

Distr.: General
9 August 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البند ٦٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

قضايا الشعوب الأصلية

حالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المؤقت المقدم من المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية، جيمس آنايا، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/١٣.

* A/65/150.



التقرير المؤقت المقدم من المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية

موجز

هذا التقرير قدّم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٣/١٢. ويرد في التقرير عرض عام للأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية المقررة للشعوب الأصلية في الفترة من تموز/يوليه ٢٠٠٩ إلى تموز/يوليه ٢٠١٠. ويبين التقرير بوجه خاص الجهود المبذولة للتنسيق بين المقرر الخاص وآليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والإقليمية، ويحدد المبادرات التي أُتخذت في إطار أربعة مجالات مترابطة من الأنشطة هي: تشجيع الممارسات الجيدة، والدراسات المواضيعية، والتقارير القطرية، ومزاعم وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان.

ويعرض التقرير مناقشة وجيزة لثلاث قضايا رئيسية تناولها المقرر الخاص خلال العام الماضي، وهي حق الشعوب الأصلية في التنمية في ظل المحافظة على الثقافة والهوية، وحق الشعوب الأصلية في المشاركة في القرارات، والتزام الدول بتنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. والغرض من هذه الملاحظات هو استكمال العمل الذي اضطلع به المنتدى الدائم وآلية الخبراء بشأن تلك المسائل المهمة. ويقدم التقرير أيضاً عدداً من الاستنتاجات والتوصيات بناءً على ما أجراه المقرر الخاص من دراسة للمسائل الموضوعية المبينة في التقرير.

المحتويات

الصفحة	
٤	أولا - مقدمة
٥	ثانيا - موجز الأنشطة
٥	ألف - التنسيق مع الآليات الأخرى
٦	باء - مجالات العمل
١٠	ثالثا - التنمية مع المحافظة على الهوية والثقافة
١٠	ألف - مشاريع التنمية الاقتصادية وتطوير البنية الأساسية التي تؤثر في الشعوب الأصلية
١١	باء - المشاريع الإنمائية التي تهدف بصفة خاصة إلى فائدة الشعوب الأصلية
١٢	جيم - تعزيز تقرير المصير للشعوب الأصلية في العملية الإنمائية
١٤	رابعا - حق المشاركة في القرارات
١٥	ألف - المضمون والطابع عموما
١٥	باء - الأبعاد الخارجية والداخلية لحق المشاركة في القرارات
١٧	جيم - تنفيذ الحق عملياً
١٩	خامسا - تعليقات أخرى على إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية
٢٠	ألف - العمل بما يتجاوز التأييد الرسمي للإعلان
٢١	باء - الحاجة إلى التزام بالإعلان لا تحجبه الإشارة إلى طابعه كصك غير ملزم قانوناً
٢٢	جيم - الخطوات العملية الدنيا نحو التنفيذ
٢٣	سادسا - الاستنتاجات والتوصيات
٢٣	ألف - التنمية في ظل المحافظة على الهوية والثقافة
٢٥	باء - الحق في المشاركة في القرارات
٢٦	جيم - تعليقات إضافية على الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية

أولا - مقدمة

١ - هذا التقرير هو التقرير الثاني الذي يقدمه المقرر الخاص الحالي المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية، جيمس أنايا، إلى الجمعية العامة. وقد أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص أصلاً عام ٢٠٠١، وقام مجلس حقوق الإنسان بتجديدها في قراره ١٢/٦ المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

٢ - ويقدم هذا التقرير عرضاً عاماً للأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص منذ أن قدم تقريره الأول إلى الجمعية العامة (A/64/338). وهو يبين بوجه خاص الجهود المبذولة للتنسيق بين المقرر الخاص وآليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والآليات الإقليمية، ويحدد المبادرات التي أُتخذت في إطار أربعة مجالات مترابطة من الأنشطة هي: تشجيع الممارسات الجيدة، والدراسات المواضيعية، والتقارير القطرية، ومزاعم وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان. وتنفذ تلك الأنشطة في إطار ولاية المقرر الخاص المتمثلة في رصد أوضاع حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في أنحاء العالم، وتشجيع اتخاذ خطوات ترمي إلى تحسين تلك الأوضاع وفقاً للمعايير الدولية ذات الصلة.

٣ - ويقدم التقرير أيضاً مناقشة وجيزة لثلاث قضايا رئيسية تناولها المقرر الخاص خلال العام الماضي، وهي حق الشعوب الأصلية في التنمية في ظل المحافظة على الثقافة والهوية، وحق الشعوب الأصلية في المشاركة في القرارات، والتزام الدول بتنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وقُدِّمت تلك الملاحظات في الأصل كجزء من تصريحات أدلى بها المقرر الخاص خلال الدورة التاسعة من منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في نيسان/أبريل عام ٢٠١٠، والدورة الثالثة لآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية في تموز/يوليه ٢٠١٠. والغرض منها هو استكمال العمل الذي اضطلع به المنتدى الدائم وآلية الخبراء بشأن هذه المسائل الهامة.

٤ - ويُعرب المقرر الخاص عن امتنانه إزاء الدعم الذي قدمه الموظفون في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وهو يود أيضاً أن يشكر الموظفين والباحثين التابعين لبرنامج قانون وسياسات الشعوب الأصلية، في جامعة ولاية أريزونا، على مساعدتهم المستمرة له في جميع جوانب عمله. وأخيراً، يود المقرر الخاص أن يشكر الكثير من الشعوب الأصلية، والحكومات، وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها، والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من الجهات التي تعاونت معه على أداء عمله.

ثانياً - موجز الأنشطة

ألف - التنسيق مع الآليات الأخرى

٥ - واصل المقرر الخاص، خلال السنة الثانية من ولايته، التزامه بالتعاون في عمله مع الآليات الأخرى التي تضطلع بولاية مختصة بالشعوب الأصلية داخل منظومة الأمم المتحدة، وخصوصاً منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية. ويجري هذا التنسيق وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦، الذي نص فيه المجلس على التعاون الوثيق مع المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، والمشاركة في دورته السنوية، كجزء من ولاية المقرر الخاص؛ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٦/٦، الذي قرر فيه المجلس أن تدعو آلية الخبراء المقرر الخاص إلى حضور الاجتماع السنوي للآلية لكي يتسنى تعزيز التعاون وتفاذي الازدواجية في العمل.

٦ - وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، اجتمع المقرر الخاص مع ممثلي المنتدى الدائم وآلية الخبراء في نيويورك، في إطار الجهود المستمرة المبذولة للتنسيق والتعاون. وفي ذلك الاجتماع، تبادل الخبراء المعلومات بشأن جدول أعمال كل منهم، وناقشوا السبل التي تكفل بتوجيه مختلف الأنشطة التي يضطلعون بها، كلٌّ في إطار ولايته، وذلك من أجل زيادة فعاليتها. وبالإضافة إلى ذلك شارك المقرر الخاص، في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، في مشاورة إقليمية حرت في تايلند، نظمها حلف الشعوب الأصلية في آسيا، وحضرها أيضاً أعضاء من آلية الخبراء. وأثناء المؤتمر، طرح المقرر الخاص ملاحظات بشأن حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات، وهو موضوع الدراسة المواضيعية السنوية التي تجريها آلية الخبراء. وترد تفاصيل المدخلات التي قدمها المقرر الخاص حول هذا الموضوع في الفرع الرابع من التقرير.

