

A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/HRC/12/34
15 July 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثانية عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية
والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية
للسكان الأصليين، السيد جيمس أنايا

موجز

هذا التقرير هو التقرير الثاني الذي يقدمه المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، السيد جيمس أنايا، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦. وي طرح المقرر الخاص في هذا التقرير أفكاراً بشأن ولايته وصلتها بولايتي منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، التابعة لمجلس حقوق الإنسان، مشيراً إلى مجالات التعاون الممكنة. ويلى ذلك نقاش حول الإطار العملي لعمله، بما في ذلك ملخص لأنشطته فيما يتعلق بأربعة مجالات عمل رئيسية، وهي: تعزيز الممارسات الجيدة؛ والدراسات المواضيعية؛ والتقارير القطرية؛ وحالات انتهاكات حقوق الإنسان المدعى حدوثها. ويكرّس المقرر الخاص النصف الثاني من التقرير لتحليل واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن المسائل التي تمسها، آملاً أن يقدم بعض الأفكار المفيدة عن السبل الممكنة لتناول هذه القضية الجوهرية في المستقبل من قبل الحكومات والشعوب الأصلية ومنظومة الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة الآخرين، ويقدم توصيات متعددة في هذا الصدد.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	١ - ٥ مقدمة
٥	٦ - ٣٥ أولاً - تنفيذ الولاية
٥	٦ - ١٧ ألف - التنسيق مع الآليات والهيئات الأخرى
٨	١٨-٣٥ باء - مجالات العمل
١٣	٣٦-٥٧ ثانياً - قضية جوهرية: واجب التشاور
١٣	٣٨-٤٢ ألف - الأسس المعيارية والطابع العام لواجب التشاور
١٦	٤٣-٤٥ باء - الحالات التي ينطبق فيها واجب التشاور
	جيم- شرط إجراء المشاورات بنية حسنة، بهدف التوصل إلى اتفاق
١٧	٤٦-٤٩ أو الحصول على الموافقة
١٨	٥٠-٥٣ دال - عوامل بناء الثقة المفضية إلى توافق الآراء
١٩	٥٤-٥٧ هاء - واجب التشاور ومسؤولية الشركات الخاصة
٢١	٥٨-٧٤ ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

مقدمة

١- يُقدّم المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦. وقد عيّن مجلس حقوق الإنسان، في ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٨، السيد جيمس أنايا، من الولايات المتحدة الأمريكية، مقررًا خاصًا معنيًا بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين. وتقلّد السيد جيمس أنايا ولايته في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨. وهذه الوثيقة هي التقرير السنوي الثاني الذي يقدمه المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان. وكان المقرر الخاص قد طرح، في تقريره السنوي الأول المؤرخ في ١١ آب/أغسطس ٢٠٠٨ (A/HRC/9/9)، عدة أفكار تتعلق بالإطار المعياري لتناول شواغل الشعوب الأصلية، وبتفعيل معايير حقوق الإنسان التي يؤكد عليها إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والصكوك الدولية الأخرى ذات الصلة.

٢- ويناقد المقرر الخاص، في الجزء الأول من تقريره السنوي الثاني، سبل تنفيذ ولايته. ويبدأ في هذا الصدد بطرح أفكار عن ولايته وعلاقتها بولايات آليات الأمم المتحدة ومؤسساتها الأخرى التي تتعامل مع قضايا السكان الأصليين، وبخاصة منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، التابعة لمجلس حقوق الإنسان، مشيرًا إلى مجالات التعاون الممكنة. ويبي ذلك نقاش حول الإطار العملي لعمله، في ضوء تلك الآليات الأخرى، بما في ذلك ملخص للأنشطة التي اضطلع بها خلال العام الماضي فيما يتعلق بمجالات عمله الرئيسية الأربعة، وهي: تعزيز الممارسات الجيدة؛ والدراسات المواضيعية؛ والتقارير القطرية؛ وحالات انتهاكات حقوق الإنسان المدعى حدوثها. ويكرّس المقرر الخاص النصف الثاني من التقرير لتحليل واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية في المسائل التي تمسها، وهو أحد القضايا الجوهرية التي يواجهها في عمله المتعلق بالشعوب الأصلية في مختلف البلدان آملًا أن يقدم بعض الأفكار المفيدة عن السبل الممكنة لتناول هذه القضية في المستقبل من قبل الحكومات والشعوب الأصلية ومنظومة الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة الآخرين.

٣- كما يتضمن هذا التقرير سلسلة إضافات من التقارير وغير ذلك من الوثائق العامة التي أصدرها المقرر الخاص خلال العام الماضي. وتتضمن الإضافة ١ ملخصًا للرسائل الموجهة إلى الحكومات والردود الواردة عليها بخصوص حالات انتهاكات حقوق الإنسان المدعى حدوثها وملاحظات المقرر الخاص بشأن هذه الحالات. أما الإضافات ٢ و ٣ و ٤ فهي تقارير عن حالة الشعوب الأصلية في البرازيل ونيبال وبوتسوانا بعد البعثات المضطلع بها إلى هذه البلدان في الفترات من ١٤ إلى ٢٥ آب/أغسطس ٢٠٠٨ ومن ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ ومن ١٩ إلى ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٩، على التوالي. وتضمّ الإضافة ٥ تقرير المقرر الخاص عن حالة مجتمعات السكان الأصليين المتأثرة بمشروع بناء سد لتوليد الطاقة الكهرومائية على نهر شانغينولا في بنما، ورد حكومة بنما الذي يتضمن ملاحظاتها بهذا الشأن. وتتضمن الإضافة ٦ تقرير المقرر الخاص عن حالة حقوق الإنسان في شيلي، بعد الزيارة التي قام بها إلى هذا البلد في الفترة من ٦ إلى ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ لتقييم حالة تنفيذ توصيات سلفه، السيد رودولفو ستافنهاغن، بالإضافة إلى مرفق يتضمن تقريراً يستعرض المعايير الدولية ذات الصلة بعملية التشاور المزمع إجراؤها في سياق الإصلاحات الدستورية المتعلقة بالشعوب الأصلية في هذا البلد. أما الإضافة ٧ فهي التقرير الختامي اجتماع عُقد في شباط/فبراير ٢٠٠٩ في مدريد، لتعزيز التنسيق بين آليات الأمم المتحدة الثلاث التي تركز ولايتها على قضايا السكان الأصليين تحديداً، وهي: المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، ومنتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، وآلية الخبراء المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، التابعة لمجلس حقوق الإنسان. وأخيراً، تضمّ الإضافة ٨ تقرير المقرر الخاص بشأن النظر في قضايا حقوق الإنسان المتعلقة بالمواجهة بين الشعوب الأصلية والشرطة في باغوا ببيرو.

٤- ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للدعم المقدم من موظفي مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. كما يود أن يشكر الموظفين والباحثين المنتسبين إلى برنامج قانون وسياسة الشعوب الأصلية في جامعة أريزونا على ما قدموه من مساعدة مستمرة في جميع الجوانب المتصلة بعمله. ويودّ المقرر الخاص كذلك أن ينوّه بامتنان ويعرب عن تقديره للفريق العامل الدولي لشؤون الشعوب الأصلية والفريق العامل المشترك بين الثقافات (الماسيغا)، والوكالة الإسبانية للتعاون الدولي والتنمية، التابعة للحكومة الإسبانية، لما قدمته من دعمٍ لعقد الحلقة الدراسية الدولية للخبراء المعنونة "إعمال حقوق الشعوب الأصلية: دور آليات الأمم المتحدة التي تضطلع بولاية محددة فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية" في شباط/فبراير ٢٠٠٩، وغير ذلك من أشكال الدعم. وأخيراً، يودّ المقرر الخاص أن يشكر العديد من الشعوب الأصلية والحكومات وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات غير الحكومية والأطراف الأخرى التي تعاونت معه في تنفيذ ولايته خلال العام الماضي.

٥- ويسرّ المقرر الخاص، وهو ينتقل إلى العام الثاني من ولايته، أن يقدم هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان، متفائلاً بمستقبل أفضل للشعوب الأصلية، ومتشجعاً بما يشهده من تطورات إيجابية في العديد من الأماكن، وإن كان يظل منشغلاً إزاء واقع الصراعات والانتهاكات المستمرة التي تعانيها الشعوب الأصلية في مختلف أنحاء العالم. ويكرر المقرر الخاص التأكيد على التزامه الشديد بدوره كمقرر خاص، مقرأً بتواضع بما ينطوي عليه هذا الدور من مسؤولية، ويشكر كل من دعمه ويستمر في دعمه للاضطلاع بدوره.

أولاً - تنفيذ الولاية

ألف - التنسيق مع الآليات وهيئات الأخرى

٦- يودّ المقرر الخاص، قبل أن يعرض بالتفصيل مجالات وأساليب عمله، أن يطرح على مجلس حقوق الإنسان بعض الأفكار المتعلقة بولايته وصلتها بآليات الأمم المتحدة ومؤسساتها الأخرى التي تُعنى بقضايا السكان الأصليين، وبخاصة منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، التابعة لمجلس حقوق الإنسان. فالتنسيق مع هاتين الهيئتين وغيرهما من المؤسسات هو جانب جوهري من ولاية المقرر الخاص، وفقاً لما يدعوه إليه مجلس حقوق الإنسان، في الفقرة ١ (د) من قراره ١٢/٦، بخصوص "العمل بتعاون وثيق مع سائر الإجراءات الخاصة والأجهزة الفرعية التابعة لمجلس حقوق الإنسان وهيئات الأمم المتحدة ذات الصلة وهيئات المعاهدات، والمنظمات الإقليمية لحقوق الإنسان، مع تفادي الازدواجية التي لا لزوم لها".

١- منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية

٧- يُطلب من المقرر الخاص تحديداً "العمل بتعاون وثيق مع المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، والمشاركة في دورته السنوية" (الفقرة ١(هـ) من قرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦). ويتسع هذا التعاون ليشمل أيضاً آلية الخبراء المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية التي أوكل إليها مجلس حقوق الإنسان مهمة دعوة المقرر الخاص إلى اجتماعاتها السنوية من أجل "تعزيز التعاون وتفادي الازدواجية في العمل" (قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٦/٦، الفقرة ٥).

