على نحو ما تحتاجه، على أن يتم ذلك دون استخدام هذه المساعدات من أجل الضغط أو التأثير على مواقف الشعوب الأصلية في إطار المشاورات.

٨٩ - كما يعتمد بناء الثقة وإمكانية التوصُّل إلى توافق حقيقي بين الآراء على إجراء تشاوري تحظى فيه بالاحترام الكامل مؤسسات الشعوب الأصلية المعنية بتمثيلها وبصُنع القرار. وقد تحتاج هذه الشعوب كذلك إلى إقامة أو تنقيح المؤسسات الخاصة به من خلال ما تتخذه من إجراءات في مجال صُنع القرارات وبغرض إقامة هياكل تمثيلية تيسّر عمليات التشاور. وقد لاحظ المقرِّر الخاص أن فشل جماعات السكان الأصليين في توضيح هياكل منظمات التمثيل الخاصة بهم يمكن أن يؤدّي إلى اضطراب وإبطاء عملية التشاور.

٩٠ - وفي الحالات التي تنطوي على مشاريع استغلال أو تنمية الموارد الطبيعية، وبما يؤثّر على أراضي الشعوب الأصلية، ومن أجل حمل الشعوب الأصلية المعنية على اتخاذ قرارات حرّة ومستنيرة بشأن المشروع قيد النظر، يظل ضرورياً تزويدها بالمعلومات الكاملة والموضوعية بشأن جميع جوانب المشروع الذي سوف يؤثّر عليها، بما في ذلك أثر المشروع على حياتها وبيئتها. وفي هذا الخصوص من اللازم أن تقوم الدولة، وبمشاركة من جانب الجماعات المعنية في الشعوب الأصلية بإجراء دراسات للأثر البيئي والاجتماعي بحيث يمكن التعرُّف على جميع النتائج المتوقّعة الناجمة عن المشروع.

٩١ - وفضلاً عن ذلك، لا ينبغي لعملية تشاور تستهدف توافق الآراء في مثل هذه السياقات، أن تقتصر على معالجة تدابير التخفيف أو التعويض عن الآثار السلبية الناجمة عن المشروع، بل ينبغي أن تعمل على استكشاف، ومن ثمّ الوصول إلى سُبل التقاسم المنصف في المنافع وبروح من الشراكة الحقيقية.

جيم – مسؤولية الشركات فيما يتعلق بما للشعوب الأصلية من حقوق الإنسان[٣]

٩٢ – أمكن للمجتمع الدولي أن يتوصّل إلى مستوى معيَّن من مستويات توافق الآراء، ومفاده أن مشاريع الأعمال التجارية تتحمّل المسؤولية عن احترام حقوق الإنسان. وهذا التوافق بين الآراء ينعكس في الكثير من الأُطر التنظيمية والذاتية التنظيم التي تحكم مسؤولية الشركات التي ظهرت في العقود الأخيرة على الصعيدين الدولي والوطني على السواء. وقد لقيت المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان (A/HRC/17/31)، على نحو ما يرد في تقرير المقرِّر الخاص، تأييداً من جانب مجلس حقوق الإنسان في دورته السابعة عشرة (قرار المجلس ١٧/٤) فيما يتجاوز مسألة وضعها القانوني، على أساس أن الصكوك المختلفة القائمة والآليات المتبعة بشأن مسؤولية الشركات إنما تعكس بوضوح وجود توقّعات اجتماعية بالنسبة لمسؤولية الشركات فضلاً عن الحاجة إلى ممارسة هذه المسؤولية فيما يتصل بحقوق الإنسان.

٩٣ – ويتمثّل محور أساسي من هذا الإطار المعياري في أن الشركات تتحمّل واجباً عاماً يقضي باحترام معايير حقوق الإنسان الدولية ضمن سياق الوعي الواجب الذي ينبغي أن ينظّم أنشطتها. على أن الوعي الواجب لا يقتصر على احترام النظم الوطنية للدول التي تعمل هذه الشركات على صعيدها، وهو أمر يشوبه القصور في كثير من الحالات، ولكن ينبغي أن تنظّمه المعايير الدولية المُلزِمة لتلك الدولة والمُلزِمة كذلك للمجتمع الدولي ككل. كما أن الوعي الواجب يعني أنه على الشركات ألاّ تسهم في عدم وفاء الدول بالتزاماتها الدولية فيما يتصل بحقوق الشعوب الأصلية، وليس لها أن تسعى للحلول محل دور الدول في الوفاء بتلك الالتزامات. وينظر المقرِّر الخاص إلى البنود التالية باعتبارها عناصر ضرورية لهذا الانتباه الواجب أن تتوخاه الشركات التي تؤثّر أنشطتها على الشعوب الأصلية.