٧ - وتتمثل إحدى النتائج المهمة التي أثمرت عنها جهود التنسيق بين الآليات في الاجتماعات الموازية التي عقدت أثناء دورات المنتدى الدائم وآلية الخبراء. ففي أثناء تلك الاجتماعات الموازية، يتيح المقرر الخاص الفرصة أمام ممثلي الشعوب الأصلية والمنظمات لأن يقدموا معلومات عن حالات محددة من مزاعم وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان. وعقد المقرر الخاص اجتماعات موازية أثناء الدورة التاسعة للمنتدى الدائم في نيسان/أبريل ٢٠١٠، وأثناء الدورة الثالثة لآلية الخبراء في تموز/يوليه ٢٠١٠. وفي غضون الدورتين، اجتمع المقرر الخاص أيضاً بممثلين عن مختلف الدول ووكالات الأمم المتحدة لمناقشة فرص التعاون، وحالات محددة تتعلق بالشعوب الأصلية.

٨ - وخلال السنة الماضية، سعى المقرر الخاص أيضاً إلى التنسيق مع هيئات أخرى من هيئات حقوق الإنسان داخل منظومة الأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، حضر المقرر الخاص مؤتمرات في ترينيداد وتوباغو في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، وفي تايلند في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ وكانون الثاني/يناير ٢٠١٠، نظمها مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وعلى الصعيد الإقليمي، شارك المقرر الخاص في نشاطين مع لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وفي آذار/مارس ٢٠١٠، اجتمع بأعضاء اللجنة المذكورة بشأن أساليب التنسيق والتعاون، وفي حزيران/يونيه ٢٠١٠ شارك في تنظيم وقيادة مؤتمر مع اللجنة تضمّن تدريب قادة الشعوب الأصلية من أمريكا الشمالية على الآليات الدولية لحقوق الإنسان.

باء - مجالات العمل

٩ - واستمر المقرر الخاص، على مدار السنة الثانية من ولايته، في تطوير وتحسين طرائق عمله، واشترك في حوار بناء مع الحكومات والشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة الآخرين، بهدف معالجة قضايا وجه انتباهه إليها تتعلق بحالة حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في أنحاء العالم. وعلى غرار ما حدث في السنة السابقة، أُجريت أنشطة المقرر الخاص في إطار أربعة مجالات رئيسية هي: تشجيع الممارسات الجيدة، والدراسات المواضيعية، والتقارير القطرية، ومزاعم انتهاكات حقوق الإنسان.

١ - تشجيع الممارسات الجيدة

١٠ - واصل المقرر الخاص تعزيز الإصلاحات القانونية والإدارية والسياساتية على الصعيد الوطني من أجل النهوض بإعمال الحقوق المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وغيره من الصكوك الدولية ذات الصلة، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦.

١١ - وقد نُفذ ذلك العمل أحياناً بناءً على طلب كل حكومة من الحكومات التي تطلب مشورة تقنية تتصل بإجراء إصلاحات قانونية ودستورية بشأن حقوق الشعوب الأصلية. فعلى سبيل المثال زار المقرر الخاص، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، إكوادور بناءً على طلب من الحكومة لتقديم مساعدة تقنية على وضع قانون جديد يهدف إلى التنسيق بين نظم العدل لدى الشعوب الأصلية ونظام العدل في تلك الدولة. وفي أثناء الزيارة، استعرض المقرر الخاص أيضاً المدى الذي وصلت إليه إكوادور في تنفيذ دستورها لعام ٢٠٠٨، الذي يتضمن عدة أحكام تعترف بحقوق الشعوب الأصلية.

١٢ - ومن بين الأنشطة، التي قام بها أيضاً، المقرر الخاص بغرض تشجيع الممارسات الجيدة مخاطبة الدول التي لم تصوت أصلاً لصالح اعتماد الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية عام ٢٠٠٧. ومن دواعي سرور المقرر الخاص أن يشير إلى أن حكومة نيوزيلندا أعلنت رسمياً تأييدها للإعلان خلال الدورة التاسعة للمنتدى الدائم في نيسان/أبريل ٢٠١٠. وأتى بيان التأييد المذكور تالياً لتصديق أستراليا الرسمي على الإعلان عام ٢٠٠٩. واتخذ المقرر الخاص خطوات ترمي إلى المشاركة في العمل مع أستراليا ونيوزيلندا فيما يتعلق بالإعلان، وذلك أثناء زيارته لأستراليا في آب/أغسطس ٢٠٠٩، ونيوزيلندا في تموز/يوليه ٢٠١٠.

١٣ - وبالإضافة إلى ذلك، أعلنت كندا والولايات المتحدة الأمريكية أنهما بصدد استعراض موقفهما بشأن الإعلان. ومن المأمول أن تؤدي قريبا عمليات الاستعراض المذكورة إلى إعراب مماثل عن تأييد الإعلان، مما يجعل معارضة الإعلان في طي النسيان. وأكد المقرر الخاص للولايات المتحدة وكندا أن أي بيان رسمي ينبغي أن يُجرى بطريقة تتسق تماماً مع روح الإعلان وأهدافه.

١٤ - وفي ٢٤ و ٢٥ أيار/مايو ٢٠١٠، شارك المقرر الخاص في حلقة دراسية عن التعداد الثقافي وصناعة النفط والغاز في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، عُقدت في كارتاخينا، كولومبيا، ونظمتها الرابطة الإقليمية لشركات النفط والغاز الطبيعي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وأتاحت الحلقة الدراسية الفرصة أمام المقرر الخاص كي يتحاور مع ممثلي شركات النفط والغاز، ومع أكاديميين وأعضاء من المجتمع المدني، بشأن الالتزامات الواقعة على الشركات الخاصة بأن تحترم المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية.

١٥ - وأخيراً قدم المقرر الخاص، في تموز/يوليه ٢٠١٠، مساعدة تقنية على أداء عملية وضع قانون استشاري بشأن الشعوب الأصلية، تجري حالياً في كولومبيا. وتمثل مدخلات المقرر الخاص جزءاً من مبادرة أطلقتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بناءً على طلب الفريق الاستشاري لوزارة الداخلية والعدل في كولومبيا، بهدف تشجيع تنفيذ عملية تشاركية ترمي إلى وضع قانون ينظم واجب الدولة بأن تتشاور مع الشعوب الأصلية، ومع المجتمعات المحلية التي تضم الكولومبيين من أصل أفريقي.

٢ - الدراسات المواضيعية

١٦ - حسب ما صرح به المقرر الخاص في الماضي، وبالنظر إلى الولاية المحددة لآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية التي تتمثل في تقديم خبرات وتوصيات مواضيعية إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن القضايا التي تؤثر في الشعوب الأصلية، يرى المقرر الخاص أن ما يقوم

به من عمل فيما يتعلق بإجراء الدراسات المواضيعية يحتل مرتبة ثانوية تلي المهام الأخرى التي تدخل في إطار ولايته. وعلاوة على ذلك، سعى المقرر الخاص إلى المشاركة في إجراء أبحاث مواضيعية بطرق مكتملة لعمل آلية الخبراء وليست تكراراً لها. وفي هذا الصدد، قدم المقرر الخاص مدخلات إلى آلية الخبراء في الدراسة التي تجريها حالياً بشأن حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات، التي يجري مناقشتها بمزيد من التفصيل في الفرع الرابع أدناه.

