الأمم المتحدة

A/HRC/18/42

الجمعية العامة

Distr.: General
17 August 2011
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثامنة عشرة
البند ٥ من جدول الأعمال
هيئات وآليات حقوق الإنسان

التقرير النهائي عن الدراسة المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات

تقرير آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية

موجز

تكمِّل هذه الدراسة التقرير المرحلي المقدم من آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية (A/HRC/EMRIP/2010/2) عن طريق التركيز على أمثلة للممارسات الجيدة المتعلقة بمشاركة الشعوب الأصلية في المستويات المختلفة لصنع القرار. وهي تشمل أيضاً المشورة رقم ٢(٢٠١١) لآلية الخبراء: القرارات. وينبغي قراءة هذه الدراسة بالاقتران مع التقرير المرحلي.

(A) GE.11-15482 020911 060911

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٨	٣
ثانياً –	تحديد الممارسات الجيدة	٩-١٥	٤
ثالثاً –	عمليات ومؤسسات صنع القرارات داخل الشعوب الأصلية	١٦-٣٩	٥
	ألف – عمليات ومؤسسات صنع القرار للشعوب الأصلية	١٧-٢٢	٥
	باء – برلمانات ومنظمات الشعوب الأصلية	٢٣-٣٠	٨
	جيم – النظم القانونية للشعوب الأصلية	٣١-٣٥	٩
	دال – دور نساء الشعوب الأصلية في صنع القرار	٣٦-٣٩	١١
رابعاً –	المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية	٤٠-٨١	١٢
	ألف – المشاركة المباشرة في العمليات البرلمانية	٤٠-٤٧	١٢
	باء – المشاركة في الحوكمة	٤٨-٦٠	١٤
	جيم – المشاركة في نظم الحوكمة الهجينة	٦١-٦٢	١٧
	دال – الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة	٦٣-٦٩	١٧
	هاء – المشاركة في المحافل والعمليات الإقليمية والدولية	٧٠-٧٦	١٩
	واو – أمثلة أخرى للممارسات الجيدة	٧٧-٨١	٢١

المرفق

المشورة رقم ٢(٢٠١١) المقدمة من آلية الخبراء:

الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرار ٢٣

أولاً – مقدمة

١- طلب مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٣/١٢، إلى آلية الخبراء أن تجري دراسة عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات، وأن تقدم تقريراً مرحلياً إلى المجلس في دورته الخامسة عشرة، ودراسة نهائية في دورته الثامنة عشرة.

٢- وقدمت آلية الخبراء تقريرها المرحلي بشأن الدراسة (A/HRC/EMRIP/2010 /2) إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة عشرة، وهو تقرير أُخذت فيه في الحسبان المناقشات التي جرت في الدورة الثالثة للآلية، المعقودة في تموز/يوليه ٢٠١٠. وقد أجرت آلية الخبراء، في ذلك التقرير، تحليلاً للإطار الدولي لحقوق الإنسان ذي الصلة، ولعمليات ومؤسسات صنع القرارات داخل الشعوب الأصلية، ولمشاركة الشعوب الأصلية في آليات صنع القرارات المرتبطة بالمؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية.

٣- ورحب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٧/١٥، بنجاح آلية الخبراء في إتمام تقريرها المرحلي وشجعها على إتمام إجراء الدراسة وفقاً لقرار المجلس ١٣/١٢، وطلب إليها أن تسوق أمثلة لممارسات جيدة على مستويات مختلفة من صنع القرار.

٤- وهذا التقرير النهائي عن الدراسة المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات تكمّل التقرير المرحلي عن طريق التركيز على أمثلة من الممارسات الجيدة لمشاركة الشعوب الأصلية في المستويات المختلفة لصنع القرار.

٥- وكما هو الحال بالنسبة إلى الدراسة الأولى لآلية الخبراء، تتضمن الآلية إسداء مشورة ترتبط بالدراسة ذات الصلة والتي تتعلق، في هذه الحالة، بالشعوب الأصلية وبحقها في المشاركة في صنع القرار.

٦- والأمثلة على الممارسات الجيدة المبينة في هذا التقرير مستمدة من بحوث آلية الخبراء ومن التقارير الواردة، بعد طلب الحصول على معلومات من جهات من بينها الدول، ومن حلقة عمل فنية عُقدت في آذار/مارس ٢٠١١.

٧- وقد تساعد الأمثلة المبينة أدناه الدول والشعوب الأصلية والمنظمات الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها في حماية وتعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار.

٨- وقدم كثير من المراقبين، في الدورة الثالثة لآلية الخبراء، تعليقات على واجب الدولة في الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية، وقد استُخدمت هذه التعليقات لإثراء هذا التقرير بالمعلومات، وبخاصة المشورة رقم ٢ (انظر المرفق).

ثانياً – تحديد الممارسات الجيدة

٩- أولاً، من الصعب تحديد ما يشكل في الواقع ممارسة "جيدة" تنطوي على مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار، وثانياً، من الصعب تقييم ما إذا كان يمكن وصف ممارسة ما بـ "الجيدة"، لعدة أسباب ليس أقلها المسافة التي تفصل آلية الخبراء عن السياق الذي يجري فيه اتباع هذه الممارسات. وثالثاً، من الصعب الحصول على معلومات شاملة من جميع المناطق.

١٠- وقد تكون الآليات التي تتيح مشاركة الشعوب الأصلية في عمليات صنع القرارات الخارجية غير المتعلقة بها إشكالية لأسباب مختلفة منها أن هذه الآليات قد تعمل في بيئات لا تكون فيها الشعوب الأصلية مهيمنة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، وأنه في حين تعزز هذه الآليات مشاركة الشعوب الأصلية، فإنها لا تذهب إلى حد توفير فرص لها تكون متكافئة مع الفرص المتاحة للأفراد والشعوب من غير الشعوب الأصلية؛ أو أنها لا تسمح عملياً بتأثير أكبر للشعوب الأصلية على القرارات؛ لأنها تُنفَّذ بشكل سيئ، أو لأنها تواجه مشكلات لم يمكن التنبؤ بها مسبقاً؛ أو لأنها تعطي ميزة لمشاركة أفراد معينين من الشعوب الأصلية على آخرين، مما يثير شواغل بشأن قدرتها على تحقيق المساواة بين الأفراد.

١١- وللأسباب المذكورة أعلاه، لا يمكن لآلية الخبراء أن تتحقق من أن جميع الممارسات المذكورة في هذا التقرير ليست محل خلاف أو أنها جيدة بشكل موضوعي من جميع النواحي. وبإمكان آلية الخبراء، بطبيعة الحال، الإشارة فقط إلى أن عناصر من ممارسات معينة تبدو إيجابية في بعض جوانبها استناداً إلى البحوث التي تجريها والتقارير التي ترد إليها.

١٢- ولتقييم ما إذا كانت الممارسة جيدة، جعلت آلية الخبراء إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية أساساً لمعاييرها.

١٣- وتعتبر آلية الخبراء العوامل المبينة أدناه هامة عند تحديد ما إذا كانت الممارسة جيدة أم لا، مع أن قائمة العوامل هذه غير جامعة. وربما يكون أهم مؤشر للممارسة الجيدة هو مدى مشاركة الشعوب الأصلية في صوغ الممارسة وموافقتها عليها. وتشمل المؤشرات الأخرى المدى الذي تؤدي في حدوده الممارسة إلى:

(أ) إتاحة وتعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار؛

(ب) تمكين الشعوب الأصلية من التأثير في نتائج القرارات التي تؤثر عليها؛

(ج) إعمال حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها؛

(د) اشتمالها، حسب الحالة، على إجراءات و/أو عمليات تشاور فعالة لالتماس الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية.

١٤- وقد أدرجت في التقرير بعض الممارسات حتى عندما يوجد احتمال لعدم تنفيذها بشكل جيد، وذلك من أجل تسليط الضوء على ما تنطوي عليه هذه الممارسات من إمكانية حماية وتعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار.

١٥- ويمكن أن توجد الممارسات الجيدة في جملة أمور من بينها في قانون و/أو برنامج من برامج السياسة العامة و/أو مشروع منفرد و/أو مكون من مكونات مشروع.

ثالثاً - عمليات ومؤسسات صنع القرارات داخل الشعوب الأصلية

١٦- في سياق هذا التقرير، فإن عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية هي عمليات ومؤسسات للشعوب الأصلية؛ وبعبارة أخرى، فإنها تعمل لصالح الشعوب الأصلية ووفقاً لممارسات تحددها هذه الشعوب. وهذا لا يعني أن عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية ينبغي أن تكون تقليدية بالمعنى التاريخي؛ ولكنها، بدلاً من ذلك، قد تشمل عمليات ومؤسسات تطورت مع مرور الزمن، مما يعني إمكانية احتوائها على ممارسات أحدث تكون قد جاءت استجابة لتأثيرات خارجية. وفي بعض الحالات، قد تنشأ أيضاً عمليات ومؤسسات صنع القرار للشعوب الأصلية نتيجة لنقاش وحوار أو حتى نتيجة لاتفاق مع الدولة. وقد تحظى أحياناً - وإن كان ليس دائماً - عمليات صنع القرار الداخلية باعتراف الدولة وتخضع لقانونها.

ألف - عمليات ومؤسسات صنع القرار للشعوب الأصلية

١٧- لدى كثير من مؤسسات الشعوب الأصلية عملياتها الخاصة بصنع القرار، وبعضها مذكور في التقرير المرحلي لآلية الخبراء[(١)]. ولا يزال كثير من هذه المؤسسات يتلقى الدعم من المجتمعات المحلية على الرغم من أن اعتراف الدولة بها محدود في بعض الأحيان (إن وُجد أصلاً). والحق في الاحتفاظ بهذه العمليات والمؤسسات المتميزة في مجال صنع القرار يتجسد، في جملة أمور، في المواد ٥ و٢٠ و٣٤ من إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية.

١٨- وبصورة عامة، فإن الأداء الحالي لعمليات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية وللمؤسسات المرتبطة بهذه العمليات يتسم بالإيجابية من حيث إنها تسهّل مشاركة الشعوب الأصلية وأفراد هذه الشعوب في إدارة الشؤون العامة بطرق تتماشى فلسفياً وثقافياً مع فهم الشعوب الأصلية للحوكمة. ومما له مغزى أن العمليات والمؤسسات الداخلية لصنع القرار لدى الشعوب الأصلية تعبر أيضاً عن درجة من درجات الاستقلال الذاتي للشعوب الأصلية

(١) الوثيقة A/HRC/15/35، الفقرات ٤٢-٦٦.

وتقريرها لمصيرها، بعيداً عن أي تأثير خارجي يُفرض عليها، على الرغم من أنه قد يكون للدولة مع ذلك السلطة العليا بموجب قانونها، وينطبق ذلك على بعض الأمثلة المذكورة أدناه.