٨- وقد لاحظ المقرر الخاص في مجرى عمله أن ثمة التباساً شديداً بين مجموعات السكان الأصليين والمنظمات غير الحكومية وأصحاب المصلحة الآخرين بشأن دور ومهام كل آلية من هذه الآليات الثلاث، وكذا بشأن موقع

كل منها ضمن الهيكل المؤسسي للأمم المتحدة. لذا فإن من الضروري القيام بأنشطة تثقيف مستمرة بشأن ولايات ومهام كل آلية منها. فقد أنشئ منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في عام ٢٠٠٠ كهيئة استشارية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، تركز أساساً على قضايا السكان الأصليين في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والثقافة، والبيئة، والتعليم، والصحة، وحقوق الإنسان^(١). ويضمّ المنتدى الدائم ١٦ خبيراً ويلتئم لمدة أسبوعين سنوياً في نيويورك. أما آلية الخبراء المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، والتي عقدت اجتماعها السنوي الأول في تشرين الأول/أكتوبر عام ٢٠٠٨، فهي تضمّ خمسة خبراء تمثل ولايتهم في تزويد المجلس بخبرة موضوعية عن حقوق الشعوب الأصلية، وذلك في شكل دراسات ومشورة قائمة على الأبحاث بشكل أساسي (قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٦/٦، الفقرة ١(أ)). وقد طلب مجلس حقوق الإنسان من آلية الخبراء هذا العام أن تعدّ دراسة عن الدروس المستخلصة والتحديات فيما يتعلق ببلوغ هدف أعمال حق الشعوب الأصلية في التعليم، وقد أنجزت الدراسة بالفعل هذا العام (قرار مجلس حقوق الإنسان ٧/٩).

٩- ولم يكن المقصود بالضرورة عن إنشاء آليات الأمم المتحدة الثلاث التي تتعلق ولاياتها بقضايا السكان الأصليين تحقيق التكامل بينها، وإنما أنشئت كلٌ واحدة منها على حدة استجابةً لسياقات تاريخية وسياسية مختلفة ولطالب حركة الشعوب الأصلية. وبالتالي، فثمة تداخل إلى حد ما بين ولايات هذه الآليات الثلاث بصيغتها المكتوبة، ومن الناحية العملية، يمكن تنظيم العديد من الأنشطة التي يضطلع بها أصحاب الولايات الخاصة بكل آلية بفعالية أكبر فيما يتصل بأنشطة الآليتين الأخريين.

١٠- وفي الفترة من ٤ إلى ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٩، شارك المقرر الخاص في حلقة دراسية نُظمت في مدريد مع أعضاء آلية الخبراء وأربعة أعضاء من المنتدى الدائم، إلى جانب مجموعة خبراء من مناطق متعددة، من بينهم المقرر الخاص السابق السيد رودولفو ستانهاغن. وكان الهدف الرئيسي للاجتماع هو تشجيع إقامة حوار غير رسمي بين أعضاء الآليات الثلاث من أجل تحسين تنسيق أعمالها وتنسيق أنشطتها مع أنشطة وكالات الأمم المتحدة وهيئاتها الأخرى. وقد تطرق الخبراء، أثناء الاجتماع، إلى سبل ترشيد عمل الآليات عن طريق النظر في مجالات العمل ذات الأولوية لولاية كل آلية منها وتحديد السبل التي يمكن بها تطوير جوانب كل ولاية إلى أقصى حد ممكن.

١١- فالمقرر الخاص مثلاً، خلافاً لآلية الخبراء والمنتدى الدائم، له ولاية واضحة تتمثل في التحقيق في حالات محددة تتعلق بحقوق الإنسان للشعوب الأصلية وتقديم توصيات بشأنها. ومع ذلك، كما لوحظ أثناء اجتماع الخبراء، فإنه وفقاً لنمط شبيهه باجتماعات الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين، الذي توقف نشاطه، يحضر العديد من مجموعات السكان الأصليين الاجتماعات السنوية لكل من المنتدى الدائم وآلية الخبراء بقصد تقديم ادعاءات تتعلق بحالات معينة لانتهاكات حقوق الإنسان، رغم عدم اختصاص هاتين الآليتين بولاية محددة وعدم وجود آلية إجرائية تتيح لهما اتخاذ إجراءات بشأن هذه الادعاءات.

١٢- ونظراً للتوقعات المسلّم بها لدى الشعوب الأصلية في إيصال صوتها بشأن هذه الشواغل المحددة، فقد أوصى المقرر الخاص وأعضاء المنتدى الدائم وآلية الخبراء في التقرير الذي أعقب اجتماع مدريد بأن يضع المقرر الخاص

منهجيات لتلقي ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان وإقامة حوار مباشر بين الحكومات والشعوب الأصلية، حسب الاقتضاء، أثناء مشاركته في الدورات السنوية للمنتدى الدائم وآلية الخبراء. وفي هذا السياق، حضر المقرر الخاص، خلال العام الماضي، الاجتماعين السنويين للمنتدى الدائم وآلية الخبراء، وبدأ بوضع منهجيات لتلقي البلاغات بالتنسيق مع هاتين الآليتين من أجل تحقيق أقصى حد ممكن من مشاركة مجموعات السكان الأصليين ومنظماتهم والمنظمات غير الحكومية في هذه الاجتماعات. ويواصل المقرر الخاص العمل على تنقيح هذه الإجراءات وإعمالها.

١٣- ومن الجدير بالإشارة كذلك أن المقرر الخاص يعتبر أنه، ما دامت ولاية آلية الخبراء تقوم بشكل أساسي على الدراسات والبحوث، فإن دوره في هذا الصدد يركز أساساً على تقديم الملاحظات عن القضايا الرئيسية التي تنشأ أثناء عمله المتعلق بتقييم الأوضاع في بلدان محددة والنظر في حالات محددة لادعاءات انتهاكات لحقوق الإنسان. وستتخذ هذه الملاحظات غالباً منحىً عملياً وستركز على تحديد أفضل الممارسات حيثما وجدت. كما سيساهم المقرر الخاص في أعمال المنتدى الدائم وآلية الخبراء من واقع عمله.

١٤- وفي حين أن لكل من المنتدى الدائم وآلية الخبراء والمقرر الخاص أدواراً متباينة، فإن ثمة هدفاً مشتركاً يجمع بينها هو النهوض بحقوق الإنسان للشعوب الأصلية في شتى أنحاء العالم. وثمة مرجع هام قطعاً لتحقيق هذا الهدف المشترك هو إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ففي المادة ٤٢ من الإعلان، تدعو الجمعية العامة هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها إلى "تعزيز احترام أحكام هذا الإعلان وتطبيقها التام ومتابعة فعالية تنفيذها". ويعرب المقرر الخاص، وهو يدخل السنة الثانية من ولايته، عن التزامه بالتعاون المستمر مع هاتين الآليتين.

٢- التنسيق مع وكالات الأمم المتحدة ومع الهيئات الإقليمية والهيئات الأخرى

١٥- عمل المقرر الخاص أيضاً بنشاط مع وكالات أمانة الأمم المتحدة فيما يتعلق بقضايا السكان الأصليين. وقد شارك في حلقتين دراسيتين إقليميتين في أمريكا اللاتينية بخصوص إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، عُقدت إحدهما في ليما ببيرو في الفترة من ٦ إلى ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، والثانية في مونتيليمار بنيكاراغوا في الفترة من ١٠ إلى ١٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، وقد نظمتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان التي تتولى، على الصعيد الإقليمي، تعزيز أعمال الحقوق والتزامات الدول المنصوص عليها في الإعلان، وذلك عن طريق أنشطة التثقيف وجمع المعلومات والخدمات الاستشارية. وقدّم المقرر الخاص، أثناء الحلقتين الدراسيتين، عروضاً عن مضمون الإعلان وسبل تنفيذه، لا سيما فيما يتعلق بمنطقة أمريكا اللاتينية. كما قدّم المقرر الخاص عرضاً عن الإعلان أمام ممثلي وكالات متعددة للأمم المتحدة، في حلقة دراسية نظمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٩ في نيويورك، وشدد فيه على دور وكالات الأمم المتحدة وبرامجها في تنفيذ الإعلان. وفي اليوم التالي، اجتمع المقرر الخاص في نيويورك مع أعضاء إدارة الشؤون السياسية للأمم المتحدة من أجل تبادل الآراء بشأن قضايا السكان الأصليين فيما يتعلق بأهم الاتجاهات السياسية والاقتصادية.

١٦- وعلى الصعيد الإقليمي، قامت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بدور رائد في تطوير فقه قضائي متميز فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية في الأمريكتين، فأحدثنا تأثيراً هاماً في المعايير في مناطق أخرى. وفي ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، شارك المقرر الخاص في حلقة خبراء دراسية بشأن حقوق السكان الأصليين في الأراضي ومبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، وهي حلقة دراسية

عُقدت في واشنطن العاصمة برعاية لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وتبادل فيها المقرر الخاص مع اللجنة معلومات بشأن حالات عديدة. كما أكد المقرر الخاص استعداده للتعاون مع الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين/المجتمعات الأصلية التابع للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، وهو يتطلع لاستكشاف السبل العملية التي تمكنه من تعزيز التعاون مع اللجنة في المستقبل.

١٧- وتعاون المقرر الخاص كذلك مع البنك الدولي، وكان في ٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، المتحدث الرئيسي في حلقة دراسية عقدت بشأن "النهوض بحقوق السكان الأصليين والتنمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي" في واشنطن العاصمة، وركز فيها على دور البنك الدولي فيما يتعلق بمختلف التحديات والمبادرات ذات الصلة بالشعوب الأصلية. ويواظب المقرر الخاص على الاتصال بممثلي البنك الدولي من أجل استكشاف سبل تعزيز التنسيق بينهما.

باء - مجالات العمل

١٨- قام المقرر الخاص بطائفة من الأنشطة في إطار ولايته لرصد أوضاع حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في مختلف أنحاء العالم، ولتعزيز الخطوات الكفيلة بتحسين هذه الأوضاع. وقد سعى إلى إدماج منظور جنساني في عمله والاعتراف بما يواجهه أطفال السكان الأصليين من أوجه ضعف خاصة. وقد حاول المقرر الخاص إجمالاً أن ينتهج أساليب عمل تتخذ منحى الحوار البناء مع الحكومات والشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة والجهات الفاعلة الأخرى، وذلك بهدف التصدي للقضايا والحالات التي تثير تحديات والإضافة إلى الإنجازات التي تحققت فعلاً. ويمكن تصنيف الأنشطة المتعددة التي اضطلع بها في هذا السياق ضمن أربع فئات نشاط مترابطة، هي: تعزيز الممارسات الجيدة؛ والدراسات المواضيعية؛ والتقارير القطرية؛ وحالات انتهاكات حقوق الإنسان المدعى حدوثها.