١٧ - بيد أن المقرر الخاص استطلع أيضاً مسائل مواضيعية في تقاريره السنوية المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان، من بينها تدابير تفعيل إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (A/HRC/9/9)، وواجب الدول بأن تتشاور مع الشعوب الأصلية (A/HRC/12/34)، والالتزامات الملقاة على عاتق الشركات الخاصة بأن تحترم حقوق الشعوب الأصلية عند القيام بأنشطة تؤثر فيهم (A/HRC/15/37). وفي إطار قيام المقرر الخاص بدراسة مسؤوليات الشركات الخاصة التي تناولها في تقريره السنوي الثالث المقدم إلى المجلس، حضر اجتماعاً للخبراء في سيتجس بإسبانيا، نظمه مركز كتالونيا التابع لليونسكو، والمجلس الدولي لسلام الدول والشعوب والأقليات (كريدا)، للنظر في سبل تسوية النزاعات التي تنتج عادة عن أنشطة استخراج الموارد الطبيعية من أراضي الشعوب الأصلية.

٣ - التقارير القطرية

١٨ - استمر المقرر الخاص في تقديم تقارير عن أوضاع الشعوب الأصلية بصفة عامة في بلدان معينة. وتشمل عملية تقديم التقارير زيارات إلى البلدان المعنية، يجتمع خلالها المقرر الخاص بممثلين حكوميين وجماعات تمثل الشعوب الأصلية وغيرهم من المعنيين. وتهدف التقارير القطرية إلى وضع ملاحظات وتوصيات ترمي إلى تحديد بواعث القلق إزاء أوضاع حقوق الإنسان المتعلقة بالشعوب الأصلية وتحسين تلك الأوضاع، فضلاً عن تعزيز الممارسات السليمة حيثما وجدت. وقام المقرر الخاص منذ تقريره الأخير الذي قدمه إلى الجمعية العامة بزيارة كل من الاتحاد الروسي ومنطقة شعب سامي (التي تمثل الموطن التقليدي لشعب سامي الذي يمتد عبر النرويج والسويد وفنلندا وأجزاء من الاتحاد الروسي)، ونيوزيلندا لإعداد تقارير عن حالة الشعوب الأصلية في تلك الأماكن.

٤ - مزاعم وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان

١٩ - استمر المقرر الخاص، فيما يتعلق بالمجال الرابع من مجالات العمل في بذل جهود مكثفة لمعالجة مزاعم معينة عن وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان، وفقاً لأحكام قرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦، الذي يفوض فيه المجلس المقرر الخاص في تلقي وتبادل المعلومات

من جميع المصادر ذات الصلة، بما في ذلك الحكومات والشعوب الأصلية ومجتمعاتها المحلية والمنظمات، بشأن مزاعم وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان والحريات الأساسية المتعلقة بالشعوب الأصلية.

٢٠ - وعلى غرار ما حدث في الأعوام السابقة، تدور الشكاوى التي تلقاها المقرر الخاص حول مسائل عامة تؤثر في الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم، من بينها إنكار حقوق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية؛ ووقوع انتهاكات لحق التشاور مع تلك الشعوب والحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة، لا سيما فيما يتعلق باستخراج الموارد الطبيعية، أو طرد جماعات تنتمي إلى تلك الشعوب من أراضيها؛ فضلا عن التهديدات أو استخدام العنف ضد أفراد أو جماعات ينتمون إلى الشعوب الأصلية، بمن فيهم المدافعون عن حقوق الإنسان؛ وحول مسائل تتعلق بالاعتراف بنظم العدل لدى الشعوب الأصلية؛ وأوضاع الشعوب الأصلية التي تعيش في حالة عزلة.

٢١ - وفي أحوال عدة، تتعلق بصفة خاصة بأوضاع معينة في كل من الأرجنتين وأوغندا وباراغواي وبنما وبيرو وجمهورية ترازيا المتحدة وشيلي وكمبوديا وكندا وكينيا والهند، قدم المقرر الخاص مجموعة من الملاحظات والتوصيات بشأن الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الدول لمعالجة الأوضاع المعنية. وتستند تلك الملاحظات والتوصيات إلى معلومات تلقاها المقرر الخاص من الشعوب الأصلية وغيرها من الأطراف المعنية، وردود قدمتها الدول المعنية، وبحوث أجراها المقرر الخاص. ويتمثل هدف المقرر الخاص في تحديد التدابير اللازمة لمعالجة المسائل قيد البحث على نحو يعزز روح التعاون بين الدول والشعوب الأصلية المعنية. وسيستمر المقرر الخاص في التواصل مع الدول لبحث تلك الأوضاع بالتحديد، وهو يأمل أن يكون الحوار الذي جري حتى الآن مفيدا سواء للحكومات المعنية أو للشعوب الأصلية التي تمسها تلك الأوضاع.

٢٢ - وعلى غرار ما حدث خلال الفترة السابقة، أجرى المقرر الخاص زيارات لبعض البلدان في إطار فحصه لأوضاع معينة. ففي شهر حزيران/يونيه ٢٠١٠ زار المقرر الخاص غواتيمالا لمناقشة تنفيذ مبادئ التشاور مع الشعوب الأصلية في ذلك البلد، لا سيما فيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، مع التركيز بشكل خاص على وضع الشعوب الأصلية المتضررة من منجم مارلين في بلديتي سيكابا وسان ميغيل اكستوهواكان. وحقق المقرر الخاص أيضا في مزاعم عن وقوع حالات معينة تنطوي على انتهاكات لحقوق الإنسان في إطار زيارته القطرية، وأصدر تقارير خاصة بشأن المسائل التي استشعر أنها تستحق تحليلا

منفصلاً. وهو ما حدث أثناء فحصه لتشريعات الاستجابة للطوارئ في الإقليم الشمالي بأستراليا.

٢٣ - ويود المقرر الخاص أن يشكر الدول التي ردت على رسائله؛ وقد أسهمت تلك الردود إلى حد كبير في إقامة حوار إيجابي بين الحكومات والشعوب الأصلية وغيرها من الأطراف الفاعلة. ويود أيضاً أن يحث الدول التي لم تسلم ردودها بعد أن تفعل ذلك.

ثالثاً - التنمية مع المحافظة على الهوية والثقافة

٢٤ - كان موضوع الدورة التاسعة للمنتدى الدائم هو تنمية الشعوب الأصلية مع المحافظة على الثقافة والهوية، وقد عرض المقرر الخاص خلال البيان السنوي الذي ألقاه أمام المنتدى الدائم، الملاحظات التالية بشأن هذا الموضوع المهم، في ضوء العمل الذي قام به والتجارب التي خرج بها من خلال ممارسة ولايته.

٢٥ - الحق في التنمية هو حق مكفول لجميع الشعوب. بمن فيها الشعوب الأصلية. ويؤكد إعلان الحق في التنمية (قرار الجمعية العامة ٤١/١٢٨ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦) في مادته الأولى "أن التنمية حق غير قابل للتصرف" "لكل إنسان ولجميع الشعوب". ورغم أن الشعوب الأصلية لها الحق في التنمية، مثلها في ذلك مثل الجماعات الأوسع نطاقاً والمجتمعات التي يعيشون فيها، توجد غالباً بواعث معينة للقلق تخص الشعوب الأصلية ويجب أن تراعى دوماً عند وضع المبادرات الإنمائية التي تؤثر فيها. تتبع تلك الشواغل من الأضرار الشديدة التي لحقت بالشعوب الأصلية، والتي تظهر من خلال مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية: مثل انتزاع ملكية الأراضي والموارد الطبيعية؛ واستبعادهم على مر التاريخ من اتخاذ القرارات الرسمية؛ وتطلعهم للمحافظة على هويتهم وثقافتهم المتميزة ونقلها إلى الأجيال التالية.