١٩- ويمكن الاطلاع على أمثلة لصنع القرار لدى الشعوب الأصلية في إدارة هذه الشعوب للموارد في المحميات والأقاليم الخاصة بها[٢]. وتشتمل الممارسات الناجحة على تلك التي يحترم فيها المجتمع والسلطات الأخرى عمليات الشعوب الأصلية ومعارفها التقليدية بشأن صنع القرار. وثمة نظام مثالي[٣] في هذا الصدد هو نظام 'ساسي' المستخدم في هاروكو في إندونيسيا، حيث تتولى مؤسسات الشعوب الأصلية "*كيوانغ*" على مدى أجيال تنظيم المجتمع المحلي بما يضمن بقاءه ملتزماً وموحداً في إدارة الثروة السمكية والموارد الساحلية الهامة الأخرى. ويوجد مثال آخر هو أنظمة كايمونا العرفية لصيد الأسماك في نيوزيلندا، التي تسمح لشعب الماوري بإدارة الصيد التقليدي للأسماك في بعض المناطق، بما في ذلك من جانب مؤسسات شعب الماوري المنظَّمة وفقاً لمعتقداته الخاصة، وإن كان الأمر يخضع في نهاية المطاف وعلى نحو يُعتد به لسيطرة الحكومة.

٢٠- كذلك فإن كونايالا *كوماركا* هي إحدى خمس وحدات إقليمية خاصة في بنما تتمتع بالاستقلال الإداري عن طريق مجالس عامة تقليدية إقليمية ومحلية. وتخضع *الكوماركا* لتقاليد وعادات شعب الكونا، وتتخذ قراراتها في إطار ما نص عليه الدستور والتشريعات. وتتخذ الشعوب الأصلية معظم القرارات المتعلقة بالمسائل الثقافية والاقتصادية والسياسية التي تؤثر عليها، وتقوم كذلك برصد إعمال حقوقها. ويحكم *الكوماركا* مجلس كونا العام، وهو السلطة العليا ويضم المجالس المحلية للمجتمعات المحلية البالغ عددها ٤٩، والتي يمثِّل كلاً منها رئيسٌ (يدعى *سايلا*). ويدير المنطقة قادة عامون ثلاثة (الكاسيك) ينتخبهم مجلس كونا العام. ويجتمع المجلس لمدة أربعة أيام كل ستة أشهر. وبالإضافة إلى ممثلي المجتمعات المحلية البالغ عددهم ٤٩ ممثلاً "*سايلا*"، فإن مشاركة ممثلي الجمعية الوطنية في المجلس الوطني إلزامية كما هو الحال بالنسبة إلى محافظ الإقليم وممثلي المقاطعات الأربع والمديرين الإقليميين لكل مؤسسة أنشئت في إطار *الكوماركا*. وعلاوة على ذلك، يجب على كل مجتمع محلي أن يضم امرأة واحدة من الشعوب الأصلية في وفده[٤].

---

(٢) انظر Indigenous and Community Conserved Areas, "Indigenous and Community Conserved Areas" .2009, available fromwww.iccaforum.org

(٣) He Hong Mu Xiuping and Eliza Kissya with Yanes, "Indigenous knowledge and customary law in natural resource management: experiences in Yunnan, China and Haruku, Indonesia", Asia .Indigenous Peoples Pact Foundation, 2010

(٤) منظمة العمل الدولية، *التطبيق العملي لحقوق الشعوب الأصلية والقبلية: دليل لتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩* (جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٩). المتاح على العنوان الشبكي التالي: .www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_106474.pdf

٢١- وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تحتفظ أمم كثيرة من أمم الهنود الأميركية بما تبقى لها من سيادة على أقاليمها، وإن كانت هذه السيادة تُمارس في بعض الأحيان على مناطق أصغر بكثير من المناطق التي كانت تسيطر عليها تاريخياً. وفي الممارسة العملية، فإن المذهب المجسد في القانون الدستوري للولايات المتحدة يتيح للأمم الهندية الأمريكية أن تضع القوانين وفقاً لهياكلها الخاصة بالحوكمة ويتيح لها العمل في إطار النظم القانونية الخاصة بها. ولكن المذهب الدستوري المتعلق بالسلطة الكاملة للكونغرس يعني أن بإمكان الكونغرس أن يسن تشريعات تبطل القانون الهندي الأمريكي[٥].

٢٢- وفي كندا، دخل عدد من الأمم الأولى في اتفاقات مع حكومات المقاطعات الكندية والحكومة الاتحادية تخوّل هذه الأمم ممارسة قدر أكبر من الحكم الذاتي على أراضيها، مثل أمة نيسغا في كولومبيا البريطانية[٦]، ويتماشى ذلك مع السياسة الكندية المتمثلة في الاعتراف بالحق الأصيل للأمم الأولى في الحكم الذاتي[٧]. وتمارس حكومة نيسغا ليسيمس الحكم الذاتي على مجموعة واسعة من الأمور، بما في ذلك التعليم والأراضي والموارد[٨]. وفي الجهة الأخرى من كندا، شكلت شعوب نوناتسيافوت في نيوفاوندلاند حكومة تمارس الحكم الذاتي في مجالات الصحة والتعليم والثقافة، وفقاً للاتفاق الخاص بمطالبات الإنويت لابرادور المتعلقة بالأراضي[٩]. وتوجد بعض الأمم الأهلية في كندا التي لها حكومات تقوم على أساس معاهدات. وتنص المعاهدات المعقودة بين هذه الأمم الأصلية والتاج على حق أساسي لهذه الأمم في المشاركة في جميع عمليات صنع القرار بشأن المسائل التي تؤثر عليها وذلك على أساس الرضا المتبادل.

---

(٥) David Getches, Charles F. Wilkinson and Robert A. Williams, Jr., *Cases and Materials on Federal Indian Law*, 5th ed. (Thomson/West, 2005).

(٦) انظر Nisga'a Final Agreement, available from www.nisgaalisims.ca/nisgaa-final-agreement.

(٧) انظر submission of the Government of Canada to the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, July 2010. See also the submission of the University of Arizona Rogers College of Law Indigenous Peoples Law and Policy Program, "Best Practices for the Participation of First Nations in the Governance of Canada" (1 March 2011). Submissions to the Expert Mechanism are on file with secretariat of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

(٨) Nisga'a Final Agreement (انظر الحاشية ٦).

(٩) انظر Department of Labrador and Aboriginal Affairs, Newfoundland Labrador, Canada, www.laa.gov.nl.ca/laa/land_claims/index.html#1.

باء – برلمانات ومنظمات الشعوب الأصلية

٢٣- يوجد عدد من الأمثلة على برلمانات ومنظمات الشعوب الأصلية التي تمكِّن الشعوب الأصلية من التأثير في صنع القرار في المسائل التي يمكن أن يكون لها علاقة بهم.

٢٤- والبرلمانات الصامية (Sámi) التي أُنشئت في النرويج والسويد وفنلندا في الأعوام ١٩٨٩ و١٩٩٢ و١٩٩٥ على التوالي، هي هيئات تتوخى تحقيق عدد من الأهداف من بينها تسهيل التشاور مع الصاميين بشأن المسائل التي تؤثر عليهم. وتختلف ولاية هذه البرلمانات وقواعدها التنظيمية من بلد إلى آخر.

٢٥- وفي السويد، مُنح البرلمان الصامي مسؤوليات خاصة تتعلق بالمشاركة في صنع القرار؛ فهو يقرر، على سبيل المثال، توزيع مِنَح الدولة وتوزيع الأموال الأخرى المتاحة للشعب الصامي؛ وهو يعين مجلس مدارس الصاميين؛ ويدير مشاريع اللغة الصامية؛ وهو الوكالة الإدارية المسؤولة عن تربية غزال الرنة؛ ويشارك في التخطيط الاجتماعي ويرصد مدى تلبية احتياجات الشعب الصامي، بما في ذلك المصالح الصناعية المرتبطة بغزال الرنة فيما يتعلق بالأرض والمياه؛ وينشر معلومات عن أوضاع الصاميين[١٠].

٢٦- وفي فنلندا، يتعين على السلطات، بموجب المادة ٩ من قانون البرلمان الصامي لعام ١٩٩٥، التفاوض مع هذا البرلمان بشأن جميع التدابير المهمة التي قد تؤثر بشكل مباشر على مركز الصاميين بوصفهم شعباً من الشعوب الأصلية[١١].

٢٧- ويسلم الاتفاق المبرم بين حكومة النرويج والبرلمان الصامي بشأن إجراءات التشاور، بحق الصاميين في استشارتهم بشأن المسائل التي قد تؤثر عليهم مباشرة، ويحدد الإجراءات التي تنطبق على الحكومة ووزاراتها ومديرياتها وغيرها من الوكالات أو الأنشطة التابعة للدولة في المسائل التي قد تؤثر على مصالح الصاميين تأثيراً مباشراً، بما في ذلك التشريعات والقواعد التنظيمية والقرارات الإدارية المحددة أو الفردية، والمبادئ التوجيهية والتدابير والقرارات[١٢].

---

(١٠) انظر مساهمة السويد المقدمة إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، دورة عام ٢٠١٠، وهي متاحة على العنوان التالي:
www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

(١١) انظر مساهمة فنلندا المقدمة إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، دورة عام ٢٠١٠، وهي متاحة على العنوان التالي:
www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm; ILO guide to LO Convention n. 169; (انظر الحاشية رقم ٤)؛ وA/HRC/18/35/Add.2

(١٢) انظر مساهمة النرويج المقدمة إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، دورة عام ٢٠١٠، وهي متاحة على العنوان التالي:
www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

٢٨- وفي الفلبين، تم بموجب قانون حقوق الشعوب الأصلية لعام ١٩٩٧ إنشاء هيئة استشارية تضم زعماء تقليديين وشيوخاً وممثلين لقطاعي النساء والشباب من شعوب أصلية مختلفة تقدم المشورة إلى اللجنة الوطنية المعنية بالشعوب الأصلية بشأن المسائل المتعلقة بمشاكل هذه الشعوب وتطلعاتها ومصالحها. وفي عام ٢٠٠٣، اعتمدت اللجنة مجموعة من المبادئ التوجيهية الخاصة بتشكيل الهيئة الاستشارية وتفعيلها، وهي مبادئ تعترف بتشكيل الهيئات الاستشارية على المستويات الوطني والإقليمي والمحلي، وكذلك على مستوى المجتمع المحلي عند ظهور الحاجة لإجراء مشاورات مركزة. وتقيِّم الهيئة الاستشارية، في جملة أمور، القضايا والشواغل الهامة للشعوب الأصلية، وتقدم إسهامات إلى اللجنة وتوصيات بشأن السياسات لكي تعتمدها اللجنة[١٣].

٢٩- وفي كاليدونيا الجديدة، يتعين على الكونغرس التشاور مع مجلس الشيوخ العرفي، الذي يتألف من أعضاء مجلس الشيوخ من الكاناك الممثلين لكل واحدة من المناطق التقليدية في كاليدونيا الجديدة، عند النظر في أي قانون أو سياسة عامة تمس هوية الكاناك. وعندما يعترض مجلس الشيوخ العرفي على القانون أو السياسة، يجب على الكونغرس إعادة النظر في قراره، وبعد ذلك يسري الموقف الذي يتخذه الكونغرس في هذا الشأن[١٤]. وفي حين تحافظ هذه الممارسة على رأي كونغرس كاليدونيا الجديدة فيما يتعلق بالمسائل التي تكون ذات أهمية أساسية للكاناك، فإنها توفر الفرصة لممثلي الكاناك للمساهمة في مداولات الكونغرس.