١- تعزيز الممارسات الجيدة

١٩- يستند مجال العمل الأول للمقرر الخاص إلى التوجيه الصادر من مجلس حقوق الإنسان بشأن "تحديد أفضل الممارسات .. وتعزيزها" (قرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦، الفقرة ١(أ)). وما برح المقرر الخاص يركز في عمله على النهوض بالإصلاحات القانونية والإدارية والبرنامجية على الصعيد المحلي من أجل تنفيذ معايير إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وغيره من الصكوك الدولية ذات الصلة. ويشكل هذا النوع من الإصلاحات عملاً جباراً محفوفاً بجميع أشكال التعقيدات ويتطلب التزاماً قوياً من الحكومات، على الصعيدين المالي والسياسي.

٢٠- وما برح المقرر الخاص يتلقى طلبات، أثناء عمله، للمساعدة في مبادرات الإصلاح الدستوري والتشريعي عن طريق تقديم إرشادات عن سبل التوفيق بين هذه المبادرات والمعايير الدولية ذات الصلة. وكما أُبلغ مجلس حقوق الإنسان في العام الماضي، فقد طلبت منظمات السكان الأصليين ورئيس الجمعية التأسيسية في إكوادور من المقرر الخاص، بعد فترة وجيزة من تقلد ولايته في أيار/مايو ٢٠٠٨، أن يقدم مساعدة فنية في عملية تنقيح الدستور. وقد أقرّ الدستور الجديد لإكوادور بموجب استفتاء عام أجري في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، وهو يتضمن أحكاماً هامة تؤكد الحقوق الجماعية للسكان الأصليين. ولا يزال المقرر الخاص يرصد تنفيذ إكوادور لهذه الإصلاحات وما ترتب عليها من تشريعات.

٢١- كما يعزز المقرر الخاص الممارسات الجيدة عن طريق تشجيع الخطوات الإيجابية التي تقوم بها الدول. ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، دُعي المقرر الخاص إلى حضور حفل في أواس تينغني بنيكاراغوا، سلّمت فيه الحكومة المجتمع المحلي للسكان الأصليين سند ملكية أراضي أسلافهم، الذي طال انتظاره، وذلك بموجب حكم صادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠١. وقد أثنى المقرر الخاص، في بيان صحافي أعقب منح سند الملكية، على حكومة نيكاراغوا لاتخاذها خطوات إيجابية لتنفيذ هذا الحكم. وسيواصل المقرر الخاص رصد التقدم المحرز في ضمان الاحترام العملي الكامل لحقوق سكان أواس تينغني الأصليين في أراضيهم من قبل الأطراف الثالثة، وكذلك في تناول مطالبات مجتمعات السكان الأصليين الأخرى المتعلقة بالأراضي وما إلى ذلك من مطالبات.

٢٢- وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩، قام المقرر الخاص كذلك بزيارة إلى شيلي لتقييم حالة الشعوب الأصلية، على سبيل متابعة الزيارة التي قام بها سلفه إلى هذا البلد في عام ٢٠٠٣. ورغم استمرار العديد من المشاكل التي تعانيها الشعوب الأصلية في شيلي، فإن الحكومة قد قامت بخطوات هامة خلال العام الماضي من أجل تعزيز حماية حقوق هذه الشعوب، بما في ذلك عن طريق التصديق، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (١٩٨٩)، وعن طريق الالتزام بإجراء إصلاحات دستورية للاعتراف بحقوق السكان الأصليين وتعزيزها. وفي ضوء عملية الإصلاح الدستوري، أعدّ المقرر الخاص تقريراً قدّمه إلى الحكومة، وتمّ تعميمه لاحقاً، يتناول ويحلل فيه شتى الجزئيات المنطبقة من الحق في التشاور، ويستشهد فيه بأمثلة لآليات التشاور القائمة في بلدان أخرى. وقد باشرت الحكومة مشاورات مع مجموعات السكان الأصليين في شيلي بشأن عملية الإصلاح الدستوري، ولا يزال المقرر الخاص يرصد التقدم المحرز على هذا الصعيد.

٢٣- وشارك المقرر الخاص في حلقة دراسية عن حقوق السكان الأصليين عُقدت في جاكرتا يومي ١٦ و١٧ آذار/مارس ٢٠٠٩، تحت رعاية اللجنة الوطنية الإندونيسية لحقوق الإنسان وتحالف السكان الأصليين في الأرخبيل. وقد أعلنت اللجنة والتحالف أثناء الحلقة دراسية اتفاقاً على وضع برنامج مشترك لمعالجة قضايا السكان الأصليين - وهو ما يشكل مثلاً جيداً على التنسيق بين لجنة حقوق إنسان مستقلة ومنظمة كبرى للسكان الأصليين في بلد ما.

٢٤- وفي الفترة من ٢٧ إلى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، انضمّ المقرر الخاص إلى ممثلي الشعب "الصامي" من جميع الأراضي الصامية في بلدان الشمال الأوروبي وروسيا، وممثلي الحكومات وغيرهم من الحضور في المؤتمر التاسع عشر للشعب الصامي، الذي عُقد في روفانييمي بفنلندا. وأثناء المؤتمر، تسنى للمقرر الخاص لقاء مجلس الصاميين وبرلماناتهم في بلدان الشمال الأوروبي من أجل مناقشة السبل الكفيلة بتعزيز الترتيبات المؤسسية لحماية حقوق الصاميين. وقد أصبحت برلمانات الصاميين وسيلة متزايدة الفعالية لإحكام سيطرة الشعب الصامي على المسائل التي تؤثر في حياته ومجتمعاته.

٢٥- ويتمثل جزء هام من الجهود الرامية إلى تكريس الممارسات الجيدة على الصعيد المحلي في سياسة الالتزام بتعزيز حقوق الشعوب الأصلية وفقاً للإعلان. وقد قامت أستراليا، وهي إحدى الدول الأربع التي صوتت ضد الإعلان، بالتصديق عليه رسمياً هذا العام والتزمت، في بيان عمّم على نطاق واسع، بالتنفيذ الكامل لما يتضمنه من معايير. وهو تطور مرحّب به في سياسات أستراليا تجاه الشعوب الأصلية، وقد نوّه به المقرر الخاص في بيان صحفي أصدره بالاشتراك مع رئيسي آلية الخبراء والمنتدى الدائم في نيسان/أبريل ٢٠٠٩. كما وجهت كولومبيا، التي كانت قد امتنعت عن التصويت على الإعلان، رسالة إلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان،

في ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، تعرب فيها عن دعمها للإعلان والمبادئ التي يتضمنها وعن "التزامها بمفاهيم المساواة واحترام التنوع وعدم التمييز التي يركز عليها الإعلان"^(٢).

٢٦- وسيواصل المقرر الخاص، في عمله المقبل، تعزيز التطورات الإيجابية، وهو يكرر الإعراب عن استعداده لتقديم مساعدة فنية واستشارية بناءً، حيثما استدعت الحاجة، إلى الحكومات والشركات والشعوب الأصلية وأصحاب المصلحة الآخرين في الجهود الرامية إلى القيام بمبادرات قانونية وإدارية وبرنامجية تتعلق بشؤون السكان الأصليين. وسيتخذ عمل المقرر الخاص على هذا الصعيد منحىً عملياً وسيهدف إلى تحديد وتعزيز نماذج يمكن تطبيقها في مختلف السياقات. ويزعم المقرر الخاص التطرق إلى هذه النماذج بالتفصيل، حيثما وُجدت وأثبتت جدورها، في تقاريره السنوية المقبلة إلى مجلس حقوق الإنسان وفي التقارير العامة الأخرى.

٢- الدراسات المواضيعية

٢٧- يشمل المجال الثاني من مجالات عمل المقرر الخاص، وهو مجال يهدف إلى المساهمة في تطبيق الممارسات الجيدة في حالات قطرية محددة، إجراء دراسات تتعلق بقضايا أو مواضيع تم الشعوب الأصلية في مختلف بلدان ومناطق العالم، أو المشاركة في مثل هذه الدراسات. وقد اضطلع المقرر الخاص السابق بعدة دراسات مواضيعية لتحديد أهم القضايا ووضع أساس للإجراءات والإصلاحات العملية الإيجابية، بما في ذلك دراسات تناول: آثار المشاريع الإنمائية على مجتمعات السكان الأصليين، وإعمال القوانين المحلية والمعايير الدولية لحماية حقوق السكان الأصليين، والشعوب الأصلية ونظام التعليم، والعلاقة بين القوانين الرسمية للدولة والقوانين العرفية للسكان الأصليين، والمعايير الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية. بيد أن المقرر الخاص، كما ورد سابقاً، يرى أن عمله في مجال القيام بدراسات مواضيعية قد أصبح ثانوياً بالنسبة لمجالات عمله الأخرى، نظراً لإنشاء آلية الخبراء التي تتمثل ولايتها في توفير الخبرة الموضوعية وتقديم التوصيات إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن القضايا التي تؤثر على الشعوب الأصلية. وبالتالي فإن دوره سيكون بالأحرى مكملاً وداعماً لعمل آلية الخبراء. وفي هذا الصدد، قام المقرر الخاص في مستهل العام بتقديم معلومات، تستند إلى خبراته كمقرر خاص، للمساهمة في الدراسة التي تجريها آلية الخبراء حالياً بشأن حق الشعوب الأصلية في التعليم.

٢٨- وإلى جانب هذه المساهمة، شارك المقرر الخاص، بهدف تعزيز فهم التحديات الخاصة التي تواجه نساء السكان الأصليين، في مشاورات إقليمية بشأن "العنف ضد نساء السكان الأصليين في منطقة آسيا - المحيط الهادئ" حضرتها أيضاً المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه، ياكين ايرتورك. وهي مشاورات نظمتها منتدى آسيا والمحيط الهادئ المعني بالمرأة والقانون والتنمية، ومنظمة "Mahila Sarvangeen Utkarsha Mandal"، وأعقبتها مشاورات وطنية بشأن نساء السكان الأصليين في الهند، تضمنت أنشطة على مدى الفترة من ١٤ إلى ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ في نيودلهي. وقد حدد المشاركون في هاتين المشاورتين، والعديد منهم من نساء السكان الأصليين في هذه المنطقة، قضايا رئيسية متكررة تساهم فيما تواجهه نساء السكان الأصليين من العنف، بما في ذلك أفعال التمييز. وهي قضايا تدور حول المواضيع التالية: العولمة الاقتصادية، والعسكرة والتزاع المسلح،

(٢) رسالة موجهة من نائب وزير الشؤون المتعددة الأطراف إلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

والثقافة، والتقاليد والدين، والآثار المتقاطعة لهذه العوامل على حياة نساء السكان الأصليين. وتركزت النقاشات مع المقررين الخاصين على تحديد استراتيجيات وآليات فعالة من أجل التصدي لأشكال العنف المتعددة ضد نساء السكان الأصليين على الصُّعد الوطني والإقليمي والدولي، والتعلم من الممارسات الجيدة في هذا المجال.