ألف - مشاريع التنمية الاقتصادية وتطوير البنية الأساسية التي تؤثر في الشعوب الأصلية

٢٦ - وجد المقرر الخاص مجالين كبيرين يعبثان على القلق يمكن التعرف عليهما من خلال النظر في البرامج الإنمائية التي تؤثر في الشعوب الأصلية. يتعلق المجال الأول بالسياسات والمبادرات التي تهدف إلى التنمية الاقتصادية أو تطوير البنية الأساسية للدولة بصفة عامة، والتي يقال إنها تعود بالنفع على شعب تلك الدولة بصفة عامة، لكن تكون لها آثار سلبية في الشعوب الأصلية. وهي تشمل البرامج الإنمائية التي تتضمن مشاريع لاستخراج الموارد الطبيعية، والمشاريع الكبرى مثل إنشاء السدود ومرافق النقل في أقاليم الشعوب الأصلية.

٢٧ - وتنتشر المشاكل التي تنشأ عن مثل تلك المشاريع الإنمائية، التي تؤثر في الشعوب الأصلية، في عدد كبير من الحالات التي يواجهها المقرر الخاص عادة من خلال أنشطته الرامية إلى رصد المواقف التي تثير قلق الشعوب الأصلية في أنحاء مختلفة من العالم ومعالجة تلك المواقف. وتتعلق تلك المشاكل عادة بعدم وجود آليات كافية تكفل إشراك الشعوب الأصلية في وضع وتنفيذ المبادرات الإنمائية، وعدم وجود تدابير كافية تتيح تخفيف آثار تلك المشاكل وتراعي الشواغل البيئية والثقافية لدى الشعوب الأصلية، وعدم الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في ملكية الأراضي والموارد، وعدم تقاسم مزايا المشاريع الإنمائية بشكل عادل. إن المادة ٣٢ من الإعلان؛ التي تدعو إلى الحصول على الموافقة الحرة والمستنيرة من الشعوب الأصلية قبل إقرار أي مشروع يؤثر في أراضيها أو أقاليمها أو غيرها من الموارد، لا سيما المشاريع المتعلقة بتنمية أو استخدام أو استغلال الموارد المعدنية أو المائية أو غيرها من الموارد؛ تشكل نموذجاً مهماً في هذا الصدد لكيفية تجنب تلك المشاكل في السياقات الإنمائية^(١).

٢٨ - لكن المادة ٣٢ تؤكد في الوقت نفسه أن "الشعوب الأصلية لها الحق في تحديد وترتيب الأولويات والاستراتيجيات المتعلقة بتنمية أو استخدام أراضيها أو أقاليمها ومواردها الأخرى". ومن ثم تهدف الضمانات التي يوفرها الإعلان، بموجب المادة ٣٢، ليس فحسب إلى تجنب تعرض الشعوب الأصلية للضرر، الذي قد ينشأ عن إقامة مشروعات إنمائية دون موافقتها، وإنما أيضاً إلى الاهتمام بالمصالح الإنمائية لدى الشعوب الأصلية جنباً إلى جنب مع مصالح المجتمع ككل، بغية تأثير الشعوب الأصلية بشكل حقيقي في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتنمية البلدان التي تعيش فيها.

باء - المشاريع الإنمائية التي تهدف بصفة خاصة إلى فائدة الشعوب الأصلية

٢٩ - يتعلق المجال الآخر الذي يثير القلق بالمبادرات الإنمائية التي تتخذها الدول، عادة بدعم من أطراف دولية، وتكون موجهة بصفة خاصة إلى الشعوب الأصلية وظروفها الاجتماعية والاقتصادية. ويستهدف العديد من المبادرات التي تتخذها الدول تحقيق غاية مهمة، ألا وهي تقليل أوجه الضرر التي تلحق بالشعوب الأصلية في المجالين الاجتماعي والاقتصادي. وقد ساق المقرر الخاص، في تقاريره المختلفة التي يقيم فيها أوضاع حقوق الإنسان للشعوب

(١) بالمثل، قضت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية شملت شعب ساراماكا في سورينام بأنه "في ما يتعلق بالمشاريع الإنمائية أو الاستثمارية الواسعة النطاق التي يكون لها أثر كبير في إقليم ساراماكا، يكون من واجب الدولة ليس فحسب أن تتشاور مع شعب ساراماكا، وإنما أيضاً أن تحصل على موافقتهم الحرة والمسبقة والمستنيرة، وفقاً لعاداتهم وتقاليدهم" ساراماكا ضد سورينام، الحكم الصادر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرة ١٣٤.

الأصلية في البلدان المختلفة، تفاصيل محددة عن أمثلة لسياسات وبرامج حكومية تستهدف موضوعات رئيسية تتعلق بتنمية الشعوب الأصلية، من بينها موضوعات تتعلق بمجالات الصحة والتعليم والحد من الفقر لدى الشعوب الأصلية.

٣٠ - ورغم تحقيق العديد من الخطوات الإيجابية، لاحظ المقرر الخاص حاجة الدول إلى أن تدرج ضمن هذا النوع من البرامج نهجا أكثر تكاملا لمعالجة تنمية الشعوب الأصلية، على أن يهدف، ليس فحسب إلى تأمين رفاهها الاجتماعي والاقتصادي، وإنما أيضا إلى النهوض من خلال ذلك بحقوقها في تقرير المصير وحقوقها في المحافظة على هويتها الثقافية المتميزة ولغاتها وعلاقاتها بأرضها المتوارثة. وتنص المادة ٢٣ من الإعلان، في هذا الصدد، على أن "الشعوب الأصلية لها الحق في تحديد وتطوير أولويات واستراتيجيات من أجل ممارسة حقوقها في التنمية. ولها الحق بصفة خاصة في أن تشارك مشاركة نشطة في تطوير وتحديد برامج الصحة والإسكان وغيرها من البرامج الاقتصادية والاجتماعية التي تمسها، وأن تضطلع قدر المستطاع بإدارة تلك البرامج من خلال مؤسساتها الخاصة".

جيم - تعزيز تقرير المصير للشعوب الأصلية في العملية الإنمائية

٣١ - يندرج تقرير المصير في العملية الإنمائية ضمن مسألة كفالة الكرامة الإنسانية الأساسية للشعوب الأصلية، شأنها في ذلك شأن غيرها من الشعوب كافة. ولقد ثبت أيضا أن تعزيز تقرير المصير للشعوب الأصلية يفضي إلى نتائج عملية مثمرة، وأن الشعوب الأصلية التي تتخذ قراراتها الإنمائية يكون أداؤها في هذا المجال باستمرار أفضل من غيرها من الشعوب الأصلية التي لا تسلك هذا السبيل. وفي هذا الصدد، يتعين أن تسعى الدول والجهات الفاعلة الدولية إلى أن تدرج في ثنايا البرامج الإنمائية بروح من العزم، الهدف المتمثل في توسيع نطاق تقرير المصير للشعوب الأصلية وبسط تلك الشعوب سيطرتها على البرامج الإنمائية.