١ – الاعتراف بالشعوب الأصلية[٤]

٩٤ – من الصعوبات الأساسية التي تواجه الشركات التي تعمل في مناطق الشعوب الأصلية، أو التي يؤثّر عملها على تلك المناطق، ما يتمثّل في غياب الاعتراف الرسمي بالشعوب الأصلية من جانب الدولة التي تعيش فيها تلك الشعوب، أو محدودية الاعتراف وقصره على جماعات بعينها. ومع ذلك فإن المبدأ المقبول بعامة بالنسبة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، يقضي بأن وجود جماعات متميِّزة، عِرقية كانت أو لغوية أو دينية بمن في ذلك

(٣) هذا الفرع يلخص مناقشة المقرّر الخاص لمسؤولية الشركات في A/HRC/15/37 (الفقرات ٢٦-٩١).

(٤) هذا الفرع يلخص تقرير مناقشة المقرّر الخاص للصناعات الاستخراجية في A/HRC/18/35.

الشعوب الأصلية، يمكن إقراره على أساس معايير موضوعية ولا يمكن أن يتوقّف على قرار أحادي تنفرد باتخاذه الدولة من جانبها.

٩٥ - ولا يمكن كذلك للأعمال التجارية أن تتبع سبيل الاعتراف المقيَّد، فضلاً عن غياب الاعتراف الصريح بالشعوب الأصلية في البلدان التي تعمل فيها هذه المصالح التجارية بحيث تُعدّ ذلك مبرراً لعدم تطبيق معايير الحد الأدنى الدولية المنطبقة على الشعوب الأصلية بما في ذلك الحالات التي تعارض فيها الدول تطبيق مثل هذه المعايير. وعليه، فالانتباه الواجب يتطلّب أن تعمل الشركات على التعرُّف مُسبقاً على وجود الشعوب الأصلية التي يمكن أن تتأثر من أنشطة تلك الشركات، فضلاً عن الأسلوب الذي يمكن أن تتأثّر به من جرّاء تلك الأنشطة.

٢ - الحقوق في الأرض والمناطق والموارد الطبيعية

٩٦ - ثمة ملمح ثان من ملامح الانتباه الواجب بحيث يتعيّن أن تنطلق منه الشركات التي يمكن أن تنجم عن أنشطتها آثار على الشعوب الأصلية، وهو ما يتمثل في التعرف المحدد على مِلكية الشعوب الأصلية أو حيازتها أو استخدامها للأرض والأقاليم والموارد الطبيعية وتلك مسألة تتسم بأهمية حيوية بالنسبة إلى التمتع الفعّال من جانب الشعوب الأصلية بحقوق الإنسان. ومن ثم فإن غياب اعتراف رسمي بحقوق الأرض أو الموارد من جانب الدولة لا يشكّل مبررات كافية لعدم احترام هذه الشركة أو تلك لحقوق الشعوب الأصلية في الأرض طبقاً للمعايير الدولية. وعليه يتطلّب الانتباه الواجب قيام الشركات بإجراء تقييم مستقل للحقوق التي يمكن أن تطالِب بها الشعوب الأصلية طبقاً للمعايير التي أصبحت راسخة في الصكوك الدولية.

٩٧ - وعلى الشركات أن تكون مسؤولة عن توافر فهم ثقافي مشترك يتجاوز مجرد الاعتبارات القانونية. وقد عمدت المعايير الدولية إلى تسليط الأضواء على العلاقة الخاصة القائمة بين الشعوب الأصلية وبين أقاليمها التقليدية وهو ما يشكّل أساس هوياتها وثقافاتها المتميِّزة. وينبغي للشركات أن تفهم أنه، بصرف النظر عن الحقوق في الأراضي أو الموارد التي يمكن لهذه الشعوب أن تطالب بها بموجب القانون الوطني، فطالما عملت هذه الشعوب على الحفاظ على الروابط التي تصل بينها وبين أقاليمها التقليدية وما زالت تحافظ على تلك الروابط. وفضلا عن ذلك، فهذه الروابط جماعية وعلى ذلك فهي تتجاوز حقوق الأفراد من أعضاء تلك الجماعات.