٢٩- إضافة إلى ذلك، يتعاون المقرر الخاص مع المنظمات غير الحكومية والخبراء من السكان الأصليين لتنفيذ مبادرتين تتعلقان بمجالين مواضيعيين يشغلان الشعوب الأصلية بصورة متكررة. وتمثل إحدى المبادرتين في حلقة دراسية، تنظمها منظمة "Khredda" غير الحكومية ومركز اليونسكو في كاتالونيا، وتعد في تشرين الأول/أكتوبر من هذا العام، بشأن آليات تسوية المنازعات المتعلقة بالصناعات الاستخراجية القائمة أو يُسعى لإقامتها في أراضي السكان الأصليين. وتشكل هذه الحلقة الدراسية والتقارير الذي سينتج عنها استجابة لتوصية أصدرها المنتدى الدائم في العام الماضي بأن يضطلع المقرر الخاص بدراسة عن الشركات عبر الوطنية، وهي تهدف إلى استكمال عمل المنتدى الدائم حول هذا الموضوع. أما المبادرة الثانية فهي دراسة متعددة الجوانب بشأن التعددية القانونية والقوانين العرفية للسكان الأصليين، ويُزمع الاضطلاع بها بالتعاون مع المجلس الدولي لسياسة حقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. ويُرحح أن تبدأ الدراسة بحلقة عمل في جامعة أريزونا بالولايات المتحدة الأمريكية في مستهل العام القادم.

٣- التقارير القطرية

٣٠- يشمل المجال الثالث من مجالات عمل المقرر الخاص التحقيق إجمالاً في حالات حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في بلدان منتقاة وتقديم تقارير بشأنها. وتتضمن التقارير عن الحالات القطرية استنتاجات وتوصيات تهدف إلى تعزيز الممارسات الجيدة، وتحديد دواعي القلق، وتحسين أوضاع الشعوب الأصلية على صعيد حقوق الإنسان. وتشمل عملية إعداد التقارير عموماً زيارة إلى البلد موضوع الاستعراض، بما فيها العاصمة ومجموعة مختارة من الأماكن الهامة، ويتفاعل أثناءها المقرر الخاص مع ممثلي الحكومة ومجتمعات السكان الأصليين من مختلف المناطق ومع شريحة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تعمل في قضايا ذات صلة بالشعوب الأصلية. ووفقاً لمدونة سلوك أصحاب ولايات الإجراءات الخاصة، فإن هذه الزيارات لا يمكن أن تجري إلا بموافقة الحكومة وتعاونها.

٣١- وخلال العام الماضي، قام المقرر الخاص بزيارة إلى كلٍ من البرازيل ونيبال وبوتسوانا وأستراليا لإعداد تقارير عن هذه البلدان، كما اضطلع بزيارة متابعة إلى كلٍ من شيلي وكولومبيا لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات المدرجة في تقارير سلفه. وإضافة إلى ذلك، تلقى المقرر الخاص ردوداً إيجابية من حكومتي جمهورية الكونغو والاتحاد الروسي بشأن زيارته القادمة لهذين البلدين، ولا يزال ينتظر البت في طلبين لزيارة كل من الهند وإندونيسيا، ويأمل في الحصول على رد إيجابي في المستقبل المنظور.

٤- حالات انتهاكات حقوق الإنسان المدعى حدوثها

٣٢- يشمل مجال العمل الرابع، ولعله الرئيسي، الاستجابة بصورة مستمرة للادعاءات المتعلقة بحالات انتهاكات محددة لحقوق الإنسان. ويتمثل جانب أساسي من ولاية المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، كما تكرر تأكيده في قرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦، في "جمع المعلومات والرسائل وطلبها وتلقيها وتبادلها من جميع المصادر ذات الصلة، بما في ذلك من الحكومات والسكان الأصليين ومجتمعاتهم ومنظماتهم،

فيما يتصل بالانتهاكات المزعومة لما لهم من حقوق إنسان وحرية أساسية" (الفقرة ١(ب)). ويولي المقرر الخاص اهتماماً خاصاً لولايته التي تقتضي "إقامة حوار تعاوني منتظم مع جميع الجهات الفاعلة" (الفقرة ١(و)) وذلك عن طريق وضع استراتيجيات طويلة الأمد لجميع الأعمال التي يضطلع بها.

٣٣- وتتوقف قدرة المقرر الخاص على تناول الادعاءات المتعلقة بحالات انتهاكات محددة لحقوق الإنسان، إلى حد بعيد، على المعلومات التي يحصل عليها من الشعوب الأصلية ومنظماتها ومن المنظمات غير الحكومية ومصادر أخرى. وقد حصل المقرر الخاص، خلال العام الماضي، على معلومات عن حالات انتهاكات لحقوق الإنسان ادّعى حدوثها في بلدان تقع في مختلف القارات، واستجاب إليها بتوجيه رسائل عديدة إلى الحكومات بشأن هذه الحالات. وتتضمن الحالات المذكورة مثلاً انتهاكات للحق في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، لا سيما فيما يتعلق باستخراج الموارد الطبيعية وتشريد مجتمعات السكان الأصليين أو ترحيلها؛ وحرمان الشعوب الأصلية من حقها في الأراضي والموارد؛ وحالة الشعوب الأصلية التي تعيش في عزلة طوعية؛ وحوادث التهديد أو العنف الموجهة ضد الشعوب الأصلية وأفرادها، بمن فيهم المدافعون عن حقوق السكان الأصليين؛ والشواغل المتعلقة بالإصلاحات الدستورية أو التشريعية التي تخص السكان الأصليين. ويمكن الإطلاع على ملخص كامل للرسائل الموجهة إلى الحكومات والردود الواردة منها وملاحظات المقرر الخاص بشأنها في تقرير الرسائل المرفق في الإضافة ١ لهذا التقرير.

٣٤- ويتعذر على المقرر الخاص، نظراً لمحدودية الموارد المتاحة، أن يستجيب لكل حالة تعرض عليه. بيد أنه يبذل أقصى ما في وسعه عموماً لاتخاذ إجراءات بشأن المعلومات المفصلة التي يمكن الاعتداد بها والتي تصف حالة خطيرة تندرج ضمن إطار ولايته ويمكن أن يسفر التدخل فيها عن أثر إيجابي، إما بتوجيه الاهتمام اللازم إلى الحالة أو ببحث السلطات الحكومية أو غيرها من الجهات الفاعلة على اتخاذ إجراءات تصحيحية. ويمكن للمقرر الخاص كذلك أن يتخذ إجراءات عندما تمثل الحالة نمطاً أعم لانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة بحق الشعوب الأصلية أو ترتبط بهذا النمط. ويحرص المقرر الخاص على مراعاة الطيف الواسع من المناطق والبلدان في الاستجابة لما يرد من ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان.

٣٥- وتتمثل الخطوة الأولى من الإجراء المتخذ إزاء هذه المعلومات عادةً في توجيه رسالة إلى الحكومة المعنية، مشفوعة بمطالبتها بالرد. ويصدر المقرر الخاص، في بعض الحالات، بيانات علنية تنبّه إلى انتهاكات حقوق الإنسان المدّعى حدوثها أو تعبر عن القلق بشأنها. وعندما تستدعي الظروف وتوافق الحكومة المعنية، قد يقوم المقرر الخاص بزيارة قطرية للنظر في حالة محددة، كما فعل في زيارته إلى كل من بنما وبيرو. إضافة إلى ذلك، كما فعل المقرر الخاص في الحالات التي فحصها في هذين البلدين ويُنتظر أن يفعل في حالات أخرى في المستقبل، فإنه قد يصدر ملاحظات مفصلة مشفوعة بتحليلات وتوصيات على أمل أن تسترشد بها الحكومات والشعوب الأصلية المعنية في مساعيها لتسوية المشاكل القائمة. ويهدف المقرر الخاص إلى تفادي نهج "الأخذ والرد" الذي يتمثل في الاكتفاء بتوجيه رسالة إلى الحكومة المعنية وتلقي ردها. فهو يهدف بالأحرى إلى العمل بنشاط مع الدول والشعوب الأصلية والجهات الفاعلة الأخرى من أجل رصد الحالات وتقييمها عن كثب، وتحديد الأسباب الجذرية للمشاكل القائمة، والدفع باتجاه إجراءات محددة تستند إلى الإنجازات التي تحققت فعلاً، ووضع توصيات تكون عملية وتستمد أسسها من المعارف المتاحة وتتفق مع معايير حقوق الإنسان ذات الصلة.

ثانياً - قضية جوهرية: واجب التشاور

٣٦- ما برح المقرر الخاص يسعى إلى تحديد الأنماط المألوفة للمشاكل التي تواجه الشعوب الأصلية في مختلف أنحاء العالم، ووضع تدابير تستهدف هذه القضايا مباشرة. وقد لاحظ مراراً وفي طائفة واسعة من الحالات عدم أداء الدول كما ينبغي لواجب التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن القرارات التي تمسها، وحاجة الحكومات وأصحاب المصلحة الآخرين إلى التوجيه بشأن التدابير الضرورية لامثال هذا الواجب. كما لاحظ المقرر الخاص أن فعالية البرامج الحكومية، حتى تلك التي تستهدف مصلحة الشعوب الأصلية تحديداً، قد تتعثر منذ البداية ما لم تحظ بقبول الشعوب الأصلية، عن طريق التشاور معها في أولى مراحل وضع المبادرات الحكومية. ويبدو أن قلّة التشاور تتمخض دوماً عن حالات تنازع يعبر فيها السكان الأصليون عن الغضب وعدم الثقة، وقد تتحول إلى دوامة من العنف في بعض الحالات.

٣٧- وما من صيغة معينة للتشاور مع الشعوب الأصلية تنطبق على جميع البلدان وجميع الظروف. وفي هذا الصدد، تؤكد المادة ٣٤ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ على تحديد "طبيعة ونطاق التدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذه الاتفاقية بطريقة مرنة، مع مراعاة خصائص أوضاع كل بلد". وفي حين أن انعكاسات واجب التشاور عديدة ومتنوعة، فقد تناول المقرر الخاص، خلال العام الماضي، قضايا تتعلق بالتشاور في مجالين رئيسيين هما: في سياق الإصلاحات الدستورية والتشريعية التي تمس السكان الأصليين؛ وفي سياق مبادرات تنمية واستخراج الموارد الطبيعية وما يترتب عليها، في بعض الحالات، من مساعي نقل تمس الشعوب الأصلية. وسيكرس المقرر الخاص الجزء المتبقي من هذا التقرير لطرح أفكار بشأن جوانب معينة من واجب التشاور وتنفيذه، وهي جوانب وثيقة الصلة بالقضايا التي واجهها، ويأمل بذلك في تقديم أفكار مفيدة للتوضيح والتوجيه.