٣٢ - وحسب ما تبين التجربة، يتطلب النهوض بتقرير المصير للشعوب الأصلية توجيهها عمليا يتمحور حول أهداف بعينها. ولذا يجب السعي إلى تحقيق عدد من الأهداف المحددة من أجل تعزيز تقرير المصير للشعوب الأصلية في العملية الإنمائية. ويتمثل أحد تلك الأهداف في تعزيز تعليم الشعوب الأصلية وقدرتها على امتلاك المهارات في المجالات ذات الصلة. فالشعوب الأصلية تحظى بثراء المعارف القيمة، لكنها تفتقر في كثير من الأحيان إلى المهارات ومستويات التعليم اللازمة لها لكي تنخرط وتشارك بنفسها في وضع مختلف عناصر البرامج والمشاريع الإنمائية التي تمسها في العالم الحديث. وينبغي أن يأخذ العديد من البرامج الحكومية الموجهة نحو تحسين مستوى تعليم الشعوب الأصلية مثل هذا المنظور في الحسبان. ولقد قدم المقرر الخاص، في تقاريره عن حالة الشعوب الأصلية في مختلف البلدان، توصيات محددة

ومفصلة عن السبل الكفيلة بتوحيد تلك البرامج وتعزيزها في الممارسة العملية. وجددير بالإشارة أيضا أن آلية الخبراء قد أبدت، في تقريرها الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/10/56)، ملاحظات مهمة تتعلق بحق الشعوب الأصلية في التعليم، وبالمثل قدمت وكالات تابعة للأمم المتحدة، منها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، مساهمة قيمة بشأن تلك المسألة.

٣٣ - وإلى جانب زيادة إتاحة فرص التعليم أمام الشعوب الأصلية عموما، تضطلع الدول والمجتمع الدولي بدور مهم في تعزيز تلك الفرص وتوفير التدريب وبناء القدرات اللازمة لتمكين الشعوب الأصلية بصورة كافية من فهم وتصميم وتنفيذ الأنشطة الإنمائية المضطلع بها في مجتمعاتها المحلية، أو التي تؤثر في تلك المجتمعات، بما في ذلك ما يختص بالمشاريع الواسعة النطاق المتعلقة باستخراج الموارد الطبيعية والبنية الأساسية. وفي حين أن العديد من المشاريع الإنمائية في مختلف البلدان يشمل برامج لإتاحة بعض فرص التدريب والعمالة أمام مجتمعات الشعوب الأصلية المعنية، فهذا التدريب لا يتوخى، في معظم الحالات، تمكين أفراد الشعوب الأصلية من أن يصبحوا مهندسين أو مديري أعمال تجارية أو محللين لشؤون البيئية أو محامين، أو غيرهم من المهنيين ذوي المهارات الضرورية لتولي تنفيذ المشاريع على مستوى المديرين. فكفالة التدريب المهني الذي يمكن الشعوب الأصلية من المشاركة الكاملة في تصميم الأنشطة ذات الصلة بالتنمية وإنجازها، يتعين أن يندرج في صلب أي رؤية تنوحي تحقيق التنمية المرتبطة بتلك الشعوب.

٣٤ - وعلاوة على ذلك، يتضح من التجارب على الصعيد العالمي أن قدرة الشعوب الأصلية على تحقيق أولوياتها الإنمائية الذاتية تتطلب تعزيز مؤسستها وهيكل حكمها الذاتية. فهذا سيمكنها من الأخذ بزمام شؤونها الخاصة في جميع جوانب حياتها وضمان أن تتماشى العمليات الإنمائية مع أنماطها وقيمها وعاداتها الثقافية ونظرتها إلى العالم. وفي هذا الصدد، يكرر المقرر الخاص التأكيد على البيانات التي يدلي بها قادة الشعوب الأصلية في شتى أنحاء العالم بشأن ضرورة أن تواصل الشعوب الأصلية بنفسها تعزيز قدراتها الذاتية في مجال التنظيم والحوكمة المحلية، بغية التصدي للتحديات التي تواجه مجتمعاتها المحلية فيما يتعلق بالتنمية، بما في ذلك القرارات المعقدة المتصلة باستخراج الموارد الطبيعية وتنفيذ المشاريع الإنمائية الأخرى الرئيسية فوق أراضيها.

٣٥ - وفيما يتصل ببناء القدرات وتعزيز الحكم الذاتي للشعوب الأصلية، ينبغي أن تتاح للشعوب الأصلية فرصة المشاركة، على قدم المساواة مع غيرها من الشركاء، في العملية الإنمائية عندما تتأثر مصالحها الخاصة ومصالح المجتمعات ككل التي تشكل جزءا منها.

ولاحظ المقرر الخاص، بصورة عامة، استنادا إلى تجربة تعاونه مع مسؤولي الدول وممثلي القطاع الخاص، نقضا في إيلاء الاعتبار للخيارات المطروحة أمام الشعوب الأصلية لأن تصيح من الشركاء الحقيقيين في الأنشطة الإنمائية. إن تحقيق شراكة حقيقية يستلزم أن تمتلك الشعوب الأصلية القدرة على التأثير تأثيرا حقيقيا في القرارات المتعلقة بالأنشطة الإنمائية، والمشاركة مشاركة كاملة في تصميم تلك الأنشطة وتنفيذها، والانتفاع بصورة مباشرة من أية ثمار اقتصادية أو ثمار أخرى تُحجى منها.

٣٦ - ولذا يؤكد المقرر الخاص على ضرورة أن تتاح للشعوب الأصلية الفرصة لأن تواصل إحراز التقدم وتحسين عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية وفق شروطها الخاصة، ومعالجة أي قصور من خلال أشكالها الذاتية الداخلية في مجالي التنظيم والمساءلة. وينبغي للدول والجهات الفاعلة الأخرى أن تحرص على تلافي أن تكون المساعدات الإنمائية التي تقدمها إلى مجتمعات الشعوب الأصلية مشروطة بتحقيق نتائج محددة سلفا تفترض جهات خارجية سلامتها. وبعبارة أخرى، يجب أن تتاح للشعوب الأصلية فرصة ارتكاب الأخطاء والتعلم منها، وبناء القدرة وامتلاك الحكمة أكثر من أي وقت مضى لإحراز التقدم نحو تحقيق أهدافها وخياراتها الإنمائية الذاتية بشأن المستقبل.

رابعا - حق المشاركة في القرارات

٣٧ - تعكف آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية على إعداد تقرير عن إحدى القضايا الأساسية المتعلقة بالشعوب الأصلية، وهي حقها في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تمسها. فقد لاحظ المقرر الخاص، في جميع أعماله، استثناء عدم إعمال هذا الحق على نحو كاف، والحاجة إلى تقديم التوجيه اللازم عن التدابير الضرورية لإعماله. وستكون الدراسة التي أعدها آلية الخبراء على درجة كبيرة من الفائدة في توفير التوجيه بشأن تلك المسألة المهمة. ويعرب المقرر الخاص عن إشادته بآلية الخبراء على ما تضطلع به فعلا من أعمال حسب المبين في تقريرها المرحلي (A/HRC/EMRIP/2010/2).

٣٨ - وقد قدم المقرر الخاص، في إطار تنسيقه المستمر مع آلية الخبراء، وخلال مشاوره إقليمية نظّمها حلف الشعوب الأصلية في آسيا في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ في شيانغ ماي، تايلند، بالتعاون مع آلية الخبراء ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مدخلات استند فيها إلى تجاربه المتمخضة عن الدراسة المتعلقة بحق الشعوب الأصلية في المشاركة في اتخاذ القرارات. وعلاوة على ذلك، قدم المقرر الخاص، خلال أحدث دورة عقدتها آلية الخبراء في جنيف في تموز/يوليه ٢٠١٠، بعض الملاحظات الأخرى الرامية إلى مساعدة آلية الخبراء على إجراء دراستها، وهو يقدم هذه الملاحظات إلى الجمعية العامة في هذا التقرير.