٣٠- ويشكل مؤتمر الإنويت القطبي مثالاً جيداً للتعاون الإقليمي بين الشعوب الأصلية. فالمؤتمر يعقد كل أربع سنوات جمعياته العمومية التي تُناقش فيها قضايا مثل تنمية الموارد وتغير المناخ. وتجمع قمة قادة الإنويت الحكومات الإقليمية والوطنية لأمم الإنويت[١٥].

جيم - النظم القانونية للشعوب الأصلية

٣١- بموجب المواد ٥ و٢٧ و٣٤ و٤٠، يؤكد إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية على حق الشعوب الأصلية في الحفاظ على نظمها القانونية الخاصة بها وفي

---

(١٣) دليل منظمة العمل الدولية لتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (انظر الحاشية ٤).

(١٤) انظر المساهمة المقدمة من المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية بعنوان "Some examples of good practices for indigenous peoples' participation in decision making: political participation, consultation standards, and participation in development projects" (بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة المتعلقة بمشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار: المشاركة السياسية، ومعايير التشاور، والمشاركة في المشاريع الإنمائية) (١١ آذار/مارس ٢٠١١).

(١٥) Submission by Sara Olsvig to the technical workshop on good practices associated with indigenous peoples and the right to participate in decision-making of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (9-10 March 2011).

تعزيزها. كما تنص المادتان ٨ و٩ من الاتفاقية المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) لمنظمة العمل الدولية على مزيد من التفاصيل عن هذه الحقوق. ويمكن للنظم القانونية للشعوب الأصلية، بما في ذلك الجوانب التشريعية والقضائية والإجرائية، أن تحافظ على الوئام داخل مجتمع الشعوب الأصلية وأن تعزز قدرة هذه الشعوب على التأثير خارجياً في صنع القرار.

٣٢- ورغم أن لدى بنغلاديش نظاماً موحداً للحكم، فإن النظام القانوني والإداري لأقاليم تشيتاغونغ هِلْ منفصل ومتميز عن النظام القانوني والإداري في الأجزاء الأخرى من البلد. وبشكل غير رسمي، ما زالت نظم العدالة المطبقة في كثير من مجتمعات الشعوب الأصلية تُستخدم لتسوية الخلافات بشأن المسائل الصغيرة المدنية والجنائية على حد سواء. ومؤسسات العدالة التقليدية، أي قيادات الدوائر الثلاث، والرؤساء الذين يُدْعون *"موزا" و"الكاربايس"* في القرى، تكمل عمل المؤسسات القضائية للدولة ويُسلَّم بولايتها القضائية بشأن المسائل التي تنطوي على قوانين الأسرة القائمة على العرف، وبعض الحقوق المتعلقة بالأراضي والموارد الطبيعية[١٦].

٣٣- أما دعم ممارسة النظم القانونية للشعوب الأصلية في ولاية صباح في ماليزيا لضمان استمرار استقلالية هذه النظم فقد كان نتيجة لدعوات متكررة من زعماء الشعوب الأصلية ومؤسساتها. ويشكل الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة الاتحادية لتحسين صورة المحاكم الأهلية في ولاية صباح، والتي كانت مهملة لعقود من الزمن، أحد الأمثلة على ذلك، وهو دعم قُدم ليُستخدم في جملة أمور منها بناء محاكم جديدة للشعوب الأصلية ومركز لتدريب موظفي هذه المحاكم، بما يتيح نقل المعارف المتعلقة بالنظم القانونية للشعوب الأصلية إلى قيادات شابة[١٧].

٣٤- وتمثل النظم القانونية للشعوب الأصلية في محافظتي راتاناكيري ومونـدولكيري في كمبوديا ممارسة جيدة، رغم أنها لا تحظى باعتراف رسمي من الدولة. وعادة ما تكون هذه النظم متسقة مع قيم الشعوب الأصلية، بما في ذلك ما يتعلق بمشاركة جميع الأفراد والأسر المتضررين من جريمة مدعاة. وأوضح بعض القرويين أنهم يقدرون النظم القانونية للشعوب الأصلية لأنها تشمل كثيرين من – المجتمع المحلي – ولأن الأحكام التي تصدرها تعكس آراء الأغلبية. وعلاوة على ذلك، يجري بتوافق الآراء، في بعض المجتمعات، اختيار رؤساء القرى

---

(١٦) Raja Devasish Roy, Sara Hossain, Dr. Meghna Guhathakurta, "Access to Justice for Indigenous Peoples in Bangladesh", United Nations Development Programme (UNDP, Bangkok, 2007). Available from http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/CaseStudy-02-Bangladesh.pdf.

(١٧) Jens Dahl, Genevieve Rose, "Development and Customary Law", *Indigenous Affairs*, International Work Group for Indigenous Affairs, 2010. Available from: http://issuu.com/iwgia/docs/ia_1_2_2010.

المسؤولين، في جملة أمور، عن الحفاظ على السلم في المجتمع المحلي، كما يجري على أساس معايير تشمل مدى تصرفهم وفقاً لمصالح الجماعة[١٨].

٣٥- ويعترف دستور المكسيك بحق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، وخصوصاً فيما يتعلق بالانتخابات وبممارسة أشكال الحوكمة الخاصة بهم (المادة ٢). وبالطريقة نفسها، يسلم دستور أواكساكا (المادتان ١٦ و٢٥) بحق الشعوب الأصلية في انتخاب وترشيح سلطاتها وممثليها في البلديات طبقاً لنظمها القانونية والسياسية.

دال - دور نساء الشعوب الأصلية في صنع القرار

٣٦- بموجب قانون حقوق الإنسان وإعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، تتمتع المرأة بالحق في المساواة في ممارسة حق الشعوب الأصلية في المشاركة في العمليات والمؤسسات الداخلية والخارجية لصنع القرار. وما زال يوجد عمل كبير ينبغي القيام به لمعالجة أوجه القصور.

٣٧- وما زالت المرأة تضطلع، في كثير من مجتمعات الشعوب الأصلية، بأدوار هامة في صنع القرار، بما في ذلك ما يتعلق بالمناسبات الثقافية والاحتفالية التي يجري فيها التفاعل والتعلّم ونقل المعرفة فيما بين الأجيال. وعن طريق هذه العمليات، تحصل المرأة على الفرصة لتمكين نفسها وتمكين الآخرين. كما تتخذ النساء قرارات يومية هامة تتعلق بالزراعة وباختيار المحاصيل، فضلاً عن قرارات بشأن الإمداد اليومي للأسرة بالطعام، مما يسهم في توفير سبل عيش الأسر والمجتمعات المحلية.

٣٨- وفي شمال شرق الهند، حيث لا تزال مجتمعات السكان الأصليين تعاني من الصراعات، تؤدي نساء شعب ناغا دوراً هاماً في حفظ السلام. وقد سلّم كثيرون بأن القرارات التي اتخذتها نساء ناغا في حالات اتسمت بالتوتر قد ساعدت في نزع فتيل الصراعات وصون السلم[١٩].

٣٩- وتلقت آلية الخبراء معلومات عن نوبي كيثيل - رابطة أسواق نسائية للشعوب الأصلية في مانيبور، بالهند - كمثال على مشاركة نساء الشعوب الأصلية في صنع القرارات الحكومية، وإن كان ذلك عن طريق الاحتجاج السلمي والتحريض وليس عن طريق عمليات

---

(١٨) Maria Backstrom, Jeremy Ironside, Gordon Paterson, Jonathan Padwe, Ian G. Baird, "Indigenous Traditional Legal Systems and Conflict Resolution in Ratanakiri and Mondulkiri Provinces, Cambodia" (UNDP, Bangkok, 2007).

(١٩) Submission by the Asia Indigenous Peoples' Pact to the Expert Mechanism, "Good practices of indigenous peoples' participation in decision making" (March 2011).

رسمية لإسماع صوت نساء الشعوب الأصلية[٢٠]. وكافحت نوبي كيثيل بنجاح من أجل تضمين القرارات الحكومية بناء متجر كبير في محيط أسواق نوبي كيثيل. ونتيجة لذلك، واستجابة لمطالب نساء نوبي كيثيل، تم تشييد مبنى جديد يضم السوق "الخاصة بهن".

رابعاً - المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية

ألف - المشاركة في العمليات البرلمانية

٤٠- وفقاً للمعلومات التي تم الحصول عليها في مقابلات مع برلمانيين من الشعوب الأصلية، فإن من المهم الرجوع إلى المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية والقيام بتثقيف وتدريب مشرعي الأكثرية والموظفين البرلمانيين في مجال قضايا الشعوب الأصلية[٢١].

٤١- ويمكن لآليات تضمن تمثيل الشعوب الأصلية في برلمانات الدول أن توفر فرصة هامة للشعوب الأصلية للمشاركة في عملية صنع القرار والتأثير فيها بشأن مجموعة واسعة من القضايا. فعلى سبيل المثال، ضمِن شعب الماوري في نيوزيلندا تمثيلهم في البرلمان منذ عام ١٨٦٧. فكل شخص من أصل ماوري يمكنه أن يختار بين أن يكون على القوائم الانتخابية للماوري أو على القوائم الانتخابية العامة. ومنذ عام ١٩٩٦، يتغير عدد مقاعد الماوري في مجلس النواب تبعاً لنسبة أفراد الماوري المسجلين في القوائم الانتخابية للماوري مقارنة بالقوائم الانتخابية العامة. ويبلغ عدد مقاعد الماوري في مجلس النواب حالياً سبعة مقاعد. ويضم مجلس النواب أيضاً لجنة مختارة لشؤون الماوري يحيل إليها المجلس أي قضية يكون لها تأثير على شعب الماوري[٢٢]. وبالمثل، توجد لدى شعب الباتوا في بوروندي مقاعد دائمة في كلا مجلسي الجمعية الوطنية، علاوة على ضمان وجود ممثلين لشعب الباتوا في اللجنة الوطنية للأراضي[٢٣].

---

(٢٠) Submission by the Centre for Organisation Research and Education to the Expert Mechanism, "Human rights and indigenous peoples" (1 March 2011).

(٢١) Elizabeth Powley, "Diversity in Parliament: listening to the voices of minorities and indigenous peoples", Inter-Parliamentary Union and UNDP (2010). Available from www.ipu.org/splz-e/chiapas10/interview.pdf.

(٢٢) انظر contribution of New Zealand to the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 2010 session, available from www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

(٢٣) Constitution of Burundi, as referred to by the Indigenous Peoples of Africa Co-ordinating Committee; see www.ipacc.org.za/eng/default.asp. See also Minority Rights Group International, Burundi, available from www.minorityrights.org/?lid=4703&tmpl=printpage.