ألف - الأسس المعيارية والطابع العام لواجب التشاور

٣٨- ينبغي التشديد على أن واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن القرارات التي تمسها هو واجب مكرّس بوضوح في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، ويستمد جذوره الراسخة من القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويشير الإعلان تكراراً إلى هذا الواجب في سياق شواغل معينة (المواد ١٠ و ١١ و ١٥ و ١٧ و ١٩ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣٢ و ٣٦ و ٣٨) كما يؤكد كميلاً رئيسياً في المادة ١٩ التي تنصّ على ما يلي: "على الدول أن تتشاور وتتعاون بحسن نية مع الشعوب الأصلية المعنية من خلال المؤسسات التي تمثلها للحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة قبل اتخاذ وتنفيذ أي تدابير تشريعية أو إدارية يمكن أن تمسها".

٣٩- وعلى غرار الإعلان، تقضي اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بأن تتشاور الدول مع الشعوب الأصلية بحسن نية، بغرض التوصل إلى اتفاق أو نيل قبولها بشأن الجوانب التي تمسها من الخطط الإدارية أو المشاريع، كما تدعو الدول إلى إجراء مشاورات مع مجتمعات السكان الأصليين في إطار سياقات متعددة (الفقرتان ١ و ٢ من المادة ٦، والفقرة ٢ من المادة ١٥، والفقرة ٢ من المادة ١٧، والفقرة ٣ من المادة ٢٢، والفقرة ٣ من المادة ٢٧، والمادة ٢٨). وجاء عن لجنة ثلاثية أنشأها مجلس إدارة منظمة العمل الدولية أن "روح التشاور

والمشاركة تشكل الركيزة التي تستند إليها جميع أحكام الاتفاقية رقم ١٦٩^(٣). وتوضح السوابق القضائية لمنظمة العمل الدولية بعض حدود واجب التشاور، كما يرد في المرجع أدناه.

٤٠- وواجب الدول المتمثل في التشاور الفعال مع الشعوب الأصلية هو واجب مترسخ أيضاً في معاهدات حقوق الإنسان الأساسية للأمم المتحدة، بما فيها الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري^(٤)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد وجهت لجنة القضاء على التمييز العنصري، التي تراقب الامتثال للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، دعوة إلى العديد من الحكومات مؤخراً لإجراء مشاورات مع الشعوب الأصلية بشأن المسائل التي تمسّ حقوقها ومصالحها، ووجهت تلك الدعوات تحديداً في ملاحظاتها الختامية بشأن كل من كندا^(٥)، وإندونيسيا^(٦)، ونيوزيلندا^(٧)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية^(٨)، والولايات المتحدة الأمريكية^(٩)، وإكوادور^(١٠)، والسويد^(١١)، وناميبيا^(١٢)، وكذلك في سياق استعراضها حالات محددة في إطار تدابير الإنذار المبكر والإجراءات العاجلة، بما في ذلك حالات في بليز^(١٣)، والبرازيل^(١٤)، وشيلي^(١٥)، وبنما^(١٦)،

(٣) تقرير اللجنة المنشأة للنظر في البلاغ الذي يدّعي عدم امتثال إكوادور لاتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، والذي قدمه الاتحاد الإكوادوري للنقابات الحرة بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية، الفقرة ٣١.

(٤) يُطلب من الدول "أن تكفل مساواة أفراد الشعوب الأصلية في الحقوق فيما يتعلق بالمشاركة الفعلية في الحياة العامة، وعدم اتخاذ أي قرارات تتصل مباشرة بحقوقهم ومصالحهم دون موافقة منهم عن بيّنة" التوصية العامة رقم ٢٣ (١٩٩٧) بشأن الشعوب الأصلية، (CERD/C/51/Misc.13/Rev.4) الفقرة ٤(د).

(٥) CERD/C/CAN/CO/18، الفقرتان ١٥ و ٢٥.

(٦) CERD/C/IDN/CO/3، الفقرة ١٧.

(٧) CERD/C/NZL/CO/17، الفقرة ٢٠.

(٨) CERD/C/COD/CO/15، الفقرة ١٨.

(٩) CERD/C/USA/CO/6، الفقرة ٢٩.

(١٠) CERD/C/ECU/CO/19، الفقرة ١٦.

(١١) CERD/C/SWE/CO/18، الفقرة ١٩.

(١٢) CERD/C/NAM/CO/12، الفقرة ١٨.

(١٣) الرسالة المؤرخة ٧ آذار/مارس ٢٠٠٨، متاحة على الموقع الإلكتروني:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Belize070308.pdf

(١٤) الرسالة المؤرخة ٧ آذار/مارس ٢٠٠٨، متاحة على الموقع الإلكتروني:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Brazil070308.pdf

(١٥) الرسالة المؤرخة ٢٤ آب/أغسطس ٢٠٠٧، متاحة على الموقع الإلكتروني:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/chile_letter.pdf

(١٦) الرسالة المؤرخة ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٨، متاحة على الموقع الإلكتروني:
http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/Panama_letter150808.pdf

وبيرو^(١٧). كما أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى واجب التشاور في عدد من التقارير الموجهة إلى الحكومات بشأن امتثالها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وقامت بذلك مؤخراً في ملاحظاتها الختامية بشأن شيلي^(١٨)، وكوستاريكا^(١٩)، وبنما^(٢٠)، وبوتسوانا^(٢١)، ونيكاراغوا^(٢٢). إضافة إلى ذلك، فإن الالتزامات التي تعهدت بها الدول بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان تنطوي هي الأخرى على واجب التشاور، كما أكدت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان^(٢٣).

٤١ - ويشكل واجب التشاور نتيجة منطقية لطائفة من حقوق الإنسان المقبولة دولياً، بما فيها الحق في سلامة الهوية الثقافية، والحق في المساواة والحق في الملكية، على النحو المبين في البيانات والقرارات المشار إليها المتعلقة بكل من اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. والأهم من ذلك أنه واجب منبثق من الحق الأسمى للشعوب الأصلية في تقرير المصير وما يرتبط به من مبادئ الديمقراطية وسيادة الشعب. ويؤكد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية في المادة ٣ أن "للشعوب الأصلية الحق في تقرير المصير. ومقتضى هذا الحق تقرر هذه الشعوب بحرية وضعها السياسي وتسعى بحرية لتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". ويشكل هذا التأكيد استجابة لتطلعات الشعوب الأصلية في مختلف أنحاء العالم إلى التحكم في مصيرها في ظل المساواة، وإلى المشاركة الفعالة في صنع القرارات التي تمسها. والحق في تقرير المصير هو حق أساسي، لا يمكن للشعوب الأصلية بدونه أن تتمتع تمتعاً كاملاً بحقوق الإنسان، سواء بشكل فردي أو جماعي. أما مبدأ سيادة الشعب والديمقراطية المرتبطان بهذا الحق فهما يجتمعان معاً في معارضة الحكم بالفرض ومعاوضة الحكم بالتراضي. ووفقاً لهذين المبدأين، فإن واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية في القرارات التي تمسها يهدف إلى تغيير النمط التاريخي المتمثل في استبعاد هذه الشعوب من عملية صنع القرار، لتفادي فرض المزيد من القرارات الهامة على الشعوب الأصلية وإتاحة الفرصة لها كي تزدهر كمجتمعات مستقلة بذاتها على الأراضي التي ترتبط بها ثقافتها.

٤٢ - وينبغي عموماً أن تتخذ الدولة قراراتها بواسطة عملية ديمقراطية تُمثل فيها مصالح العامة. والإجراءات التي تطرح المشاريع على عامة الجمهور للاطلاع والتعليق عليها تدعم بشكل مناسب عادةً العملية الديمقراطية التمثيلية التي تتخذ الدولة من خلالها قراراتها. بيد أن ما يُدعى إليه هو وضع إجراءات تشاور خاصة و متميزة عندما تمسّ قرارات الدولة المصالح الخاصة للشعوب الأصلية. ولهذه الإجراءات الخاصة ما يبررها بسبب طابع هذه المصالح

(١٧) الرسالة المؤرخة ٧ آذار/مارس ٢٠٠٨، متاحة على الموقع الإلكتروني:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/early_warning/Peru070308.pdf

(١٨) CCPR/C/CHL/CO/5، الفقرة ١٩.

(١٩) CCPR/C/CRI/CO/5، الفقرة ٥.

(٢٠) CCPR/C/PAN/CO/3، الفقرة ٢١.

(٢١) CCPR/C/BWA/CO/1، الفقرة ٢٤.

(٢٢) CCPR/C/NIC/CO/3، الفقرة ٢١.

(٢٣) قضية شعب ساراماكا ضد سورينام، الحكم الصادر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرتان ١٣٣ و ١٣٤.

الخاصة، الناشئة من الأنماط الثقافية المميزة للشعوب الأصلية وتاريخها، ولأن العمليات الديمقراطية والتمثيلية العادية لا تكفي عادةً للتصدي للشواغل الخاصة بالشعوب الأصلية المهمشة تقليدياً في الساحة السياسية. ويستند واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية، ومكوناته المعيارية المتعددة، إلى الاعتراف الواسع النطاق بالخصائص المميزة للشعوب الأصلية، كما يتجلى في الإعلان، والحاجة إلى تدابير خاصة لمعالجة ما تعانيه هذه الشعوب من حرمان.