ألف - المضمون والطابع عموماً

٣٩ - إن حق الشعوب الأصلية في المشاركة في اتخاذ القرارات مكرس في حقوق الإنسان الأساسية الأخرى، كما أنه عنصر ضروري من عناصر تمتعها الفعال بتلك الحقوق. وهناك عدد من المبادئ الأساسية في حقوق الإنسان تدعم حق المشاركة في القرارات وتزوده بالمضمون. وتشمل تلك المبادئ، من بين ما تشمل، مبادئ تقرير المصير والمساواة والوحدة الثقافية والملكية. وفي مقابل ذلك، فإن عدم مشاركة الشعوب الأصلية بفعالية في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تمسها، يؤثر تأثيراً مباشراً في تمتعها الفعال بحقوق الإنسان الأساسية الأخرى، بل قد يقوّض مباشرة في كثير من الحالات تمتعها بتلك الحقوق، بما في ذلك الحقوق التي ذكرت للتو، فضلاً عن الحق في الصحة والحق في التعليم.

٤٠ - وحسب ما بينته آلية الخبراء في تقريرها المرحلي الأخير، فحق المشاركة في القرارات منصوص عليه في طائفة عريضة من الصكوك الدولية، بما في ذلك إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فضلاً عن الصكوك الإقليمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وبوجه خاص، يتضمن إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، على النحو المبين في التقرير المرحلي المقدم من آلية الخبراء، أكثر من ٢٠ حكماً من الأحكام التي تؤكد على حق الشعوب الأصلية في المشاركة في اتخاذ القرارات بشأن طائفة واسعة من المسائل^(٢).

باء - الأبعاد الخارجية والداخلية لحق المشاركة في القرارات

٤١ - نظراً إلى اتساع طبيعة حق الشعوب الأصلية في المشاركة في اتخاذ القرارات، من المفيد أن يُحدد الإطار المعياري اللازم لفهم هذا الحق بمختلف أبعاده. ولقد حددت آلية الخبراء، في تقريرها المرحلي، الأبعاد الخارجية والداخلية، على حد سواء، لحق المشاركة في القرارات وأسهب في شرحها.

(٢) A/HRC/EMRIP/2010/2، الفقرة ٨، المواد ٣-٥ و ١٠-١٢ و ١٤ و ١٥ و ١٧-١٩ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٦-٢٨ و ٣٠-٣٢ و ٣٦ و ٣٨، و ٤٠ و ٤١.

٤٢ - ويرى المقرر الخاص أن ثمة ثلاث جوانب رئيسية في البُعد الذي يتضمن القرارات التي تتخذها جهات فاعلة من خارج مجتمعات الشعوب الأصلية وغير معنية بشاغلها ذات الصلة.

٤٣ - ويتعلق الجانب الأول من البعد الخارجي بمشاركة الشعوب الأصلية في الحياة العامة الأوسع نطاقا داخل الدولة حسب ما تقضي به المادة ٥ من الإعلان، ويرتبط بحق مشاركة المواطنين كافة في الحياة السياسية. ويشكل هذا الجانب من المشاركة في اتخاذ القرارات، ضمن مجالات تتجاوز نطاق مجتمعات الشعوب الأصلية، في معظمه، وإن لم يكن برمته، حقا من حقوق أفراد الشعوب الأصلية. وحسب ما أكدته، على وجه الخصوص، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية ياتاما ضد نيكاراغوا، يشمل أيضا حق الشعوب الأصلية في المشاركة الأوسع نطاقا في الحياة العامة داخل الدولة عنصرا ذا طابع جماعي، يقتضي أن تتخذ الدول تدابير خاصة تضمن مشاركة الشعوب الأصلية مشاركة فعالة في الهياكل والمؤسسات السياسية داخل الدولة^(٣).

٤٤ - ويتعلق الجانب الثاني من البعد الخارجي بمشاركة الشعوب الأصلية في القرارات التي تتخذها الجهات الفاعلة الحكومية بشأن التدابير التي تمس حقوق الشعوب الأصلية أو مصالحها بوجه خاص، بما يتجاوز الحقوق أو المصالح التي يتقاسمها شعب الدولة عموما. وفي هذا الصدد، تنص المادة ١٨ من الإعلان على أن "للشعوب الأصلية الحق في المشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تمس حقوقهم". ويشمل هذا الحق واجب الدول الذي يعد نتيجة لازمة لذلك الحق، في أن تتشاور مع الشعوب الأصلية بشأن المسائل التي تمس حقوقها ومصالحها من أجل الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة، على النحو الذي تقره المادة ١٩ من الإعلان تحديدا. وقد كرس المقرر الخاص تقريره السنوي الثاني المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان عن مسألة واجب الدول في أن تتشاور مع الشعوب الأصلية (A/HRC/12/34)، ويواصل معالجة تلك المسألة في مختلف جوانب أعماله.

٤٥ - ويتمثل الجانب الثالث من البعد الخارجي لحق المشاركة في القرارات في إشراك الشعوب الأصلية في اتخاذ القرارات على الساحة الدولية. وهذا الجانب يتم التغاضي عنه في كثير من الأحيان، لكنه يظل عنصرا مهما في حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير. فقد حققت الشعوب الأصلية إنجازات تاريخية على الصعيد الدولي، بما في ذلك في العمليات التي أفضت إلى اعتماد الإعلان عام ٢٠٠٧، وإلى إنشاء آليات الأمم المتحدة الثلاث التي تشمل ولايات محددة بشأن قضايا الشعوب الأصلية. وغدا للشعوب الأصلية صوت أقوى من ذي

(٣) انظر *YA TAMA v. Nicaragua*, Case, 2005 Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 127 (23 June 2005).

قبل على الصعيد الدولي. ومع ذلك، هناك المزيد من الجهود التي يتعين بذلها للمضي في تشجيع الشعوب الأصلية على المشاركة النشطة في وضع المعايير والبرامج الدولية التي تمسها، وإتاحة الفرصة لها لأن تقوم بذلك، بما في ذلك داخل الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات الدولية والإقليمية.

٤٦ - ويتعلق البعد الداخلي للحق في المشاركة في اتخاذ القرارات، فيما عدا جوانبه الخارجية، بممارسة الشعوب الأصلية لحقها في الاستقلال الذاتي والحكم الذاتي، وفي الحفاظ على نظمها في المسائل القانونية ومسائل العدل. ويشمل هذا البعد من ذلك الحق ما يقابله من واجب الدولة المتمثل في تمكين الشعوب الأصلية من أن تتخذ بنفسها القرارات التي تمس شؤونها الداخلية، وأن تحترم تلك القرارات. وفي هذا الصدد، تقرر المادة ٤ من الإعلان بحق الشعوب الأصلية في "الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي في المسائل المتصلة بشؤونها الداخلية المحلية". ويتضح من التجارب في شتى أنحاء العالم أن الممارسة الفعالة للحق في الاستقلال الذاتي والحكم الذاتي ستقتضي تعزيز مؤسسات الشعوب الأصلية وهياكل حكمها الذاتي، كي يتسنى لها أن تتولى فعلاً زمام السيطرة على شؤونها الخاصة في جميع جوانب حياتها، وضمان أن تتماشى المسائل التي تمسها مع أنماطها الثقافية وقيمتها وعاداتها ونظرتها إلى العالم.