٤٢- وفي إقليم خانتي - مانسيسكي المتمتع بالحكم الذاتي والتابع للاتحاد الروسي، يوجد مجلس للشعوب الأصلية يشكل جزءاً من هيكل مجلس الدوما الإقليمي (البرلمان). وللإقليم حصة تمثيلية للشعوب الأصلية منصوص عليها في التشريعات[٢٤]. وثمة حل إيجابي آخر على مستوى المحافظات هو الضمانة الإضافية المتمثلة في حصول شعب النينيتز على تمثيل مباشر في مقاطعة *أوكروغ* المتمتعة بالاستقلال الذاتي[٢٥].

٤٣- ويمكن لنظم التمثيل النسبي في الانتخابات أن تساعد في انتخاب أفراد من الشعوب الأصلية في برلمانات الدول، كما هو مبين، على سبيل المثال، في الدستور المؤقت لنيبال[٢٦]. ومع ذلك، قد تكون هناك حاجة أيضاً إلى تدابير لضمان أن يؤدي انتخاب أفراد الشعوب الأصلية إلى التأثير في عملية صنع القرار.

٤٤- ويتعاون فرع غرينلاند التابع لمؤتمر الإنويت القطبي، الذي يمثل السكان الأصليين في غرينلاند، تعاوناً وثيقاً مع حكومة غرينلاند من أجل إنشاء آليات أفضل للاستماع والتشاور فيما يتعلق بمشاريع التنقيب عن النفط والغاز، ومشاريع التعدين وغيرها من الصناعات الضخمة في غرينلاند. وعلاوة على ذلك، يحق لأي مواطن من مواطني غرينلاند التصويت في الانتخابات البرلمانية، وليس فقط الإنويت، فإن جميع الممثلين في حكومة وبرلمان غرينلاند هم حالياً من الإنويت[٢٧].

٤٥- وتتعزز قدرة الشعوب الأصلية على التأثير في صنع القرار في البرلمان عندما تنشئ البرلمانات هيئات داخلية تُعنى بالمسائل التي تحظى باهتمام مركزي من جانب الشعوب الأصلية، مثل لجان شؤون الشعوب الأصلية في الكونغرس المكسيكي، التي يمكن أن تؤثر في صياغة القوانين[٢٨].

٤٦- وفي جنوب أفريقيا، ينص قانون القيادات التقليدية وإطار الحكم لعام ٢٠٠٣ على وجوب أن يقوم أمين البرلمان بإحالة أي مشروع قانون برلماني يتعلق بالقانون العرفي أو بأعراف المجتمعات التقليدية، قبل اعتماده في مجلس النواب حيث يُقدم، إلى المجلس الوطني للزعماء التقليديين للتعليق عليه[٢٩].

---

(٢٤) A/HRC/15/37/Add.5. See also Kathrin Wessendorf, *An Indigenous Parliament? Realities and Perspectives in Russia and the Circumpolar North* (International Work Group of Indigenous Affairs, April 2005).

(٢٥) *المرجع نفسه*.

(٢٦) A/HRC/12/34/Add.3.

(٢٧) Submission by Olsvig (انظر الحاشية ١٥).

(٢٨) ورقة مقدمة من 'أوليه بروتسيك' إلى حلقة العمل الفنية المعنية بالممارسات الجيدة المرتبطة بالشعوب الأصلية، والحق في المشاركة في صنع القرار في آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية (٩-١٠ آذار/مارس ٢٠١١).

(٢٩) *المرجع نفسه*.

٤٧- وفي كولومبيا، ينص الدستور على حجز مقاعد برلمانية لممثلين عن الشعوب الأصلية تختارهم مجتمعاتهم المحلية مباشرة، بينها مقعدان (من أصل ١٠٢) في المجلس الأعلى: مجلس الشيوخ ومقعد واحد (من أصل ١٦٦) في المجلس الأدنى: مجلس النواب[٣٠].

باء - المشاركة المباشرة في الحوكمة

٤٨- لا بد من الإشادة بالمشاركة المباشرة للشعوب الأصلية في تنفيذ الصكوك الدولية الرامية إلى حماية وتعزيز حقوق هذه الشعوب. فقد صدقت نيبال على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ في عام ٢٠٠٧، وأنشأت فرقة عمل حكومية رفيعة المستوى لاستعراض البرامج والسياسات الحكومية القائمة، وإعداد خطة شاملة لتنفيذ الاتفاقية. وتتألف فرقة العمل من ممثلين من ١٥ وزارة ذات صلة فضلاً عن ممثلين عن الشعوب الأصلية من المؤسسة الوطنية للنهوض بقوميات الشعوب الأصلية ومن الاتحاد النيبالي لقوميات الشعوب الأصلية[٣١].

٤٩- وأنشأت الأرجنتين مجلس مشاركة الشعوب الأصلية وكلفته بضمان مشاركة الشعوب الأصلية في مواءمة التشريعات المحلية مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩[٣٢]. وشكل المجلس مكتباً للتنسيق بين الممثلين على الصعيد الإقليمي ومجلس تنسيق يشرف على السجل الوطني لمجتمعات الشعوب الأصلية، ويحدد المشاكل ويضع الأولويات لحلها، فضلاً عن إعداد برنامج لأنشطة المعهد الوطني لشؤون السكان الأصليين على المدين الطويل والمتوسط[٣٣].

٥٠- وفي كينيا، شملت المشاورات الوطنية بشأن الدستور اجتماعات محددة للشعوب الأصلية أدت إلى اعتراف الدستور المعتمد في عام ٢٠١٠ بحقوق الصيادين - قاطفي الثمار في أراضيهم[٣٤].

٥١- وفي جنوب أفريقيا، انصب التركيز الرئيسي لمجلس خوي سان الاستشاري الوطني على "تحقيق التزام الحكومة بشأن مسألة الاعتراف بالهياكل التقليدية للشعوب الأصلية وبسلطة هذه الشعوب[٣٥].

---

(٣٠) ورقة مقدمة من 'كاترين إيورن' إلى حلقة العمل الفنية المعنية بالممارسات الجيدة المرتبطة بالشعوب الأصلية، والحق في المشاركة في صنع القرار في آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية (٩-١٠ آذار/مارس ٢٠١١).

(٣١) منظمة العمل الدولية، دليل إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (انظر الحاشية ٤).

(٣٢) *المرجع نفسه*.

(٣٣) *المرجع نفسه*.

(٣٤) Samburu Women for Education and Environment Development Organization, as reported in "Kenya's New Constitution Benefits Indigenous Peoples", Cultural Survival, 8 December 2010, available from www.culturalsurvival.org/news/kenya/kenyas-new-constitution-benefits-indigenous-peoples.

(٣٥) منظمة العمل الدولية واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب "جنوب أفريقيا: الأحكام الدستورية والتشريعية والإدارية المتعلقة بالسكان الأصليين"، ٢٠٠٩، المتاحة على العنوان الشبكي التالي: www.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/country_reports/Country_reports_SouthAfrica.pdf.

٥٢- وعلى مستوى الحكومة المحلية في نيوزيلندا، هناك مثال إيجابي هو المجلس الإقليمي لخليج بِلِنْي الذي يسمح لشعب الماوري بالتسجيل في قائمة منفصلة خاصة بالماوري على أن يُحدد عدد أعضاء المجلس بحسب عدد الأشخاص المسجلين في القائمة[٣٦].

٥٣- واعتمدت جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠١٠ قانون تعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية. ويلاحظ المقرر الخاص أن القانون، حسب جميع الروايات، قد وُضع بطريقة تشاركية، عن طريق المشاورات مع الشعوب الأصلية نفسها، ومع المنظمات غير الحكومية الكونغولية والدولية ومع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات العامة الكونغولية ذات الصلة[٣٧]. وبموجب القانون، يصدر التكليف بالتشاور مع الشعوب الأصلية، عموماً، عند "النظر في أي تدابير تشريعية أو إدارية أو برامجية قد تؤثر على الشعوب الأصلية أو عند صياغة هذه التدابير أو عند تنفيذها" وينبغي التشاور أيضاً فيما يتعلق بالتدابير التي تؤثر على أراضي أو موارد الشعوب الأصلية أو بإنشاء مناطق محمية تؤثر على طريقة حياة هذه الشعوب. ويجب إجراء مشاورات بحسن نية بهدف الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية المعنية[٣٨].

٥٤- وهناك مثال آخر، في تايلند، هو إنشاء مجلس الشعوب الأصلية للعمل مباشرة مع لجنة الإصلاح الوطني في عملية الإصلاح الوطني. وكان تشكيل مجلس محلي مستقل للشعوب الأصلية في المناطق التي تقطنها أغلبية من شعوب كارِن الأصلية بمثابة آلية لمشاركتها في إنشاء مكتب على صعيد المقاطعة، ليصبح في وقت لاحق هيئة تمثل صوت الشعوب الأصلية فيما يتعلق بتنمية المقاطعة[٣٩].

٥٥- وفي أستراليا، فإن المؤتمر الوطني للشعوب الأولى في أستراليا هو مجموعة حديثة التأسيس تهدف إلى إسماع صوت السكان الأصليين وسكان جزر مضيق توريس على الصعيد الوطني[٤٠]. ويمكن للمؤتمر أن يضطلع بدور مهم كأداة لإسهام السكان الأصليين في الهياكل الرسمية للحوكمة في الدولة، وذلك في سبيل الاعتراف بحقوق السكان الأصليين وسكان جزر مضيق توريس.

٥٦- وتشارك شعوب المايا كيتشيس في توتونيكابان في صنع القرار عن طريق مجلس بلدي. ويتألف المجلس من ٤٨ ممثلاً، يأتي كل منهم من إحدى المقاطعات الثماني والأربعين

---

(٣٦) انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/18/35/Add.4.

(٣٧) المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية "بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة" (انظر الحاشية ١٤).

(٣٨) *المرجع نفسه*.

(٣٩) Submission by Suraporn Suriyamonton (Network of Indigenous Peoples in Thailand) to the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.

(٤٠) National Congress of Australia's First Peoples available http://natiotu.customers.ilisys.com.au/wp-content/uploads/2010/11/fact_sheet-what_is_the_congress.pdf.

في توتونيكابان، ويُنتخبون وفقاً لتقاليد المايا. ويتداول المجلس في المسائل المتعلقة بإدارة توتونيكابان في مجالات التعليم والقضايا الثقافية والبيئية والقضائية[٤١].

٥٧- وفي غواتيمالا، فإن أكاديمية لغات المايا هي كيان ذو استقلال ذاتي من كيانات الدولة يشجع على تطوير لغات المايا في البلد. وتضم الأكاديمية ممثلاً عن كل مجموعة من المجموعات اللغوية الاثنتين والعشرين وتؤدي دوراً رئيسياً في تعزيز القانون المتعلق باللغات الوطنية وتمثل إطاراً معيارياً موحداً بشأن كتابة لغات المايا[٤٢].

٥٨- وتتألف الرابطة الغواتيمالية لعُمَد وسلطات الشعوب الأصلية من عُمد بلديات الشعوب الأصلية المنتخبين وفقاً لممارسات الشعوب الأصلية وهي ترجع في منشئها إلى الاتفاق الخاص بهوية الشعوب الأصلية وحقوقها. وتسترعي الرابطة الانتباه إلى مصالح الشعوب الأصلية في سياق الحكومات المحلية[٤٣].