٩٨ - وينبغي للشركات أيضاً أن تكفل وجود ضمانات خاصة للتعويض عن نقل المجتمعات والشعوب الأصلية من أراضيها بما في ذلك ما يتصل بالمشاريع التي تنطوي على

اقتناء أراضي الشعوب الأصلية المملوكة بموجب صكوك مِلكية فردية. وفي هذه الحالات تقتضي المعايير الدولية إيجاد بدائل تقيِّد أو تجنِّب حدوث مثل هذه الحالات من النقل فضلاً عن تقديم التعويض على شكل أراضٍ أخرى باعتبار ذلك مسألة ذات أولوية.

٣ - واجب الدولة في التشاور وما يتصل بذلك من مسؤوليات الشركات

٩٩ - يقتضي مبدأ الانتباه الواجب اعتراف الشركات بواجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية (وفي بعض الحالات الحصول على موافقتها) قبل اتخاذ التدابير التي يمكن أن تؤثّر عليها مباشرة وبصورة خاصة ما يتعلق بالمشاريع التي تؤثّر على أقاليمها التقليدية. ولا ينبغي للشركات أن تسعى للحلول محل الدول في الحالات التي تتطلّب فيها المعايير الدولية من الدول أن تتحمّل المسؤولية المباشرة عن إجراء هذه المشاورات، بل ينبغي لها في واقع الأمر أن تشجّع على الاضطلاع الواجب من جانب الدول بمثل هذه المسؤولية. وبالإضافة إلى ذلك، تقصّر الشركات في واجبها إزاء توخي الانتباه إزاء حقوق الإنسان إذا ما وافقت على المضي قُدماً بالنسبة لمشاريع محدّدة تكون الدولة قد عزفت فيها عن إجراء التشاور الكافي إزاء الشعوب الأصلية.

١٠٠ - وبغير مساس بالقانون الذي يفرض على الدول تحمُّل المسؤولية الرئيسية في التشاور، ينبغي للدول أن تحترم حق الشعوب الأصلية في المشاركة في القرارات التي تؤثّر عليها من خلال كفالة الآليات الكافية بالنسبة للتشاور والحوار. وهنا ينبغي أن يتمثّل هدف المشاورات مع الشعوب الأصلية في التماس الحصول على توافق الآراء بشأن الجوانب الرئيسية، ومن ذلك مثلاً الوقوف على الأثر الذي يمكن أن يكون سلبياً وناجماً عن الأنشطة أو التدابير الرامية إلى التخفيف والتعويض عن ذلك الأثر إضافة إلى آليات تقاسم المنافع المستقاة من تلك الأنشطة.

٤ - دراسات الأثر وتدابير التعويض

١٠١ - دراسات الأثر وتعريف التدابير الملائمة للتعويض عن أثر سلبي تم تحديده تتصل بحكم التعريف بعملية التشاور. ولدى الاعتراف بحق الشعوب الأصلية في حفظ وحماية أراضيها وبيئاتها، تظل المعايير والممارسات الدولية تتطلّب إجراء دراسات الأثر الاجتماعي والبيئي باعتبار ذلك ضماناً محدّداً لحماية حقوق الشعوب الأصلية، وبالذات ما يتصل بالمشاريع التي تنطوي على الاستثمار أو التنمية أو الاستكشاف أو الاستخراج للموارد الطبيعية وعلى النحو الذي يرجَّح معه التأثير على تلك الحقوق.

٥ - تقاسم المنافع

١٠٢ - إضافة إلى الحق في التعويض عن الأضرار أو تدابير التخفيف عن الآثار السلبية، يحقّ للشعوب الأصلية أن تتقاسم المنافع الناشئة عن الأنشطة التي تتم في أقاليمها التقليدية وخاصة ما يتصل بتنمية الموارد الطبيعية. والشركات مُلزَمة بواجب احترام حقوق الشعوب الأصلية ومن ثم إنشاء الآليات التي تكفل مشاركة تلك الشعوب الأصلية في المنافع المتولّدة من الأنشطة ذات الصلة. وينبغي لتقاسم المنافع أن يُنظَر إليه بوصفه وسيلة لإقرار حق وليس مكافأة خيرية أو صنيع بمعروف تسديه الشركة من أجل تأمين الدعم الاجتماعي للمشروع أو تقليل النزاعات المحتمل نشوبها. وينبغي إيلاء الاعتبار لوضع آليات تكفل تقاسم المنافع بما يدعم بحق قدرة الشعوب الأصلية على رسم ومتابعة أولوياتها الإنمائية الخاصة بها مع مساعدة الشعوب الأصلية على أن تضفي مزيداً من الفعالية على الآليات والمؤسسات التي تتولى إقامتها بمعرفتها في مجال صنع القرار.