جيم - تنفيذ الحق عملياً

٤٧ - من المهم، إلى جانب تحديد الإطار المعياري لفهم حق المشاركة في القرارات بمختلف أبعاده، وضع استراتيجيات عملية من أجل إعمال هذا الحق. وتحقيقاً لهذه الغاية، من المفيد استعراض المشاكل التي تواجهها الشعوب الأصلية لدى ممارستها الحق في المشاركة بمختلف أبعاده، وكذلك تحديد الممارسات الجيدة والدروس المستفادة. ويقدم المقرر الخاص هنا بضعة أمثلة على تلك الممارسات والدروس التي صادفها في عمله. وقد أدرجت ملاحظات ذات صلة وتوصيات محددة أكثر تفصيلاً في مختلف تقاريره المتعلقة بالأحوال القطرية وحالات المزاعم بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان.

٤٨ - وفيما يتعلق بالجانب الأول من المشاركة الخارجية، لاحظ المقرر الخاص خلال عمله أن مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة العامة الأوسع نطاقاً داخل الدولة هي غير كافية وغير متكافئة بوجه عام مقارنة بالفئات السكانية في معظم البلدان التي تعيش فيها الشعوب الأصلية. ومع ذلك، فهناك العديد من الأمثلة على الجهود التي تبذلها الدول لزيادة مشاركة الشعوب الأصلية في المجال السياسي من خلال تدابير مستهدفة، من قبيل ضمان مقاعد لهم في الهيئات التشريعية، وإعادة توزيع المناطق، وإنشاء هيئات استشارية خاصة للشعوب الأصلية. ومع ذلك، هناك حاجة إلى الاستمرار في اتخاذ الخطوات لضمان مشاركة الشعوب الأصلية

بشكل أكبر في عملية تحديد سياسة الدولة وإدارة البرامج الحكومية كي تكون أصوات الشعوب الأصلية وأفرادها مسموعة في جميع الأوقات وعلى جميع مستويات اتخاذ القرارات السياسية والعامّة. وقد استطلع المقرر الخاص العديد من الأمثلة على المشاكل المصادفة والحلول المقدمة في هذا الصدد في تقاريره التي تدرّس أحوال الشعوب الأصلية في مختلف البلدان.

٤٩ - وفيما يتعلق بمشاركة الشعوب الأصلية في عملية اتخاذ القرارات بشأن التدابير التي تؤثر في حقوقهم ومصالحهم على وجه التحديد - وهو الجانب الثالث للحق - من الواضح أن آليات الاستشارة الكافية غير متوافرة في جميع أنحاء العالم، وعلى وجه الخصوص، أن الشعوب الأصلية لا تسيطر على أراضيها بشكل كافٍ في الكثير من الحالات، حتى عندما تكون هذه الأراضي مسجلة ومحددة المعالم. وقد لاحظ المقرر الخاص العديد من الحالات التي لا تتوفر فيها للشعوب الأصلية الفرصة الكافية للمشاركة في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بأنشطة استخراج الموارد الطبيعية الجارية في أراضيها التقليدية. وبالنظر إلى انتشار تلك المشكلة في البلدان بجميع أنحاء العالم، فقد كُرس الفرع المواضيعي من تقرير المقرر الخاص السنوي لعام ٢٠١٠ المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/15/37) لدراسة المسائل المتصلة بالصناعات الاستخراجية العاملة في أراضي الشعوب الأصلية.

٥٠ - وعلاوة على ذلك، سمع المقرر الخاص، في جميع البلدان التي زارها المقرر الخاص تقريبا، تقارير عن عدم مشاركة الشعوب الأصلية بشكل كافٍ في تصميم وإنجاز ورصد البرامج والسياسات التي تؤثر فيهم على وجه التحديد، على جميع المستويات. ويود المقرر الخاص التشديد على أن تعزيز سيطرة الشعوب الأصلية على عملية اتخاذ القرارات التي تؤثر فيها قد بين أنه يؤدي إلى نتائج عملية ناجحة، وأن هناك العديد من الأمثلة على البرامج الناجحة التي تسيطر عليها الشعوب الأصلية لمعالجة المسائل المتعلقة بالصحة والتعليم لدى الشعوب الأصلية ومجالات الاهتمام الأخرى، وذلك بطرق مناسبة من الناحية الثقافية ومهيئة لتلبية الاحتياجات المحلية. فينبغي اتخاذ التدابير اللازمة لدعم تلك البرامج وزيادة الفرصة أمام الشعوب الأصلية كي توفر الخدمات لمجتمعاتها ذاتها.

٥١ - وفيما يتعلق بالجانب الثالث من المشاركة الخارجية، وهو المشاركة على المستوى الدولي، يلاحظ المقرر الخاص أن الشعوب الأصلية شاركت مشاركة قوية في جلسات المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية. وعلاوة على ذلك، لاحظ المقرر الخاص خلال العامين المنصرمين، مزيداً من التفاعل مع ولايته من قبل الشعوب الأصلية، كما لاحظ مشاركة متعاظمة من قبل جماعات الشعوب

الأصلية في جميع الآليات الدولية ذات الصلة. وإن تشكيل فريق الدعم المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية هو مثال على مبادرة استهدفت تعزيز التعاون بين وكالات الأمم المتحدة وتعميم مراعاة قضايا الشعوب الأصلية في منظومة الأمم المتحدة، مما قد يوفر أيضاً محفلاً مهماً يتيح مشاركة الشعوب الأصلية على المستوى الدولي.

٥٢ - وفي الوقت ذاته، ما برحت الشعوب الأصلية تواجه العقبات التي تحول دون مشاركتها بفعالية على المستوى الدولي، فلا تزال مشاركة الشعوب الأصلية غير كافية في المؤتمرات والاجتماعات التي تُبحث فيها وتُقرر مسائل ذات أهمية حيوية بالنسبة لها - كالبيئة والمعارف التقليدية. وبالإضافة إلى هذا، غالباً ما تُستبعد الشعوب الأصلية من عملية اتخاذ القرارات في المؤسسات المالية الدولية بشأن المشاريع الإنمائية الكبيرة النطاق التي تؤثر فيها، أو تكون مشاركتها فيها غير كافية. فينبغي النظر عن كثب في الإصلاحات المحتملة ضمن المؤسسات الدولية وبرامج اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياة الشعوب الأصلية؛ وهناك بكل تأكيد مجال متسع يتيح تعزيز تعليم الشعوب الأصلية وبناء قدراتها في هذا الصدد. كما ينبغي الاستمرار في تقديم الدعم المالي والإداري وتوسيعه حسب الحاجة، لضمان أن تتمكن الشعوب الأصلية من المشاركة في المنتديات الدولية بشكل فعال.

٥٣ - وأخيراً، فرغم وجود بعض الأمثلة الجديرة بالذكر على تمتع الشعوب الأصلية بالاستقلال والحكم الذاتي في جميع أرجاء العالم، فإن من الضروري أن تواصل الدول بذل الجهود الرامية إلى تعزيز وتوطيد الاعتراف القانوني بمؤسسات الحكم الذاتي لدى الشعوب الأصلية ومراعاتها فيما يتعلق باتخاذ الشعوب الأصلية القرارات بشأن المسائل الداخلية. وفضلاً عن ذلك، من الضروري أن تواصل الشعوب الأصلية ذاتها السعي إلى تعزيز قدراتها للسيطرة على شؤونها الخاصة وإدارتها والمشاركة بشكل فعال في جميع القرارات التي تؤثر فيها، وذلك بروح التعاون والشراكة مع السلطات الحكومية على جميع المستويات، كما أنه من الضروري معالجة أي مسائل تتعلق بالخلل الاجتماعي في مجتمعاتها.