٥٩- وأدى قانون حقوق التصويت في الولايات المتحدة الأمريكية لعام ١٩٦٥، الذي سُن لإعطاء الهنود الأميركيين صوتاً أكبر في القوانين على الصعيدين الوطني والمحلي وصعيد الولايات، إلى تيسير مشاركة الأمريكيين من السكان الأصليين في صنع القرار، ولا سيما على الصعيد المحلي[٤٤].

٦٠- ويرى المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية أن مشروع القانون الخاص المتعلق بالتشاور في بيرو يمكن وصفه بأنه إيجابي ويذكر، في هذا الصدد، الدعم الذي تلقاه المشروع من منظمات الشعوب الأصلية. ووفقاً لإعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، ينص مشروع القانون على أن الرضا هو الهدف من المشاورات، وينص ثانياً على حل عملي في الحالات التي لا يتم فيها التوصل إلى اتفاق؛ ويتمثل هذا الحل في أن القرار النهائي يقع على عاتق الدولة، ولكن يجب على الدولة أن تقدم تبريراً لقرارها وتبين أنه ما زال يراعي حقوق الإنسان لمجتمعات الشعوب الأصلية المتأثرة، وأن القرار يخضع للمراجعة القضائية[٤٥]. ومع ذلك، يبدو أن العملية التي تؤدي إلى اعتماد القانون قد تعثّرت.

---

(٤١) Submission by the Government of Guatemala to the Expert Mechanism (March 2011).

(٤٢) *المرجع نفسه*.

(٤٣) *المرجع نفسه*.

(٤٤) المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية "بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة" (الحاشية ١٤).

(٤٥) *المرجع نفسه*.

جيم – المشاركة في نظم الحوكمة الهجينة

٦١- في نيوزيلندا، أبرمت بعض قبائل "إيوي" اتفاقات مع الحكومة للإدارة المشتركة للموارد الطبيعية، مثل البحيرات، الأمر الذي يبين أن الشعوب الأصلية قادرة على المشاركة مباشرة في صنع القرار في إطار ترتيبات شراكة مع الوكالات الحكومية[٤٦]. وبالمثل، فوضت الحكومة الاتحادية، في الولايات المتحدة الأمريكية، مسؤولية إدارة وصيد الحيتان القوسية الرأس في آلاسكا إلى المجتمعات المحلية المشتغلة بهذا الصيد في هذه المنطقة عن طريق عضوية تلك المجتمعات المحلية في لجنة إسكيمو آلاسكا لصيد الحيتان التي تعمل على حماية هذا النشاط وثقافته لدى الشعوب الأصلية في إطار قواعد اللجنة الدولية لصيد الحيتان[٤٧]. وفي كندا، أُبرم "اتفاق مطالبات أراضي منطقة نونوفوت" لعام ١٩٩٣ الذي يشمل بصورة أساسية مجالس إدارة مشتركة للأراضي والموارد تضمن للإنويت أن يُشرَكوا ويشاركوا فعلياً في القرارات المتعلقة بصون الأراضي وتنميتها مستقبلاً في منطقة مستوطنة نونوفوت[٤٨].

٦٢- وفي منطقة مرتفعات تشيتاغونغ في بنغلاديش، تشارك المؤسسات والمجالس المنتخبة للشعوب الأصلية على مستوى المقاطعة والإقليم الحكومةَ المركزية السلطة الإدارية عن طريق موظفي المقاطعات والمقاطعات الفرعية.

دال – الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٦٣- مع أن الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة مفهوم جديد نسبياً على الصعيد الدولي، فإنه أحد أهم المبادئ التي ترى الشعوب الأصلية أنه، بوصفه حقاً من الحقوق، يمكن أن يحمي حقها في المشاركة. ويمكن أن يكون التنفيذ الفعال في شكل قوانين وسياسات محددة. وقد ضُربت أمثلة على ذلك أعلاه، وتشمل مثال جمهورية الكونغو الديمقراطية التي سنت تشريعاً ينص على الاستشارة بقصد الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية.

٦٤- وفي عام ٢٠٠٥، وضعت شركة نوفاتيك، وهي ثاني أكبر شركة للغاز الطبيعي في الاتحاد الروسي تعمل في مقاطعة يامال – نينيتز المستقلة ذاتياً، برنامجاً اجتماعياً – اقتصادياً من أجل شعوب النينيتز المتضررة من أنشطتها ومعها، معتمدةً على عقد اجتماعات مع أعضاء المجتمع المحلي وزعمائه. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، وُقع اتفاق مع منظمة النينيتز المحلية يحدد شروط التعاون بين الشركة والشعوب الأصلية. وقدمت الشركة الدعم للبنية التحتية

---

(٤٦) انظر مثلاً موقع وزارة البيئة في حكومة نيوزيلندا على الرابط التالي:
.www.mfe.govt.nz/publications/rma/nps-settlements-june09/html/page3.html

(٤٧) انظر الإفادة التي قدمتها السيدة 'أيورنس' إلى حلقة العمل الفنية المعنية بالممارسات الجيدة (انظر الحاشية ٣٠).

(٤٨) *المرجع نفسه*.

وسمحت للشعوب الأصلية بالحفاظ على سبل عيشها التقليدية واقتصادها التقليدي، مع الاستفادة في الوقت نفسه من فرص العمل في مجال تنمية قطاعي النفط والغاز[٤٩].

٦٥- وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، قام وزير الهيدروكربونات والطاقة في عام ٢٠١٠ بعملية تشاور بشأن مشروع مقترح لاستكشاف الهيدروكربونات في أراضي شاراغوا نورتي، وإيسوزو، التي تسكنها شعوب أصلية. وتمخضت العملية عن توقيع اتفاق بين الحكومة وجمعية شعوب الغواراني في شاراغوا نورتي، وإيسوزو، يوثق موافقة مسبقة للمجتمعات المحلية على بدء أنشطة الاستكشاف. وجرى الإشادة بوزارة الهيدروكربونات والطاقة لاحترامها مؤسسات ونظم الغواراني التقليدية[٥٠].

٦٦- وفي ماليزيا، ورغم القضايا المتعلقة بالتنفيذ، فإن القوانين المحلية، مثل تشريع غابة ولاية صباح وتشريع حدائق ولاية صباح، تتضمن أحكاماً تضمن استشارة الشعوب الأصلية قبل إنشاء محميات الغابات والمناطق المحمية. ويمكن أن تشكل هذه الأحكام الأساس الذي يمكن أن تستند إليه الشعوب الأصلية في مطالبة الحكومة بالحصول على موافقتها قبل تنفيذ أي مشروع تنمية[٥١].

٦٧- وفي أستراليا، يجب على مجالس أراضي السكان الأصليين، بموجب المادة 23AA من القانون المتعلق بحقوق السكان الأصليين في الأراضي لعام ١٩٧٦ (الإقليم الشمالي) أن "تعطي الأولوية لحماية مصالح الملاّك التقليديين من السكان الأصليين في أراضي السكان الأصليين الداخلة ضمن منطقة المجلس، ومصالح غيرهم من السكان الأصليين المهتمين بتلك الأراضي" و"دعم التشاور الفعال مع الملاك التقليديين من السكان الأصليين بشأن أراضي السكان الأصليين في منطقة المجلس، وغيرهم من السكان الأصليين المهتمين بتلك الأراضي في المنطقة المذكورة". وجاء في المادة ٤٥ أنه لا يجوز منح رخصة تعدين بخصوص أراضي سكان أصليين ما لم يبرَم اتفاق بين مجلس أراضي السكان الأصليين وجهة التعدين المعنية.

---

(٤٩) A/HRC/EMRIP/2009/5.

(٥٠) انظر Oxfam, Case study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous” Peoples of Charagua Norte and Isoso: proposed hydrocarbons exploration project in San Isidro “Block Santa Cruz, Bolivia، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، متاحة على الرابط التالي: www.oxfamamerica.org/publications/bolivian-government-consultation-with-guarani-indigenous-peoples.

(٥١) إفادة قدمتها منظمة "ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية" إلى آلية الخبراء (انظر الحاشية ١٩ أعلاه).

٦٨- وأوجبت المحاكم الكندية التشاور مع الشعوب الأصلية فيما يتصل بالأنشطة التي قد تؤثر فيها، بما فيها تنمية مناطق الغابات[٥٢]. وعلاوة على ذلك، يجب أثناء التشاور إعطاء الشعوب الأصلية كامل المعلومات لكي تفهم ما يقترح عليها فهماً سليماً[٥٣].

٦٩- وقررت المحاكم الكندية أيضاً أنه يجب تبرير الأفعال التي تتعارض مع الحقوق الأصلية والحقوق التعاهدية للسكان الأصليين؛ ولتبرير هذه الأفعال يجب على الحكومة أن تتشاور مع الشعوب الأصلية المعنية بالموضوع.

هاء - المشاركة في المحافل والعمليات الإقليمية والدولية

٧٠- تعد "المبادئ التوجيهية المتعلقة بقضايا الشعوب الأصلية التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية" مثالاً مهماً على تعميم ودمج قضايا الشعوب الأصلية في منظومة الأمم المتحدة، ويشمل ذلك الأنشطة العملية والبرامج على الصعيد القطري. وهذه المبادئ التوجيهية، التي ساهم في وضعها المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، تتيح أطراً معيارية سياساتية وعملية واسعة النطاق لتنفيذ نُهُج للتنمية يقوم على حقوق الإنسان ويراعي الأبعاد الثقافية من أجل الشعوب الأصلية وبالتعاون معها. وتتضمن المبادئ التوجيهية أيضاً قائمة موارد بشأن الممارسات الجيدة والدروس المستفادة من عمليات وضع البرامج بشأن قضايا الشعوب الأصلية[٥٤].

٧١- وأشير إلى نموذج من أفضل الممارسات هو الاجتماعات التحضيرية الإقليمية التي تُعقد سنوياً في آسيا لرسم الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بشتى آليات وإجراءات الأمم المتحدة، بالإضافة إلى هيئات ووكالات دولية أخرى معنية بالموضوع، والتي تعقدها منظمة "ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية" بمشاركة نشطة من جانب ممثلين ذاتيي الاختيار للشعوب الأصلية وخبراء في مجال قضايا الشعوب الأصلية وخبراء وممثلين من وكالات الأمم المتحدة. ويتابع "تجمّع آسيا" تلك الاجتماعات أثناء دورات المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء من أجل إعداد بيانات وتوصيات مشتركة والتخطيط لأنشطة الدعوة والربط الشبكي وإيجاد الدعم[٥٥].

---

(٥٢) انظر *مجلس أمّة هايدا ضد كولومبيا البريطانية* (٢٠٠٤)، *Council of the Haida Nation v British Columbia* [2004] SCC 73، *وأمة تلينغيت الأولى في منطقة نهر تاكو ضد وزير الغابات*، *Taku River Tlingit First Nation v Minister of Forests* [2004] SCC 74. انظر أيضاً الإفادة التي قدمتها حكومة كندا إلى آلية الخبراء (تموز/يوليه ٢٠١٠)، Government of Canada Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision Making: A Submission by the Government of Canada to the UN Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (July 2010).