دال - الصناعات الاستخراجية العاملة في أقاليم الشعوب الأصلية أو على مقربة من تلك الأقاليم

١٠٣ - ما زال الأثر الذي ينجم عن الصناعات الاستخراجية بالنسبة للشعوب الأصلية موضع انشغال خاص من جانب المقرِّر الخاص. وفي العديد من التقارير التي صدرت بشأن أقطار محدّدة، فضلاً عن التقارير الخاصة، وفي استعراضه لحالات بعينها، تدارس المقرر الخاص حالات مختلفة تُولّد فيها أنشطة الصناعات الاستخراجية آثاراً تتعدى على حقوق الشعوب الأصلية. ويهدف المقرِّر الخاص للمساهمة في الجهود المبذولة في هذا الصدد، وفي توضيح وحلّ المشاكل الناشئة عن أنشطة الصناعات الاستخراجية فيما يتصل بالشعوب الأصلية. وفي عام ٢٠١١ عمل المقرِّر الخاص على تعميم استبيان بشأن مشاريع استخراج وتنمية الموارد الطبيعية في الأقاليم التي تخص الشعوب الأصلية أو بالقرب من تلك الأقاليم، بحيث يهدف إلى جمع وفهم الآراء والشواغل والتوصيات المتعلقة بهذه القضية.

١ - التقييم الأوّلي للردود على الاستبيان

١٠٤ - الآراء التي أفادت بها الشعوب الأصلية والحكومات ودوائر الأعمال التجارية والأطراف صاحبة المصلحة، فيما يتعلق بإنشاء مشاريع استخراج الموارد الطبيعية والمشاريع المتصلة بالطاقة في أراضي الشعوب الأصلية، تكشف عن أنه برغم وجود وعي متنامٍ بالحاجة لاحترام حقوق الشعوب الأصلية، فلا يزال الأمر ينطوي على كثير من المشكلات التي بقيت على حالها. وتعكس ردود منظمات وممثلي الشعوب الأصلية، إضافة إلى الحكومات

والشركات، فهماً واضحاً للأثر السلبي، بل الكارثي، بالنسبة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية بسبب المشاريع غير المسؤولة أو غير المبالية التي كانت، أو ما زالت، تنفَّذ في أقاليم الشعوب الأصلية دون توفير الضمانات اللائقة أو دون مشاركة الشعوب المعنية ذاتها.

١٠٥ - وبالإضافة إلى ذلك، وفيما التزم كثير من الحكومات بضرورة حماية حقوق الشعوب الأصلية، بل ودلّلت على وعي بالحاجة المذكورة، فإن الردود على الاستفتاء التي تلقاها المقرِّر الخاص من الدول، فضلاً عن تلك الواردة من مصادر أخرى، جاءت لتعكس بدورها غياب توافق بين الآراء فيما يتعلق بحجم واجبات الدول فيما يتصل بمشاريع استخراج وتنمية الموارد وسُبل تأمين الحماية المطلوبة. وفي كثير من الردود، وخاصة تلك الواردة من دوائر الأعمال التجارية، جرى الإيضاح بأن الحكومات تجنح إلى النأْي بنفسها عن تنفيذ نتائج إجراءات التشاور وغير ذلك من التدابير اللازمة لضمان حقوق الشعوب الأصلية في سياق العمليات الاستخراجية، مع اقتصارها على دور المنظِّم ليس إلاّ. وحقيقة أن الدول تجنح إلى إحالة دورها الحمائي إلى الشركات التجارية وردت بصورة متكررة بوصفها مسألة تدعو للانشغال وخاصة في الحالات التي تكون فيها الأُطر التنظيمية للدول فيما يتصل بحقوق الشعوب الأصلية، بما في ذلك ما يتعلق بحماية الأراضي والموارد فضلاً عن التشاور وتقاسم المنافع قاصرة أو غائبة من الأساس.