باء - الحالات التي ينطبق فيها واجب التشاور

٤٣- إن من غير الواقعي القول بأن واجب الدول في التشاور مباشرة مع الشعوب الأصلية من خلال إجراءات خاصة مميزة ينطبق حرفياً، وبأوسع معانيه، كلما اتخذت الدولة قراراً يمكن أن يكون له تأثير على هذه الشعوب. ذلك أن الغالبية العظمى من القرارات التشريعية والإدارية التي تعتمدها الدول قد تمسّ بشكل أو بآخر الشعوب الأصلية التي تقطن هذه الدولة، شأنها شأن بقية السكان. ولذلك فإن التفسير المجدي لمختلف المواد ذات الصلة من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، في ضوء الصكوك الدولية الأخرى والسوابق القضائية ذات الصلة، يؤدي إلى التقييم التالي لنطاق انطباق واجب التشاور: فهذا الواجب ينطبق عندما تتخذ الدولة قراراً قد يؤثر على الشعوب الأصلية على نحو لا تشعر به فئات المجتمع الأخرى. ويحدث هذا التأثير المتفاوت عندما تكون مصالح الشعوب الأصلية أو أوضاعها الخاصة هي المعنية بالقرار، حتى عندما تترتب على القرار آثار أوسع نطاقاً، كما هو الحال في تشريعات معينة. فقد يكون للتشريعات المتعلقة باستخدام الأراضي والمياه، مثلاً، مجال تطبيق واسع ولكنها في الوقت ذاته قد تؤثر على مصالح الشعوب الأصلية خاصةً بسبب حيازتها التقليدية للأراضي أو ما يتصل بذلك من أنماط ثقافية، فيترتب على ذلك بالتالي واجب التشاور.

٤٤- ولا يقتصر واجب التشاور على الظروف التي يؤثر فيها إجراء مقترح، أو قد يؤثر، على حق أو على استحقاق قانوني معترف به. فالمرر الخاص يلاحظ بقلق أن بعض الدول تتخذ موقفاً فعلياً أو مقصوداً مفاده أن التشاور المباشر مع الشعوب الأصلية بشأن أنشطة استخراج الموارد الطبيعية أو غير ذلك من المشاريع ذات الآثار البيئية الهامة، كبناء السدود، ليس مطلوباً إلا عندما تكون الأراضي التي تجري فيها هذه الأنشطة ملكاً للسكان الأصليين بموجب القانون المحلي. وهو موقف غير سليم لأن واجب التشاور مع الشعوب الأصلية ينشأ كلما تعرضت مصالحها للخطر، حتى عندما لا تتعلق هذه المصالح بحق معترف به في الأراضي أو غير ذلك من الاستحقاقات القانونية، وهو ما ينسجم مع الحق في تقرير المصير ومبادئ الديمقراطية ويتناسب مع الأوضاع الهشة للشعوب الأصلية. وفي هذا الصدد، أكدت لجنة ثلاثية أنشأها مجلس إدارة منظمة العمل الدولية أن "المشاورات المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ١٥ تنطبق فيما يتعلق بالموارد التي تمتلكها الدولة وترتبط بالأراضي التي تقطنها الشعوب المعنية أو تستخدمها، سواء كانت تمتلك سند ملكية هذه الأراضي أم لا"^(٢٤). ويمكن بسهولة تصور الطرق التي لا حصر لها لتأثر الشعوب الأصلية ومصالحها جراء مشاريع التنمية أو المبادرات التشريعية التي تُنفذ في غياب استحقاق قانوني متصل بها.

(٢٤) تقرير اللجنة المنشأة للنظر في البلاغ الذي يدّعي عدم امتثال غواتيمالا لاتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، الذي قدمه اتحاد عمال القرى والمدن بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية، الفقرة ٤٨.

٤٥ - والسماة المحددة لإجراء التشاور الذي يقتضيه واجب التشاور تتفاوت بالضرورة حسب طابع التدابير المقترحة ونطاق تأثيرها على الشعوب الأصلية. فتدابير الإصلاح الدستوري أو التشريعي التي تعني جميع الشعوب الأصلية في بلد ما أو تؤثر عليها تقتضي آليات تشاور وتمثيل ملائمة تكون مفتوحة ومتاحة بشكل أو بآخر لجميع هذه الشعوب. أما التدابير التي تؤثر على فئة أو مجتمع معين من الشعوب الأصلية، كالمبادرات المتعلقة بأنشطة استخراج الموارد الطبيعية على أراضيها، فإنها تقتضي إجراءات تشاور تركز على مصالح الفئات المعنية خاصة وعلى العمل معها.

جيم - شرط إجراء المشاورات بنية حسنة، بهدف التوصل إلى اتفاق أو الحصول على الموافقة

٤٦ - يستمد إجراء التشاور خصائصه وهدفه من طبيعة حق الشعوب الأصلية المعنية المعرضة للخطر أو مصلحتها المعرضة للخطر ومن الأثر المتوقع للتدابير المقترحة. وينص الإعلان على أن المشاورات مع الشعوب الأصلية ينبغي أن تجري عموماً "بنية حسنة... للحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة" (المادة ١٩). وينبغي ألا يُعتبر هذا الحكم من أحكام الإعلان حكماً يمنح الشعوب الأصلية "حق نقض" عاماً للقرارات التي قد تمسها، وإنما حكماً يحدد أن هدف المشاورات مع الشعوب الأصلية هو الحصول على موافقتها. وفي هذا الصدد، تنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ على أن تجري المشاورات "بغرض التوصل إلى اتفاق بشأن التدابير المقترحة أو إلى قبولها" (الفقرة ٢ من المادة ٦). وتوحي الصيغة المختلفة لبعض الشيء التي يستخدمها الإعلان بتأكيد مشدد على الحاجة إلى مشاورات تحمل طابع المفاوضات من أجل التوصل إلى ترتيبات مقبولة من الطرفين قبل اتخاذ قرارات بشأن التدابير المقترحة، عوضاً عن مشاورات تحمل طابع الآليات المستخدمة لإطلاع الشعوب الأصلية على قرارات اتخذت أصلاً أو يجري اتخاذها، دون السماح لها بالتأثير حقاً على عملية صنع القرار.

٤٧ - كما أن قوة أو أهمية هدف الحصول على الموافقة تتفاوت بالضرورة حسب الظروف والمصالح المعنية للسكان الأصليين. فوجود أثر هام ومباشر على حياة الشعوب الأصلية أو أراضيها يضع افتراضاً قوياً بأن التدابير المقترحة ينبغي ألا تمضي قدماً قبل الحصول على موافقة الشعوب الأصلية. وقد يؤدي هذا الافتراض، في سياقات معينة، إلى حظر التدابير المقترحة أو المشروع المقترح ما لم يُحصل على موافقة الشعوب الأصلية أولاً. ويعترف الإعلان بمجالتين تُلزمان الدولة بالحصول على موافقة الشعوب الأصلية المعنية، تتجاوزان نطاق الالتزام العام بإجراء المشاورات بهدف الحصول على هذه الموافقة. وتتضمن هاتان الحالتان الحالة التي تؤدي فيها المشاريع إلى ترحيل مجموعة من أراضيها التقليدية، أو الحالة التي تنطوي على تخزين نفايات سامة أو التخلص منها في أراضي الشعوب الأصلية (المادة ١٠ والفقرة ٢ من المادة ٢٩ على التوالي). وبنفس الأسلوب، حكمت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في قضية تتعلق بشعب ساراماكا الأصلي في سورينام، بأن "على الدولة، في المشاريع الإنمائية أو الاستثمارية الواسعة النطاق التي قد تترتب عليها آثار جسيمة في أراضي شعب ساراماكا، واجبٌ لا يقتصر على التشاور مع شعب ساراماكا وإنما يتعداه لنيل موافقته الحرة والمسبقة والمستنيرة على نحو يتفق مع عاداته وتقاليده"^(٢٥).

(٢٥) قضية شعب ساراماكا ضد سورينام، الفقرة ١٣٤.

٤٨- وينبغي، في جميع الحالات التي تمس فيها تدابير مقترحة مصالح خاصة بالشعوب الأصلية، أن يكون الحصول على موافقة الشعوب المعنية هو هدف المشاورات إلى حد ما. وكما ورد أعلاه، فإن هذا الشرط لا يمنح الشعوب الأصلية "حق نقض" وإنما يثبت الحاجة إلى وضع إجراءات تشاور لبذل كل جهد ممكن من أجل التوصل إلى توافق آراء بين جميع الأطراف المعنية. ويأسف المقرر الخاص لأن النقاش حول واجب التشاور وما يرتبط به من مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة يتخذ في كثير من الأحيان شكل جدل حول ما إذا كان يتعين منح الشعوب الأصلية حق نقض قد تستخدمه لتعطيل المشاريع الإنمائية. ويرى المقرر الخاص أن توجيه الجدل إلى هذا المنحى لا يتسق مع روح مبدأي التشاور والموافقة أو طابعهما على النحو المبين في القانون الدولي لحقوق الإنسان والمكرس في الإعلان.

٤٩- فهذان المبدأان وُضعا لإقامة حوار تعمل من خلاله الدول والشعوب الأصلية معاً بنية حسنة من أجل التوصل إلى توافق آراء وتسعى بصدق للتوصل إلى اتفاق مرضٍ لكلا الطرفين. وكما ورد أعلاه، فإن واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية وما يرتبط به من مبادئ قد نشأ لتغيير الأنماط التاريخية المتمثلة في فرض قرارات وظروف معيشية تهدد بقاء الشعوب الأصلية. بيد أن مبدأي التشاور والموافقة لا يمنحان الشعوب الأصلية حق فرض إرادتها من طرف واحد على الدول عندما تتصرف على نحو مشروع يخدم المصلحة العامة صدقاً. فما يرمي إليه مبدأ التشاور والموافقة هو تفادي فرض إرادة طرفٍ ما على الطرف الآخر، والسعي بجهد للتوصل إلى تفاهم متبادل واتخاذ قرارات توافقية.

دال - عوامل بناء الثقة المفضية إلى توافق الآراء

٥٠- يقتضي الجهد المبذول بنية حسنة للتوصل إلى قرار توافقي من هذا النوع أن "تسعى الدول إلى تحقيق توافق آراء بشأن الإجراءات اللازم اتباعها؛ وتيسير الوصول إلى هذه الإجراءات عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع؛ وهيئة جو من الثقة مع الشعوب الأصلية يكون موافقاً لإقامة حوار بناء"^(٢٦). وهيئة جو من الثقة هو عامل هام خاصة فيما يتعلق بالشعوب الأصلية "بسبب افتقارها إلى الثقة في مؤسسات الدول وشعورها بالتهميش، وهي مشاعر تستمد جذورها من أحداث تاريخية قديمة جداً وبالغة التعقيد ولم يتسن تجاوزها بعد"^(٢٧). وكما أشارت لجنة ثلاثية أنشأها مجلس إدارة منظمة العمل الدولية، في قضية تتعلق بعملية إصلاح دستوري في المكسيك، فإن "مناخ المواجهة والعنف والافتقار إلى الثقة المتبادلة هو ما حال دون إجراء المشاورات على نحو أكثر إيجابية"^(٢٨). وعلاوة على ذلك، فإن موقف الشعوب الأصلية يكون أضعف عادةً على صعيد النفوذ السياسي والموارد المالية والوصول إلى

(٢٦) تقرير اللجنة المنشأة للنظر في البلاغ الذي يدّعي عدم امتثال غواتيمالا لاتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، والذي قدّمه اتحاد عمال القرى والمدن بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية، GB.294/17/1؛ (2005) GB.299/6/1؛ الفقرة ٥٣.