(٥٣) *Delgamuukw v. British Columbia,* [1997] 3 S.C.R. 1010, para. 168.

(٥٤) متاحة على الرابط التالي: www.undg.org/index.cfm?P=270.

(٥٥) انظر الإفادة الذي قدمتها منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (انظر الحاشية ١٩).

٧٢- ويوجد مثال آخر للممارسات الجيدة في مجال مشاركة الشعوب الأصلية على الصعيد الدولي هو الدور الذي أداه التجمع العالمي للشعوب الأصلية في التفاوض بشأن إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية واعتماده.

٧٣- إن المجلس الاستشاري لجماعة الأنديز (دولة بوليفيا المتعددة القوميات، وكولومبيا، وإكوادور، وبيرو) هو هيئة استشارية تقدم المشورة بشأن الجوانب السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للتكامل دون الإقليمي لأنه يؤثر في الشعوب الأصلية. ويضم المجلس مندوباً عن الشعوب الأصلية من كل دولة يُختار من بين أعضاء المنظمات الوطنية للشعوب الأصلية ذوي المراتب العليا وفق الإجراءات المعمول بها على الصعيد الوطني[٥٦].

٧٤- ومن الأمثلة على الممارسات الجيدة في بنغلاديش والهند الجهود التي يبذلها المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية لإشراك ممثلي الشعوب الأصلية في المشاورات وفي تنفيذ أنشطته. ففي بنغلاديش، دعمت منظمة العمل الدولية نشاطاً لجمْع ممثلين عن الشعوب الأصلية وعن برلمانيي هذه الشعوب معاً لوضع توصيات ومقترحات تتعلق بالاعتراف الدستوري بتلك الشعوب، ثم أحيلت هذه التوصيات والمقترحات إلى لجنة الإصلاح الدستوري[٥٧].

٧٥- وتشارك ست منظمات للشعوب الأصلية مشاركة رسمية ودائمة في مجلس المنطقة القطبية الشمالية، وهو محفل حكومي دولي رفيع المستوى تُمثَّل فيه الشعوب الأصلية كجهات مشاركة دائمة إلى جانب ثماني دول من دول المنطقة القطبية الشمالية وتؤدي دوراً كبيراً في تحديد جدول الأعمال وفي عمليات صنع القرار بالاستناد إلى توافق الآراء[٥٨].

٧٦- وظل "برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية" يُجري مشاورات مع الشعوب الأصلية بشأن مبادئه التوجيهية من أجل التماس الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية الأخرى التي تعتمد على الغابات[٥٩]، مع أن المقرر الخاص يشير إلى طرق يمكن بها تحسين مشروع المبادئ التوجيهية (مثلاً في الرسالة التي أرسلها في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١١ إلى المستشار الأقدم لشؤون السياسات ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

---

(٥٦) منظمة العمل الدولية، دليل لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (انظر الحاشية ٤).

(٥٧) ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (انظر الحاشية ١٩).

(٥٨) إفادة قدمتها أولسفيغ (انظر الحاشية ١٥).

(٥٩) مثلاً في أروشا في الفترة ٢٧-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

واو – أمثلة أخرى للممارسات الجيدة

٧٧- معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المنشأة وفقاً لمبادئ باريس لديها ولاية إسداء المشورة إلى الحكومات في مجال صياغة التشريعات والإجراءات. وبصفتها هذه فإنها، كهيئات مستقلة، يمكنها أداء دور مهم في جمع ممثلي الحكومات والشعوب الأصلية معاً، الأمر الذي يشجع على مشاركة الشعوب الأصلية في المناقشات والقرارات المتعلقة بالقضايا التي تهمها. ويمكن لهذه المؤسسات أيضاً أن تشدد على ضرورة قيام جميع أصحاب المصلحة بضمان إشراك ممثلي الشعوب الأصلية في صنع القرار.

٧٨- واعتمدت اللجنة الماليزية لحقوق الإنسان نُهُجاً تعاونية وتجاوبية بشأن إيجاد الحلول الرامية إلى تحسين وضع حقوق الشعوب الأصلية في الأرض والاعتراف بهذه الحقوق، عن طريق التحقيقات الوطنية في حقوق الشعوب الأصلية في الأرض. ومن أساليب التحقيق التي ستُستعمل دعوة الجمهور إلى تقديم إفادات وعقد مشاورات وجلسات علنية تكون فيها الشعوب الأصلية من بين أصحاب المصلحة الرئيسيين. ومن شأن البحوث، التي تشمل أنشطة رسم خرائط المجتمعات المحلية، أن تضمن مشاركة الشعوب الأصلية ومنظماتها في الحصول على البيانات اللازمة لوضع خرائط لنظام معلومات جغرافية تبين حدود الأراضي التي تطالب بها الشعوب الأصلية(٦٠).

٧٩- وتقدم حملة "سد الفجوة" التي تنظمها لجنة حقوق الإنسان الأسترالية بجمع جميع الأطراف معاً في إطارها من أجل تحقيق المساواة في مجال الصحة للشعوب الأصلية. وفي عام ٢٠٠٧، تفاوضت الأطراف بشأن اتخاذ موقف واستراتيجية متفق عليهما للتصدي لمسألة انعدام المساواة في مجال الصحة. وأُنشئت لجنة توجيهية تضم هيئات عليا مهنية – صحية رفيعة المستوى من السكان الأصليين وسكان جزر مضيق توريس وآخرين من غير الشعوب الأصلية، وأسفرت اللجنة عن قيام علاقة إيجابية مع الممثلين الحكوميين المعنيين ترمي إلى تحقيق مجموعة متفق عليها من الأطراف. ويقوم رئيس الوزراء بتقديم بيان وطني بشأن هذه الأهداف أثناء دورة الانعقاد السنوية الأولى للبرلمان، وذلك كتدبير من تدابير المساءلة.

٨٠- وفي إندونيسيا، قام تحالف الشعوب الأصلية للأرخبيل (*Aliansi Masyarakat Adat Nusantara*)، وهو شبكة وطنية للشعوب الأصلية، بالتوقيع على مذكرة تفاهم مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لتناول الادعاءات المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان وللترويج للإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. وهناك أمثلة مشابهة للترويج لهذا الإعلان لدى الشعوب الأصلية تمكن هذه الشعوب من المشاركة في صنع القرار، وهي الآن جزء من أنشطة شبكة آسيا والمحيط الهادئ للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

---

(٦٠) مذكرة قدمتها اللجنة الماليزية لحقوق الإنسان إلى آلية الخبراء.

٨١- وشجعت الأوساط الأكاديمية ووكالات الأمم المتحدة مبادئ عدم التمييز، والمشاركة، والمساءلة، والتمكين، التي سمحت للفئات المحرومة والضعيفة بالاندماج بدرجة أكبر في الحوكمة. وبالخصوص، فإن المنشور الذي أصدره المركز الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمعنون "Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific" (نحو الحوكمة الشاملة للجميع: النهوض بمشاركة الفئات المحرومة في آسيا والمحيط الهادئ) يعرض الدروس المستفادة في ثمانية بلدان في آسيا والمحيط الهادئ. وتنادي دراسات الحالات الإفرادية بإدماج الفئات المستبعدة، بما في ذلك الشعوب الأصلية، لضمان أن تمثَّل تمثيلاً فعالاً، وإيجاد الأوضاع المفضية إلى المزيد من احترام حقوق الإنسان لكل الشعوب وتعزيزها وإعمالها[٦١]. وهذا المثال يشكل ممارسة جيدة اضطلعت بها إحدى وكالات الأمم المتحدة لتشجيع وتعزيز مؤسسات وعمليات صنع القرار لدى الشعوب الأصلية في أوضاع شتى.

(٦١) United Nations Development Programme, Towards Inclusive Governance (2007), http://www.snap-undp.org/elibrary/Publications/TowardsInclusiveGovernance.pdf (accessed 17 April 2011).

المرفق

المشورة رقم ٢(٢٠١١) المقدمة من آلية الخبراء: الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرار

١- الشعوب الأصلية هي من بين قطاعات المجتمع المُستبعدة والمهمَّشة والمحرومة أكثر من غيرها. وقد أحدث ذلك آثاراً سلبية على قدرتها على تحديد وجهة مجتمعاتها، بما في ذلك صنع القرار في المجالات التي تؤثر في حقوقها ومصالحها. وقد يكون ذلك أحد العوامل الرئيسية التي لا تزال تسهم في حالة الحرمان التي تعيشها هذه الشعوب. ومن الضروري ضمان حقوق الشعوب الأصلية في صنع القرار ومشاركتها في القرارات التي تؤثر فيها لتمكينها من حماية جملة أمور منها ثقافاتها، بما فيها لغاتها، وأراضيها وأقاليمها ومواردها. بيد أن الشعوب الأصلية قد مارست، في حالات كثيرة، أو ما تزال تمارس، أشكالاً من الحوكمة خاصة بها.

٢- وحق الشعوب الأصلية في المشاركة راسخ في القانون الدولي. ومنذ عهد قريب، زاد التركيز في خطاب الشعوب الأصلية على الحقوق التي لا تمكّن الشعوب الأصلية من المشاركة في عمليات صنع القرارات التي تؤثر فيها فحسب، بل التي تسمح لها فعلياً أيضاً بالتحكم في نتائج هذه العمليات.

٣- ويتجلى هذا النطاق من الحقوق في الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية الذي يتضمن أكثر من ٢٠ حكماً عاماً يتعلق بالشعوب الأصلية وصنع القرار. وتمتد هذه الحقوق من الحق في تقرير المصير، الذي يشمل الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي، إلى الحقوق في المشاركة والإشراك بنشاط في عمليات صنع القرار. وتنص أحكام أخرى على واجبات محددة من جانب الدول لضمان مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار لتحقيق أهداف منها الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة؛ والتشاور والتعاون مع هذه الشعوب؛ واتخاذ التدابير بالاشتراك معها[٦٢].

٤- ولما كان الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية تعبيراً معيارياً عن توافق الآراء الدولي القائم بشأن حقوق الإنسان الفردية والجماعية للشعوب الأصلية على نحو ينسجم مع المعايير الدولية القائمة فعلاً في مجال حقوق الإنسان، فإنه يوفر إطار عمل يرمي إلى حماية وإعمال حقوق الشعوب الأصلية على وجه كامل، بما في ذلك الحق في المشاركة في صنع القرار.

٥- وعن حقوق المشاركة، يشير قانون حقوق الإنسان الدولي إلى الحق في المشاركة في الشؤون العامة، بشكليها العام والخاص على السواء، بما في ذلك ما يرد في المعاهدات المتنوعة

---

(٦٢) المواد ٣-٥، و١٠-١٢، و١٤، و١٥، و١٧-١٩، و٢٢، ٢٣، و٢٦-٢٨، و٣٠-٣٢، و٣٦، و٣٧، و٣٨، و٤٠، و٤١.