١٠٦ - وثمة مجال مهم آخر استدعى ردوداً متباينة تتعلق بالتوازن بين المغارِم والمنافع الناجمة عن مشاريع التنمية الاستخراجية. وبرغم أن المستجيبين كانوا على بيِّنة من الأثر السلبي الناجم عن تلك الأنشطة الاستخراجية على حياة الشعوب الأصلية في الماضي، فقد أعربوا عن منظورات متباينة بصورة واسعة بشأن تحقّق وقيمة المنافع الفعلية أو المحتملة بالنسبة للصناعات الاستخراجية وخاصة فيما يتصل بالمستقبل. وفي ردودها على استبيان المقرِّر الخاص أكدت حكومات كثيرة الأهمية الكبرى لهذه الأنشطة بالنسبة لاقتصاداتها فيما شارك كثير من دوائر الأعمال التجارية الرأي بأن الشعوب الأصلية يمكن أن تفيد من أنشطة الصناعات الاستخراجية.

١٠٧ - ومن جانبها، أعربت الشعوب الأصلية عن تشكّك لا يستهان به إزاء هذه المسائل. وفي كثير من الحالات أعربت عن رفضٍ مباشر لإمكانية الإفادة من المشاريع الاستخراجية أو الإنمائية في أقاليمها التقليدية. والغالبية الساحقة من الشعوب الأصلية، وكثير منها لديه تجربة مباشرة بشأن مشاريع محدّدة أثّرت على أقاليمها ومجتمعاتها المحلية، أكّدت في ردودها على رؤية تدل على خيبة الأمل إضافة إلى الانطباع الذي يفيد بأن الدول والأعمال التجارية

ما برحت جاهلة بحقوق وشواغل الشعوب الأصلية، فضلاً عن شعور دائم بافتقاد الأمن فيما يتصل بسبلها المعيشية بوجه الأنشطة الاستخراجية المهيمنة. وهذه المفاهيم أفضت بالشعوب الأصلية إلى أنها أصبحت لا ترى أي أثر إيجابي من تلك العمليات التي يُنظَر إليها على أنها لا تعدو قرارات تُفرَض من القمة إلى القاعدة ويتم اتخاذها في إطار من التواطؤ بين الدولة والشركات من أجل حماية مصالح كل من هذين الطرفين أكثر من مراعاة نتائج القرارات المتفاوَض عليها مع المجتمعات ذات الصلة.

٢ - خطة عمل المقرِّر الخاص المقتَرحة للمستقبَل

١٠٨ - في رأي المقرِّر الخاص، يظلّ غياب فهم القضايا الرئيسية بين صفوف جميع الفعاليات المعنية بمثابة حاجز رئيسي يحول دون الحماية الفعّالة وإقرار حقوق الشعوب الأصلية في سياق مشاريع التنمية الاستخراجية. وقد اقتَرن هذا مع وجود مناطق رمادية عديدة على صعيد المفاهيم والقوانين مما أثبت بشكل قاطع كونه مصدراً من مصادر النزاع الاجتماعي. وتطرح التجارب المقارنة أمثلة كافية عن اندلاع وتصاعد مثل هذه النزاعات مع ما نجم عن ذلك من إضفاء الطابع الراديكالي على المواقف ذات الصلة. وحيثما تندلع نزاعات اجتماعية تتعلق بالخطط الاستخراجية أو الإنمائية في مناطق الشعوب الأصلية فكل طرف يخسر بغير استثناء.

١٠٩ - وقد جاءت الردود على استبيان المقرِّر الخاص لتدلّل على الحاجة للعمل على تغيير الحالة الراهنة للأمور إذا ما كان لمعايير حقوق الشعوب الأصلية أن ينجم عنها أثر له مغزاه على سياسات الدولة والشركات إضافة إلى الإجراءات التي تتصل بالشعوب الأصلية. وكخطوة أوّلية نحو حدوث هذا التغيير ما سوف يتمثّل في التوصُّل إلى فهم مشتَرك فيما بين الشعوب الأصلية والفعاليات الحكومية والمشاريع التجارية وغير ذلك من الأطراف. والمقرِّر الخاص على بيّنة من التعقيدات التي ينطوي عليها أي جهد يرمي إلى مواءمة المصالح المختلفة ذات الصلة فضلاً عن صعوبات تجسير الهوّة الفاصلة بين وجهات النظر المتعارضة في الوقت الحالي.