(٢٧) تقرير اللجنة المنشأة للنظر في البلاغ الذي يدّعي عدم امتثال المكسيك لاتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)، والذي قدّمته جبهة العمال الأصلية بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية، الفقرة ١٠٧.

(٢٨) المصدر نفسه.

المعلومات والتعليم المناسب، مقارنةً بموقف مؤسسات الدولة أو الجهات الخاصة، كالشركات، التي تشكل الطرف النظير لها في المشاورات.

٥١ - ولكي يتسنى تهيئة جو من الثقة والاحترام المتبادل في المشاورات، فإن إجراء التشاور نفسه ينبغي أن يكون ناتجاً عن توافق آراء. وقد لاحظ المقرر الخاص أن إجراءات التشاور تفتقر إلى الفعالية ولا تحظى بثقة الشعوب الأصلية، في كثير من الأحيان، لأن الشعوب الأصلية المعنية لم تُشرك بصورة ملائمة في المناقشات التي أفضت إلى وضع إجراءات التشاور وتنفيذها. وإضافة إلى ذلك، يتعين على الدول أن تصحح اختلال موازين القوى عن طريق ترتيبات تضمن حصول الشعوب الأصلية على المساعدة المالية والفنية وغير ذلك من أشكال المساعدة التي تحتاج إليها، وأن تفعل ذلك دون أن تستغل هذه المساعدة للضغط أو التأثير على مواقف الشعوب الأصلية أثناء المشاورات.

٥٢ - كما يتوقف بناء الثقة وإمكانية التوصل إلى توافق آراء حقيقي على التقيد التام بإشراك مؤسسات الشعوب الأصلية نفسها التي تمثلها وتتخذ قراراتها في إجراء التشاور، على النحو الذي يقتضيه الإعلان (المادة ١٩) واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (الفقرة ١ (أ) من المادة ٦). ويلاحظ المقرر الخاص أن الشعوب الأصلية قد تكون بحاجة أيضاً إلى تطوير مؤسساتها أو تعديلها، عن طريق إجراءات صنع القرار الخاصة بها، من أجل وضع هياكل تمثيلية لتيسير عمليات التشاور. كما يلاحظ المقرر الخاص أن امتناع مجموعات السكان الأصليين عن توضيح المشاكل التمثيلية لمنظمتها يمكن أن يربك عملية التشاور ويبطئ وتيرتها. وقد يكون من المجدي، في هذا الصدد، الالتفات إلى أن الإعلان يدعو إلى تسيير مؤسسات السكان الأصليين "وفقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية" (المادة ٣٤) كما يدعو إلى إيلاء اهتمام خاص "للحقوق والاحتياجات الخاصة للمسنين والنساء والشباب والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة من الشعوب الأصلية"، بما في ذلك في سياق القضاء على جميع أشكال التمييز والعنف ضد أطفال ونساء الشعوب الأصلية (المادة ٢٢).

٥٣ - وفي الحالات المتعلقة بمشاريع لاستخراج الموارد الطبيعية أو مشاريع إنمائية تمس أراضي السكان الأصليين، يكون من الضروري، لكي يتسنى للشعوب الأصلية أن توافق على المشاريع قيد النظر موافقة حرة ومستنيرة، أن تُتاح لها معلومات وافية وموضوعية عن جميع جوانب المشروع التي تمسها، بما في ذلك آثار المشروع على حياتها وبيئتها. وفي هذا السياق، يلزم أن تضطلع الدولة بدراسات لتقييم الآثار البيئية والاجتماعية بحيث يتسنى الإحاطة بنتائج المشروع المتوقعة إحاطة كاملة. ويتعين عرض هذه الدراسات على مجموعات السكان الأصليين المعنية في أولى مراحل التشاور، لإتاحة وقتٍ كافٍ لها لفهم نتائج دراسات تقييم الأثر وتقديم ملاحظاتها بشأنها وتلقي المعلومات التي تتناول أي شواغل قد تعرب عنها. وعلاوة على ذلك، ينبغي ألا تقتصر عملية التشاور الموجهة نحو بناء توافق آراء على التدابير التي تخفف الآثار الضارة للمشروع أو تعوّض عنها، وإنما ينبغي لها كذلك أن تستكشف وتضع وسائل لتقاسم المنافع على نحو منصف بروح الشراكة الحقيقية.

هاء - واجب التشاور ومسؤولية الشركات الخاصة

٥٤ - كثيراً ما تنشأ قضايا تتعلق بالتشاور عندما تمنح الحكومات امتيازات لشركات خاصة لاستخراج موارد طبيعية، أو بناء سدود، أو تنفيذ مشاريع إنمائية أخرى ضمن أراضي السكان الأصليين أو على مقربة شديدة منها. وفي هذا السياق، تتحمل الدولة نفسها مسؤولية إجراء تشاورٍ كافٍ أو ضمان إجراءاته، حتى عندما تكون شركة

خاصة، من الناحية العملية، هي الجهة المروجة أو المنفذة للأنشطة التي قد تمسّ حقوق الشعوب الأصلية وأراضيها. ووفقاً للمبادئ الراسخة في القانون الدولي، فإن واجب الدولة في حماية حقوق الإنسان للشعوب الأصلية، بما في ذلك واجب التشاور مع الشعوب الأصلية المعنية قبل الاضطلاع بأنشطة تمس مصالحها، ليس واجباً يمكن التملص منه بتفويضه إلى شركة خاصة أو إلى أي كيان آخر. كما أن المشاورات في سياق الأنشطة الاستخراجية أو الأنشطة الإنمائية الأخرى التي تمسّ الشعوب الأصلية ينبغي أن تُجرى، كما في غيرها من السياقات، في أقرب فرصة ممكنة وفي جميع مراحل صنع القرار، بحيث تسبق منح الامتيازات لشركات خاصة.

٥٥- وقد لاحظ المقرر الخاص عدة حالات حوّلت فيها الدولة التزامات التشاور إلى الشركة الخاصة المعنية في مشروع ما. بيد أن تفويض التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان إلى شركة خاصة، فضلاً عن كونه لا يعفي الدولة من مسؤوليتها الأساسية، فإنه قد لا يكون مستحباً، بل قد يثير إشكالات نظراً إلى أن مصالح الشركة الخاصة عموماً هي مصالح ربحية بشكل أساسي، ومن ثم لا يمكن أن تتفق تماماً مع المصلحة العامة أو المصالح الفضلى للشعوب الأصلية المعنية. بيد أن ذلك لا ينفي إمكانية تحقيق توافق جوهري بين هذه المصالح على نحو يتيح التوصل إلى توافق آراء من خلال مفاوضات يُصحح فيها اختلال موازين القوى.

٥٦- أما الشركات الخاصة المروجة أو المنفذة لأنشطة استخراجية أو غيرها من الأنشطة الإنمائية التي تمسّ الشعوب الأصلية، فإن عليها بدورها أن تعتمد سياسة تسعى بموجبها إلى ضمان توافق سلوكها على الدوام مع المعايير الدولية ذات الصلة في مجال حقوق الشعوب الأصلية، بما فيها المعايير المتعلقة بالتشاور. ومع أن القانون الدولي، بمفهوم قانوني صرف وباستثناء ظروف محددة، لا يفرض مباشرة على الشركات مسؤولية احترام حقوق الإنسان، فإن التقييم الذي تناله الشركات الخاصة يستند بصورة متزايدة إلى مدى امتثالها للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وثمة توقع متزايد واسع النطاق بأن تتبع الشركات هذه المعايير ضمن دوائر نفوذها الخاصة، وهو توقع أعرب عنه المجتمع المدني الدولي، والمؤسسات الدولية لحقوق الإنسان، والدول، والشركات نفسها^(٩). وإضافة إلى ذلك، في الحالات التي قد تُحدث فيها أنشطة الشركة تأثيراً هاماً على مجتمعات الشعوب الأصلية، فإن من غير المستصوب عادةً أن تتجاهل الشركات المعايير الدولية ذات الصلة لأسباب عملية. فعدم امتثال هذه المعايير، كما لاحظ المقرر الخاص في سياق عمله، يجعل الشركات عرضة لصعوبات منها خسارة الوقت والموارد الاقتصادية، ويجول دون اكتساب سمعة جيدة على صعيد المسؤولية الاجتماعية أو الحفاظ على هذه السمعة.

٥٧- وقد لاحظ المقرر الخاص أن العديد من الشركات تفتقر إلى فهم كافٍ للمعايير الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالشعوب الأصلية والمنطبقة في البلدان التي تزاوّل فيها هذه الشركات أعمالها. كما لاحظ أن العديد من الشركات ليست لديها مدونة سلوك تُدمج مبادئ حقوق الإنسان إدماجاً كافياً. ولكي يتسنى للشركات الخاصة أن تمتثل لمعايير حقوق الإنسان ذات الصلة كما ينبغي، فإن من الضروري أن تحدد وتدمج المعايير التي تتعلق بحقوق الشعوب الأصلية في كل جانب من جوانب عملها المتعلقة بالمشاريع التي تضطلع بها وأن تضمن أعمالها. إضافة إلى

(٢٩) انظر تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، السيد جون روجي، بعنوان "الحماية والاحترام والانتصاف: إطار للأعمال التجارية وحقوق الإنسان"، (A/HRC/8/5) (٢٠٠٨).

ذلك، فإن الالتزام بإيلاء العناية الواجبة، يفرض على كل شركة خاصة تعمل على مقربة من الشعوب الأصلية أن تضمن في سلوكها، عدم إقرار أي فعل أو إغفال من طرف الدولة يمكن أن ينتهك حقوق الإنسان للمجتمعات المعنية وعدم المساهمة في أي فعل أو إغفال من هذا النوع، كما في حالة امتناع الدولة عن إجراء مشاورات كافية مع مجتمع السكان الأصليين المعني قبل المضي قدماً في تنفيذ المشروع. ويتعين على الدولة من جانبها أن ترصد عن كثب وعلى الدوام سلوك الشركة المعنية لضمان احترامها حقوق الشعوب الأصلية احتراماً كاملاً وإجرائها المشاورات المطلوبة على نحو وافي وكاف.