في مجال حقوق الإنسان، مثل المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)[٦٣]. وتشتمل المشاركة في الشؤون العامة بشكلها العام على المشاركة في تصريف الشؤون العامة. والمشاركة الانتخابية هي شكل محدد من أشكال التعبير عن الحق في المشاركة. وعلاوة على ذلك، لا يقتصر الحق في المشاركة في الشؤون العامة على المشاركة في المؤسسات السياسية الرسمية، بل بتجاوزها إلى المشاركة في الأنشطة المدنية والثقافية والاجتماعية ذات الصبغة العامة. وقد دُرج على فهم الحق في المشاركة في الشؤون العامة على أنه حق مدني وسياسي للفرد. بيد أن الحق، في سياق قضايا الشعوب الأصلية، يكتسي طابعاً جماعياً أيضاً، وهذا يعني حق الجماعة بوصفها شعباً في أن تمارس سلطة صنع القرار.

٦- وثمة سوابق قضائية دولية تؤكد أيضاً بوجه أعم حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرار، مثل قرار محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التي اعترفت فيه المحكمة بحق تلك الشعوب في تنظيم نفسها على نحو يتسق مع عاداتها وتقاليدها في إطار القوانين الانتخابية للدولة[٦٤] . وأعربت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب عن قلقها إزاء استبعاد الشعوب الأصلية من صنع القرار في مجال التعامل مع أراضيها[٦٥].

٧- وتقضي المادة ٦ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بأن تجرى المشاورات مع الشعوب الأصلية بواسطة مؤسسات تمثلها. وينبغي أن تتحكم الشعوب الأصلية في العملية التي يحدَّد بها التمثيل، وفقاً لمعايير حقوق الإنسان المنصوص عليها في جملة صكوك منها الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية[٦٦].

٨- وشرط إجراء المشاورات باستخدام إجراءات مناسبة يعني أن عمليات جلسات الاستماع العامة لا تعتبر عادة كافية لاستيفاء هذا المعيار الإجرائي. فإجراءات التشاور ينبغي أن تمكن الشعوب الأصلية من التعبير الكامل عن آرائها، في الوقت المناسب وعلى أساس فهمها التام للقضايا المعنية، بحيث تستطيع التأثير في النتيجة وبحيث يمكن التوصل إلى توافق في الآراء.

٩- وعلاوة على ذلك، ينبغي للمشاورات أيضاً أن تُجرى بحسن نية وفي شكل يناسب السياق المعني. وهذا يتطلب إجراء المشاورات في مناخ يتسم بالثقة المتبادلة والشفافية. ويجب منح الشعوب الأصلية ما يكفي من وقت للمشاركة في عملية صنع القرار الخاصة بها،

---

(٦٣) المواد ٢، و٥-٧، و١٥-١٧، و٢٠، و٢٢، و٢٣، و٢٥، و٢٧، و٢٨، و٣٣، و٣٥.

(٦٤) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *ياتاما ضد نيكاراغو*، الحكم الصادر في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

(٦٥) اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، *مجلس رعاية الإندوريين ضد كينيا*، ٤ شباط/فبراير ٢٠١٠. African Commission on Human and Peoples' Rights, *Endorois Welfare Council v. Kenya*, 4 February 2010.

(٦٦) الوثيقة A/HRC/EMRIP/2010/2.

والمشاركة في القرارات المتخذة على نحو ينسجم مع ممارساتها الثقافية والاجتماعية. وفي الختام، ينبغي أن يكون هدف المشاورات هو التوصل إلى اتفاق أو توافق في الآراء.

١٠- وواجب استشارة الشعوب الأصلية، مثلما جاء أعلاه، ينعكس أيضاً في عدد من أحكام الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية[٦٧]. وتشترط المادتان ١٩ و٣٢(٢) من الإعلان، شأنها في ذلك شأن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، أن تتشاور الدول مع الشعوب الأصلية بحسن نية بواسطة إجراءات مناسبة بهدف الحصول على موافقتها أو رضاها عند النظر في التدابير التي قد تؤثر في هذه الشعوب.

١١- وعلاوة على ما تقدم، قررت بعض هيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أن الدول ملزمة، في إطار التزاماتها التعاهدية، بالتشاور مع الشعوب الأصلية على نحو فعال في المسائل التي تؤثر في مصالحها وحقوقها، وبالسعي في بعض الحالات إلى الحصول على موافقة هذه الشعوب[٦٨].

١٢- ويرد أيضاً واجب الدول بالتشاور مع الشعوب الأصلية وبالحصول على موافقتها في الاجتهادات القانونية لعدة جهات منها الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل التابع لمجلس حقوق الإنسان[٦٩]، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان[٧٠]، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب[٧١]، والمقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية[٧٢]، مثلما يرد في السياسة العامة الدولية[٧٣]؛ ويرد

---

(٦٧) المواد ١٠، و١١، و١٥، و١٧، و١٩، و٢٨، و٢٩، و٣٠، و٣٢، و٣٦، و٣٧، و٣٨.

(٦٨) انظر الوثيقة A/HRC/EMRIP/2010/2. انظر أيضاً الوثائق CCPR/C/79/Add.109 وAdd.112، وCCPR/CO/69/AUS وCCPR/CO/74/SWE؛ *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٤٠* (A/50/40)، المجلد الثاني، المرفق العاشر، الباب أولاً، الفقرة ٩-٦؛ وCERD/C/CAN/CO/18، الفقرتان ١٥ و٢٥؛ وCERD/C/NZL/CO/17، الفقرة ٢٠؛ وCERD/C/IDN/CO/3، الفقرة ١٧؛ وCERD/C/COD/CO/15، الفقرة ١٨؛ وCERD/C/ECU/CO/19، الفقرة ١٦؛ وCERD/C/USA/CO/6، الفقرة ٢٩؛ وCERD/C/NAM/CO/12، الفقرة ١٨؛ وCERD/C/SWE/CO/18، الفقرة ١٩؛ وCCPR/C/NIC/CO/3، الفقرة ٢١؛ وCCPR/C/BWA/CO/1، الفقرة ٢٤؛ وCCPR/C/CRI/CO/5، الفقرة ٥؛ وCCPR/C/CHL/CO/5، الفقرة ١٩؛ *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٨* (A/52/18)، المرفق الخامس؛ وE/C.12/GC/21.

(٦٩) انظر مثلاً مقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠٦/١٢.

(٧٠) مثلاً، *ياتاما ضد نيكاراغوا* (انظر الحاشية ٦٥)، وشعب *ساراماكا ضد سورينام*، الحكم الصادر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

(٧١) *مجلس رعاية الإندوريين ضد كينيا* (انظر الحاشية ٦٦).

(٧٢) الوثيقة A/HRC/12/34.

(٧٣) انظر، مثلاً، the Akwe: Kon Voluntary Guidelines for the implementation of article 8(j) of the Convention of Biodiversity, and the European Bank for Reconstruction and Development, Environmental and Social Policy (May 2008).

بعض من تلك الاجتهادات في التقرير المرحلي لآلية الخبراء المعنية بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرار[٧٤]. فقد أشارت آلية الخبراء في ذلك التقرير إلى أن معاهدات عدة بين الدول والشعوب الأصلية أكدت أن مبدأ موافقة الشعوب الأصلية هو أساس العلاقة التعاهدية بين الدول وهذه الشعوب[٧٥].

١٣- ويتسم الحق في المشاركة الكاملة والفعالة من جانب الشعوب الأصلية في صنع القرار بأهمية بالغة لعملية تمتعها بحقوق الإنسان الأخرى. وعلى سبيل المثال، فحق الشعوب الأصلية في أن تحدد أولوياتها التعليمية بنفسها وفي أن تشارك بفعالية في وضع الخطط والبرامج والخدمات التعليمية وتنفيذها وتقييمها يكتسي أهمية حاسمة لكي تتمتع بالحق في التعليم[٧٦]. وعندما يُطبق الحق في التعليم على أنه حق تعاهدي، فإنه يوفر إطاراً للمصالحة. وتوفر لجان الحقيقة والمصالحة نموذجاً أيضاً لتحسين العلاقات بين الدول والشعوب الأصلية[٧٧].

١٤- ومشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار خارجياً هي ذات أهمية حاسمة للحوكمة الرشيدة. فمن أهداف المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية سد الفجوة بين حقوقها من جهة وإعمال هذه الحقوق من الجهة الأخرى.

١٥- وما زال كثير من الشعوب الأصلية عرضة لتدخلات من جانب الدولة تفرض من أعلى إلى أسفل وقلما تراعي حقوق هذه الشعوب وظروفها أو لا تقيم لها وزناً إطلاقاً. ففي حالات كثيرة، يمثل ذلك السبب الأساسي لمصادرة الأراضي، وللتراعات، ولانتهاكات حقوق الإنسان، وللتشريد، وفقدان أسباب العيش المستدامة.

١٦- وينطبق واجب التشاور مع الشعوب الأصلية كلما جرى النظر في تدبير أو قرار يؤثر تحديداً في الشعوب الأصلية (يؤثر مثلاً في أراضيها أو أسباب عيشها). وينطبق هذا الواجب أيضاً في الحالات التي تنظر فيها الدولة في قرارات أو تدابير قد تؤثر في المجتمع ككل، ولكنها تؤثر في الشعوب الأصلية، وخاصة في الحالات التي قد يكون فيها للقرارات تأثير كبير على الشعوب الأصلية أكثر من غيرها[٧٨].

---

(٧٤) الوثيقة A/HRC/EMRIP/2010/2.

(٧٥) *المرجع نفسه*. في كندا، تتضمن المعاهدات ٦ و٧ و٨ أحكاماً بشأن موافقة الشعوب الأصلية. وعلى سبيل المثال، تنص المعاهدة رقم ٦ المعقودة في عام ١٨٧٦ على أنه "وحيث إن الهنود المذكورين قد أُحطروا وأُبلغوا من جانب المفوضين المذكورين التابعين لصاحبة الجلالة بأن رغبة صاحبة الجلالة هي فتح الباب أمام الاستيطان والهجرة القادمة والأغراض الأخرى من هذا القبيل ... والحصول على موافقة رعاياها من الهنود الذين يقيمون في المنطقة المذكورة" (الفقرة ٣).

(٧٦) الوثيقة A/HRC/12/33.

(٧٧) الوثيقة A/HRC/15/36، الفقرة ١١.

(٧٨) انظر الوثيقة A/HRC/12/34، الفقرتان ٤٢-٤٣.

١٧- وفيما يتعلق بالحق في تقرير المصير، يؤكد الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية أن من حقها، لدى ممارسة حقها في تقرير المصير، إنشاء وصون مؤسساتها الخاصة بها لصنع القرارات والسلطة الموازية لحقها في المشاركة في عمليات صنع القرارات الخارجية التي تؤثر فيها. ويكتسي هذا الأمر أهمية حاسمة بالنسبة إلى قدرتها على حفظ وتنمية هوياتها ولغاتها وثقافاتها ودياناتها في إطار الدولة التي تعيش فيها.