١١٠ - ومع ذلك فإن المقرِّر الخاص على قناعة بالحاجة إلى التوصُّل لفهم مشتَرك لمضمون ونطاق حقوق الشعوب الأصلية، إضافة إلى الآثار المترتبة على هذه الحقوق بالنسبة إلى استصواب وفعالية القيام بأنشطة في مجال الصناعات الاستخراجية في المستقبل، سواء في أقاليم الشعوب الأصلية أو بالقرب منها، إضافة إلى طابع مسؤولية الدول عن حماية حقوق الشعوب الأصلية في هذا السياق وكذلك الأثر الفعلي أو المحتمل الذي ينجم عن الصناعات الاستخراجية (سلباً وإيجاباً) والمسائل ذات الصلة. وبغير مثل هذا الفهم سيظلّ تطبيق معايير

حقوق الشعوب الأصلية موضع خلاف فيما تبقى هذه الشعوب معرّضة إلى إساءات خطيرة تمسّ ما لها من حقوق الإنسان سواء على المستوى الفردي أو الجماعي. كما أن الأنشطة الاستخراجية التي تؤثّر على الشعوب الأصلية سوف تظل تواجه مشاكل اجتماعية واقتصادية خطيرة.

١١١ - ويُعدّ المقرِّر الخاص مُلتزِماً، خلال الفترة الثانية من ولايته، بالعمل بالتنسيق مع الآليات الأخرى وخاصة آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، التابعة لمجلس حقوق الإنسان، من أجل وضع توصيات ملموسة وعملية توضّح بالتفصيل الآثار المترتبة على معايير حقوق الإنسان المعمول بها حاليا، وبما يساعد الدول ودوائر الأعمال التجارية والشعوب الأصلية على أن تشق طريقها في غمار القضايا الصعبة التي تنجم عندما تعمل الصناعات الاستخراجية في أقاليم تلك الشعوب أو بالقرب منها.

خامساً - الخلاصة

١١٢ - يؤكّد المقرِّر الخاص من جديد التزامه العميق بالولاية التي يتحمّل تبعاتها، ويدرك بكل تواضع المسؤولية التي تمثّلها، ويشكر جميع الذين آزروه ولا يزالون يؤازرونه في اضطلاعه بهذا الدور. وبصورة خاصة فهو يعرب عن امتنانه للثقة التي أوليت له من جانب مجلس حقوق الإنسان، ويوجّه الشكر إلى مفوضية حقوق الإنسان وموظفيها على ما لقيه من مساعدة مخلصة. كما يشكر الموظفين والباحثين العاملين ضمن مشروع دعم المقرّر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية وهو ما يمثّل جزءاً من برنامج قوانين وسياسات الشعوب الأصلية في جامعة أريزونا بالولايات المتحدة. وأخيراً، يوجّه الشكر إلى الكثير من الشعوب الأصلية والحكومات وهيئات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وغيرها ممن تعاونوا معه على مدار السنوات الثلاث الماضية من أجل تنفيذ الولاية التي يضطلع بها.

١١٣ - ويعرب المقرِّر الخاص عن اغتباطه بتقديم تقريره إلى الجمعية العامة متطلعاً إلى إجراء حوار مع الدول بشأن الأعمال التي يقوم بها. وبرغم ما شعر به من تشجيع إزاء التطوّرات الإيجابية التي طرأت في كثير من الأماكن، فما زال مشغولاً إزاء النضالات المتواصلة في سبيل حقوق الشعوب الأصلية والانتهاكات التي تتعرض لها هذه الحقوق في أنحاء العالم كله. وخلال الفترة الثانية من ولايته فلسوف يجعل من وضع التدابير العملية لمعالجة هذه المشاكل الضاغطة أولوية عليا من خلال تحديد الممارسات الجيدة وطرح النماذج العملية، والبِناء على ما سبق إحرازه من أوجه التقدّم. ومن خلال أعماله، يحدوه

الأمل في أن يساعد في إطار الجهود المتعددة الأوجه، المبذولة حالياً وصولاً إلى تحقيق المستقبل الذي توخته الجمعية العامة عندما أصدرت إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية في عام ٢٠٠٧ وهو مستقبل من شأنه أن يشهد تقديراً كاملاً للهويات والثقافات التي تتميّز بها الشعوب الأصلية، فيما تتاح فيه الفرصة لهذه الشعوب كي تسيطر على مقاديرها في ظل ظروف من المساواة وضمن المجتمعات الأوسع التي ما برحت تعيش بين ظهرانيها.