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

تنفيذ الولاية

١- التعاون مع الآليات والهيئات الأخرى

٥٨- إن التنسيق مع المنتدى الدائم المعني بالشعوب الأصلية وآلية الخبراء المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية هو جانب هام من جوانب تنفيذ ولاية المقرر الخاص. والولايات الخاصة بكل آلية من هذه الآليات الثلاث، التي أنشئت في أوقات مختلفة واستجابةً لمراحل مختلفة في الحركة الدولية لحماية حقوق الشعوب الأصلية، هي ولايات متكاملة ولكنها أيضاً متداخلة بعض الشيء. ويتعين تعزيز الجهود الجارية للتنسيق بين الآليات الثلاث وتوطيدها لتصبح سمة ثابتة من سمات العمل المنفصل والمشارك لهذه الآليات.

٥٩- ويرحب المقرر الخاص كذلك بفرص التعاون مع مختلف وكالات منظومة الأمم المتحدة وبرامجها، شأنها شأن المؤسسات الإقليمية والمتخصصة. وينبغي مواصلة هذا التعاون من أجل إذكاء الوعي بقضايا السكان الأصليين وتعزيز العمل البرنامجي الذي يؤدي إلى تعميم مراعاة هذه القضايا وتنفيذ المعايير المتعلقة بحقوق السكان الأصليين تنفيذاً فعالاً، على النحو المكرس في الصكوك الدولية ذات الصلة.

٢- مجالات العمل

٦٠- يندرج عمل المقرر الخاص في إطار ولايته ضمن أربعة مجالات مترابطة يدعم أحدها الآخر، وهي: تعزيز الممارسات الجيدة؛ والدراسات المواضيعية؛ والتقارير القطرية؛ وحالات انتهاكات حقوق الإنسان المدعى حدوثها. وهذه الفئة الأخيرة هي التي تتطلب القدر الأكبر من الاهتمام بصورة متواصلة. ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للتعاون الذي تلقاه من دول عديدة ومن الشعوب الأصلية ومن جهات أخرى في جميع جوانب عمله. وهو يحث الدول التي لم ترد بعد على رسائله المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان المدعى حدوثها على المبادرة إلى الرد، كما يحث الدول على الرد بالإيجاب على طلباته للقيام بزيارات قطرية.

٣- واجب التشاور

٦١- ثمة قضية جوهرية يواجهها المقرر الخاص تكرر، هي عدم كفاية التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن المسائل التي تؤثر على حياتهم وأراضيهم. ويرتبط عدم كفاية التشاور بأوضاع نزاعية وتعبير عميق عن السخط وعدم الثقة وحتى الغضب من طرف الشعوب الأصلية في مشاهد مختلفة حول العالم. ويرى المقرر

الخاص أن الدول وغيرها من أصحاب المصلحة بحاجة إلى توجيه بشأن المعايير القانونية ذات الصلة والتدابير اللازمة من أجل الامتثال لواجب التشاور مع الشعوب الأصلية، وفقاً للمعايير الدولية. ويلخص المقرر الخاص، في الفقرات التالية، استنتاجاته بشأن جوانب معينة من واجب التشاور، مضيفاً توصياته بهذا الصدد.

٤- الإطار المعياري والقوانين والسياسات والممارسات الوطنية

٦٢- وفقاً لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، يقع على الدول واجب التشاور مع الشعوب الأصلية عن طريق إجراءات خاصة متميزة بشأن المسائل التي تمسها، وذلك بهدف الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وهذا الواجب، الذي يستند إلى فهم ما تعانيه الشعوب الأصلية من تهميش نسبي وظروف حرمان في العملية الديمقراطية العادية، ينبع من الحق الأسمى للشعوب الأصلية في تقرير المصير ومن مبدأ سيادة الشعب والحكم بالتراضي؛ وهو يشكل نتيجة منطقية لمبادئ حقوق الإنسان ذات الصلة.

٦٣- وينطبق واجب التشاور كلما اتخذ قرار تشريعي أو إداري قد يمسّ الشعوب الأصلية على نحو لا تشعر به فئات المجتمع الأخرى. وفي هذه الحالات ينطبق هذا الواجب فيما يتعلق بمجموعات السكان الأصليين المتأثرة بشكل خاص وفيما يتعلق بمصالحها الخاصة. ولا ينحصر انطباق واجب التشاور في الحالات التي تمسّ فيها التدابير المقترحة حقوقاً جوهرية معترفاً بها أصلاً بموجب القانون المحلي، كالأستحقاقات القانونية المتعلقة بالأراضي.

٦٤- وينبغي أن تضع الدول آليات لتحديد وتحليل ما إذا كان للتدابير التشريعية أو الإدارية المقترحة، بما فيها تلك المتعلقة بأنشطة استخراج الموارد الطبيعية والأنشطة الإنمائية الأخرى، تأثير على المصالح الخاصة بالشعوب الأصلية ومدى تأثيرها عليها، وذلك من أجل تحديد الحاجة إلى اتخاذ إجراءات تشاور خاصة قبل اتخاذ هذه التدابير بوقت كافٍ.

٦٥- وتتفاوت الخصائص المحددة لإجراءات التشاور المطلوبة وفقاً لطابع التدابير المقترحة ونطاق تأثيرها في الشعوب الأصلية، وطابع المصالح أو الحقوق المهددة للشعوب الأصلية. بيد أن هدف التشاور، في جميع الحالات التي ينطبق فيها واجب التشاور، ينبغي أن يكون الحصول على قبول أو موافقة الشعوب الأصلية المعنية. وبالتالي، ينبغي إجراء المشاورات في المراحل الأولى من وضع التدابير المقترحة أو التخطيط لها، بحيث يتسنى للشعوب الأصلية أن تشارك في عملية صنع القرار وتؤثر عليها حقاً.

٦٦- بيد أن مبدأ جعل الحصول على موافقة الشعوب الأصلية هدفاً للمشاورات لا يعني أن الحصول على هذه الموافقة هو شرط مطلق في جميع الحالات. فما يهم أصلاً، في جميع الأحوال، هو أن تبذل الدولة جهودها بحسن نية من أجل التوصل إلى اتفاق. وينبغي أن تسعى الشعوب الأصلية هي الأخرى بحسن نية للتوصل إلى توافق آراء بشأن التدابير المقترحة وأن تتفادى المواقف المتصلبة عندما تكون التدابير المقترحة مستندة إلى مصالح عامة مشروعة.

٦٧- وبغض النظر عن طابع إجراءات التشاور، الذي يتفاوت بالضرورة حسب السياق، فإن على الدولة أن تحدد في قانونها إجراءات تشاور لفئات معينة من الأنشطة، كأنشطة استخراج الموارد الطبيعية التي تُنفذ على أراضي الشعوب الأصلية أو تؤثر فيها. كما أن هذه الآليات التي تدرج في القوانين أو الأنظمة، فضلاً عن آليات التشاور المخصصة، ينبغي أن توضع هي الأخرى بالتشاور مع الشعوب الأصلية.

٦٨- فالتشاور مع الشعوب الأصلية بشأن جزئيات إجراء التشاور المستخدم نفسه لا يساعد فقط في ضمان فعالية الإجراء، وإنما يشكل أيضاً أحد التدابير الهامة والضرورية لبناء الثقة. وثمة حاجة إلى تدابير أخرى أيضاً لبناء الثقة.

٦٩- وينبغي أن تبذل الدول، في هذا الصدد، كل جهد ممكن من أجل تمكين الشعوب الأصلية من تنظيم نفسها وتحديد ممثليها بجرية لإجراء عملية التشاور، كما ينبغي أن تهيب جواً من الاحترام والدعم لسلطة هؤلاء الممثلين. وينبغي للشعوب الأصلية من جانبها، أن تعمل على توضيح منظماتها وهيكلها التمثيلية وتوطيدها، عند الاقتضاء، لتمكينها من ممارسة دورها بفعالية في إطار إجراءات التشاور.

٧٠- وينبغي للدول كذلك أن تجري تحليلات ودراسات كافية لتقييم أثر التدابير التشريعية أو الإدارية المقترحة، وأن تضعها في متناول الشعوب الأصلية المعنية، مشفوعةً بجميع المعلومات الأخرى ذات الصلة قبل إجراء المفاوضات بوقتٍ كافٍ. كما ينبغي للدول أن تسعى لضمان امتلاك الشعوب الأصلية قدرات تقنية وموارد مالية كافية من أجل المشاركة بفعالية في المشاورات، دون أن تستغل تقديم هذه المساعدة للضغط أو التأثير على مواقف الشعوب الأصلية أثناء المشاورات.

٧١- وينبغي أن تعمل وكالات منظومة الأمم المتحدة وبرامجها ذات الصلة، فضلاً عن المنظمات غير الحكومية المعنية، على إيجاد طرق لتمكين الشعوب الأصلية من الحصول على القدرات التقنية والموارد المالية التي تحتاج إليها من أجل المشاركة بفعالية في المشاورات وما يتصل بها من مفاوضات.

٧٢- وحتى عندما تكون الجهة المروجة أو المنفذة عملياً للأنشطة التي تؤثر في الشعوب الأصلية، كأنشطة استخراج الموارد الطبيعية، هي شركات خاصة، فإن مسؤولية إجراء مشاورات كافية أو ضمان إجرائها تظل على عاتق الدولة. وينبغي للشركات الخاصة بدورها، من منطلق السياسة المتبعة إن لم يكن من منطلق الالتزام القانوني، أن تحرص على مطابقة سلوكها على الدوام مع المعايير الدولية ذات الصلة في مجال حقوق الشعوب الأصلية، بما فيها المعايير المتعلقة بالتشاور.

٧٣- وينبغي للشركات الخاصة التي تعمل أو تسعى للعمل في أراضي الشعوب الأصلية أو على مقربة منها، أن تعتمد مدونات سلوك تلزمها باحترام حقوق الشعوب الأصلية وفقاً للصكوك الدولية ذات الصلة، ولا سيما إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. كما ينبغي أن تضع الدول آليات لرصد سلوك هذه الشركات عن كثب لضمان احترامها حقوق الشعوب الأصلية احتراماً كاملاً، ولضمان إجراء المشاورات اللازمة على نحو وافٍ وكافٍ.

٧٤- وينبغي أن تتخذ الدول تدابير لتحسين قدرة الوكالات الحكومية على الوساطة، بالشراكة مع الشركات عند الاقتضاء، لمعالجة ما قد ينشأ من تضارب مصالح فيما يتعلق بأراضي السكان الأصليين ومواردهم، وأن تعمل مع جميع أصحاب المصلحة من أجل تنفيذ هذه الآليات وضمان حماية الشعوب الأصلية من التمييز وحصولها على فرص متساوية في هذا الصدد.