١٨- وتعكس المادة ٣ من الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية الفقرة ١ من المادة ١ المشتركة بين العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعليه، فإنه يحق للشعوب الأصلية أن تقرر تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإدارة مواردها الطبيعية لصالحها. ويشكل واجب التشاور مع الشعوب الأصلية والحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة عنصراً حاسم الأهمية من حقها في تقرير المصير.

١٩- وكما هو مؤكد في المواد ٥ و١٨ و٣٦ و٣٧ من الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، وفي إطار الحق في تقرير المصير، يحق للشعوب الأصلية أن تتخذ قرارات مستقلة في جميع المسائل المتعلقة بشؤونها الداخلية والمحلية، وأن تؤثر على نحو فعال في صنع القرارات الخارجية التي تؤثر فيها إن اختارت المشاركة في هذه العمليات.

٢٠- وكما ذُكر أعلاه، فإن الحق في اشتراط الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية متأصل في الحق في تقرير المصير. والمتطلبات الإجرائية متماثلة في حالتي المشاورات والحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. ومع ذلك، فإن الحق في الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية يتعين فهمه في سياق حق هذه الشعوب في تقرير مصيرها لأنه يشكل عنصراً لا يتجزأ من عناصر هذا الحق.

٢١- وواجب حصول الدولة على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية يخوّل هذه الشعوب الحق في تحديد نتائج عمليات صنع القرارات التي تؤثر فيها، وليس فقط حق إشراكها في هذه العمليات. فالموافقة مكوّن أساسي من مكونات عملية صنع القرار، ويُحصل عليها بواسطة مشاورات ومشاركة حقيقيتين. ولذا، فإن واجب الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة لهذه الشعوب ليس عملية إجرائية فحسب، بل أيضاً آلية أساسية لضمان احترام حقوقها أيضاً.

٢٢- ويستلزم الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية في المسائل التي تكتسي أهمية بالغة لضمان حقوقها وبقائها وكرامتها ورفاهها. وعند تقييم ما إذا كانت إحدى المسائل تشكل أهمية للشعوب الأصلية المعنية، ينبغي مراعاة عوامل مثل منظور هذه الشعوب الأصلية وأولوياتها، وطبيعة المسألة أو النشاط المقترح وتأثيره المحتمل على الشعوب المعنية، مع مراعاة أمور منها الآثار المتراكمة لما سبق من حالات تعدٍ أو أنشطة والمظالم التاريخية التي لحقت بالشعوب المعنية.

وتحظر المادة ١٠ من الإعلان، التي تقوم على الحق في تقرير المصير، نقل الشعوب الأصلية قسراً من أراضيها وأقاليمها. وفي المقابل، تشمل المادة ١٦(٢) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ عناصر إجرائية تسمح بإعادة التوطين قسراً كتدبير استثنائي، دون موافقة الشعوب الأصلية المعنية. وبالإضافة إلى ذلك، يقتضي الإعلان أن تحصل الدول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية في حالات معينة أخرى، مثل تلك التي تنص عليها المواد ١١(٢)، و١٩، و٢٨(١)، و٢٩(٢)، و٣٢(٢)، و٣٧.

٢٣- وواجب الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية يفترض مسبقاً وجود آلية وعملية تتخذ الشعوب الأصلية بواسطتها قراراتها المستقلة والجماعية بشأن المسائل التي تؤثر فيها. ويجب الاضطلاع بهذه العملية بحسن نية لضمان الاحترام المتبادل. ويؤكد واجب حصول الدولة على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة الامتياز الذي تتمتع به الشعوب الأصلية في الامتناع عن الموافقة وفي تحديد أحكامها وشروطها.

٢٤- وعناصر الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة متشابكة؛ فالعناصر المتمثلة في "الحرة" و"المسبقة" و"المستنيرة" تبيّن وتحدد شروط موافقة الشعوب الأصلية؛ وقد يؤدي انتهاك أي من هذه العناصر الثلاثة إلى إبطال أي موافقة مزعومة من جانب الشعوب الأصلية.

٢٥- فعنصر الموافقة "الحرة" يعني عدم وجود إكراه أو تخويف أو تلاعب؛ وعنصر "المسبقة" يعني أن يُحصل على الموافقة قبل الاضطلاع بالنشاط المرتبط بالقرار، وهو يشمل الوقت اللازم للسماح للشعوب الأصلية بأن تضطلع بعمليات صنع القرار الخاصة بها؛ وأما عنصر "المستنيرة" فيعني أن تقدَّم إلى الشعوب الأصلية جميع المعلومات المتعلقة بالنشاط وأن تكون هذه المعلومات موضوعية ودقيقة وأن تعرض على نحو وفي شكل تفهمه الشعوب الأصلية؛ وأما عنصر "الموافقة" فيعني موافقة الشعوب الأصلية على النشاط موضوع القرار، وهي موافقة قد تخضع أيضاً لشروط[٧٩].

التدابير

٢٦- ينبغي أن تتمثل إحدى الأولويات والشواغل الرئيسية في إصلاح العمليات الدولية والإقليمية التي تنطوي على الشعوب الأصلية. وينبغي بصورة خاصة أن تكفل العمليات والمحافل البيئية المتعددة الأطراف الاحترام الكامل لحقوق الشعوب الأصلية ولمشاركتها الفعالة بما في ذلك، على سبيل المثال، فيما يتصل بالتفاوض على بروتوكول ناغويا.

٢٧- واحترام حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرار أمر لا بد منه لتحقيق التضامن الدولي والعلاقات المتناسقة والتعاونية. ولا يكون توافق الآراء نهجاً مشروعاً إذا كان

(٧٩) انظر الوثيقة E/C.19/2005/3 للوقوف على تفسير للموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

القصد منه أو الأثر المترتب عليه هو تقويض حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وينبغي، عندما يكون ذلك مفيداً أو ضرورياً، النظر في أُطر تفاوضية بديلة تتفق مع التزامات الدول المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة وغيره من أحكام قانون حقوق الإنسان الدولي.

٢٨- وتعني الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة أن الدول ملزمة بالحصول على موافقة الشعوب الأصلية فيما يتصل بالقرارات ذات الأهمية البالغة لحقوقها وبقائها وكرامتها ورفاهها. وينبغي للدول أن تتأكد من أن المشاورات والمفاوضات مع الشعوب الأصلية تجرى، على النحو الذي تتطلبه المادة ١٨ من الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وبما يتمشى مع معايير حقوق الإنسان الأخرى.

٢٩- وعلى الدول واجب احترام كون الشعوب الأصلية لها الحق في المشاركة في صنع القرار على جميع المستويات، بما فيه صنع القرار الخارجي، إن اختارت الشعوب الأصلية المعنية ذلك وبالأشكال التي تختارها، بما في ذلك، حسب الحالة، ترتيبات الحوكمة المشتركة.

٣٠- وينبغي للدول أن تحترم وتدعم الأشكال التقليدية والمعاصرة لهياكل الحوكمة لدى الشعوب الأصلية، بما فيها ممارساتها في مجال صنع القرار الجماعي.

٣١- وينبغي للدول أن تسن وتنفذ الأحكام الدستورية والأحكام القانونية الأخرى التي تكفل مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار. بما ينسجم مع الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، ولا سيما عندما تلتمس الشعوب الأصلية المتأثرة ذلك.

٣٢- وكثيراً ما تواجه نساء الشعوب الأصلية عقبات استثنائية تعرقل مشاركتهن في صنع القرار. ولذلك، ينبغي للدول والمنظمات الدولية والشعوب الأصلية وغيرها من كيانات صنع القرار أن تجري مزيداً من الدراسات وأن تستحدث آليات ملائمة لتيسير مشاركة نساء الشعوب الأصلية في أنشطتها وتزيد من فرصهن للتغلب على الصعوبات التي تواجه من يسعى منهن إلى المشاركة بالكامل في صنع القرار وبالمثل، فلا بد من إشراك شباب الشعوب الأصلية في صنع القرار داخلياً وخارجياً، بما في ذلك صنع القرار في مجال التشريعات.

٣٣- وينبغي للدول والمنظمات الدولية والمحلية المعنية أن تتأكد من أن الشعوب الأصلية تملك القدرة المالية والفنية للمشاركة في المشاورات وعمليات التماس الموافقة والمشاركة في عمليات صنع القرار على المستويين الإقليمي والدولي.

٣٤- وينبغي للدول أيضاً أن تعترف بأن حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها يفرض على الدول واجب الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية، وألا تكتفي بإشراكها في عمليات صنع القرار، بل تخولها الحق في تحديد نتائجها. وتعد المعاهدات، بوصفها دليلاً على الحق في تقرير المصير والعلاقة التي تمثلها، أساساً لشراكة معزَّزة تتناغم مع الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية.

٣٥- ويجب على الدول أن تحترم حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها، بما يتفق مع الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية ومع المعايير الدولية الأخرى. وينبغي للدول أن تتأكد من أن لدى الشعوب الأصلية الموارد اللازمة لتمويل مهامها في إطار الاستقلال الذاتي.

٣٦- وينبغي للأمم المتحدة، وفقاً للإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، أن تستحدث آلية/نظاماً دائماً للتشاور مع هيئات الحوكمة لدى الشعوب الأصلية، بما فيها برلمانات الشعوب الأصلية أو جمعياتها أو مجالسها أو غيرها من الهيئات التي تمثلها، وضمان المشاركة الفعالة من جانب هذه الهيئات في جميع مستويات الأمم المتحدة.

٣٧- وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تمكن من التمثيل الفعال للشعوب الأصلية في عمليات صنع القرار فيها، وبالخصوص في مجال تنفيذ اتفاقيات المنظمة وسياساتها المتعلقة بالشعوب الأصلية والإشراف عليها.

٣٨- وينبغي أن تمكّن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) من التمثيل والمشاركة الفعالين للشعوب الأصلية في عملية صنع القرار بها وأن تكفل هذا التمثيل وهذه المشاركة، ولا سيما بخصوص تنفيذ ومتابعة اتفاقيات وسياسات اليونسكو المتصلة بالشعوب الأصلية، مثل اتفاقية التراث العالمي لعام ١٩٧٢. وينبغي استحداث إجراءات وآليات لضمان التشاور على نحو فعال مع الشعوب الأصلية وإشراك هذه الشعوب في إدارة وحماية مواقع التراث العالمي وضمان الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة لهذه لشعوب عند ترشيح أقاليمها وإدراجها كمواقع للتراث العالمي.

٣٩- وينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، باعتبارها هيئات مستقلة، أن تؤدي دوراً مهماً في جمع ممثلي الحكومات والشعوب الأصلية معاً، الأمر الذي يعزز مشاركة الشعوب الأصلية في مناقشة القضايا التي تعنيها واتخاذ القرارات بشأنها. وفي وسع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضاً أن تشدد على ضرورة أن ييسر جميع أصحاب المصلحة مشاركة ممثلي الشعوب الأصلية في صنع القرار. ويمكن لهذه المؤسسات، بواسطة برامجها، أن تشرك الشعوب الأصلية على نحو نشط في صنع القرار بشأن القضايا المتصلة بها.