خامساً - تعليقات أخرى على إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية

٥٤ - حسب المبين في التقرير الأول المقدم من المقرر الخاص إلى الجمعية العامة، فإن إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية هو الآن الصك الرئيسي المعمول به في منظومة الأمم المتحدة لقياس أحوال الشعوب الأصلية فيما يتعلق بحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، وتحديد الإجراءات الضرورية الكفيلة بمعالجة تلك الأحوال. فالقرار الذي يؤكد من جديد

ولاية المقرر الخاص يوجهه على وجه التحديد نحو الترويج للإعلان باعتباره الجانب الرئيسي من جوانب ولايته، (قرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٦، الفقرة ١ (ز)).

ألف - العمل بما يتجاوز التأييد الرسمي للإعلان

٥٥ - قدم المقرر الخاص في مختلف المناسبات، بما في ذلك في تقريره الأول المقدم إلى الجمعية العامة (A/64/338)، وتقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/9/9)، تعليقات على إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وفضلاً عن ذلك، فإن المقرر الخاص ما برح يوجه انتباه الدول إلى المعايير المقدمة في الإعلان في تقاريره القطرية وتحليله لأحوال وشواغل محددة. ففي الجلسات الأخيرة التي عقدتها آلية الخبراء والمنتدى الدائم، قدم المقرر الخاص وجهات نظر أخرى بشأن الإعلان، وذلك في ضوء البرامج التي تضطلع بها كل هيئة من هاتين الهيئتين. والملاحظات الراهنة تُسهب بشأن بعض وجهات النظر التي كان المقرر الخاص قد أعرب عنها في الماضي بشأن الإعلان، مع التركيز على التطورات الأخيرة، والمسائل المثيرة للقلق باستمرار، وبوجه الخصوص على الحاجة إلى إجراءات حازمة متسقة تكفل تنفيذه.

٥٦ - ومنذ اعتماد الإعلان عام ٢٠٠٧، تغير رأي القلة القليلة من الدول التي صوتت ضد الإعلان أو أهما بصدد إعادة تقييم مواقفها، وذلك على النحو المشار إليه في الفقرتين ١٢ و ١٣ أعلاه. وعلاوة على ذلك، فقد أدلت كولومبيا وساموا، وهما الدولتان اللتان امتنعتا عن التصويت بشأن الإعلان، ببيانات عامين في العام الماضي تُعربان فيهما عن التزامهما بالمبادئ الواردة في الصك. إن ما تُعرب عنه كل تلك البلدان يُسهب بلا شك في مواصلة ترسيخ الالتزام الدولي بتعزيز حقوق الشعوب الأصلية التي يكفلها الإعلان.

٥٧ - وفي حين أن تعزيز تأييد الإعلان هو أمر محل ترحيب، فمن الواضح تماماً أنه ما زال ثمة حاجة إلى بذل جهود كبرى كي تصبح أهداف الإعلان حقيقة واقعة في الحياة اليومية للشعوب الأصلية في العالم. والإعلان اليوم هو بمثابة تذكير بالمسافة البعيدة التي يتعين قطعها لتحقيق العدالة والكرامة في حياة الشعوب الأصلية أكثر منه صورة لما تحقق في الميدان فعلاً. إذ أن أنماط القهر التاريخية ما برحت ظاهرة بشكل حقيقي في الحواجز القائمة أمام تمتع الشعوب الأصلية بحقوقها الإنسانية كاملة. ويُخشى من أن تبقى المهوة الواسعة القائمة بين الإعلان وتنفيذه الفعلي، مما يؤدي إلى نوع من رضا وقبول الجهات الفاعلة المسيطرة وفي منظومة الأمم المتحدة بتلك الحال. وهذا ما لا يمكن السماح به.

٥٨ - ويقدم الإعلان قائمة تفصيلية بالقواعد التي تشكّل المعايير الدنيا التي تكفل بقاء الشعوب الأصلية وكرامتها ورفاهها في جميع أنحاء العالم (المادة ٤٣). وحسب ما أبداه المقرر

الخاص من ملاحظات في السابق، فإن الإعلان لا يؤكد أو يوجد حقوقا خاصة فريدة للشعوب الأصلية بالمعنى الأساسي للكلمة، بل يُسهب بشأن حقوق الإنسان الأساسية التي تنطبق عموما على الظروف الثقافية والتاريخية والاجتماعية والاقتصادية المتعلقة بالشعوب الأصلية تحديدا. وهكذا، فإن تنفيذ الدول للإعلان يتطلب بكل بساطة التزاما بدعم المعايير الأساسية لحقوق الإنسان، مع مراعاة الظروف المعينة التي تعيشها الشعوب الأصلية والأبعاد الجماعية لممارستها تلك الحقوق. ولا شك أن اعتماد الجمعية العامة للإعلان هو حدث بالغ الأهمية، وينبغي الترحيب ببيانات التأييد الرسمي للإعلان التي صدرت مؤخرا. بيد أنه لا يمكن النظر إلى تلك المنجزات على أنها أهداف نهائية أو رئيسية. إذ يتعين أن يكون أعمال تلك الحقوق بأمانة هو بؤرة لاهتمام الجهود المتضافرة.

باء - الحاجة إلى التزام بالإعلان لا تحجبه الإشارة إلى طابعه كصك غير ملزم قانونا

٥٩ - هناك نقطة انطلاق في تنفيذ الإعلان بشكل فعال هي الحاجة إلى التزام راسخ من قبل الدول ومنظومة الأمم المتحدة بالحقوق والمبادئ الواردة فيه، يكون حاليا من التأكيدات الغامضة بأن الإعلان ليس ملزما. ففي مناسبات عديدة، تحاول الدول والجهات الفاعلة الأخرى التقليل من الوزن المعياري للإعلان باعتبار أنه صك "غير ملزم قانونا". فالإعلان كقرار من قرارات الجمعية العامة، هو بطبيعته وبحد ذاته ليس صكا ملزما قانونا، بالنظر إلى أن سلطة الجمعية العامة هي بموجب ميثاق الأمم المتحدة، تقدم "توصيات" فحسب، وذلك باستثناء ما يتعلق بالعضوية والميزانية والمسائل الإدارية. لكن فهم الدلالة المعيارية والالتزامات القانونية المتصلة بالإعلان لا يتوقف عند هذا الحد.

٦٠ - أولا للإعلان، مهما كانت دلالاته القانونية، أهمية معيارية كبيرة تركز على درجة عالية من الشرعية. وهذه الشرعية ليست بفعل أنه قد أقر رسميا من قبل أكثرية ساحقة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فحسب، لكن أيضا بكونه نتاج سنوات من الدعوة والنضال من قبل الشعوب الأصلية ذاتها. فالإعلان هو نتيجة حوار شامل بين الثقافات استغرق عقودا، وقامت فيه الشعوب الأصلية بدور قيادي. إن قواعد الإعلان تبين بشكل ملموس مطامح الشعوب الأصلية الذاتية، التي تقبلها المجتمع الدولي بعد سنوات من المداولات.

٦١ - أما صيغة الإعلان، التي أقرتها الدول الأعضاء، فهي تبين بجلاء الالتزام بالحقوق والمبادئ التي يجسدها الإعلان. والمسألة هي بكل بساطة مدى حسن النية التي تبديها الدول في تمسكها بذلك التعبير عن الالتزام بالقواعد التي طرحتها الشعوب الأصلية ذاتها.

٦٢ - فضلا عن ذلك، فرغم أن الإعلان ذاته ليس ملزما قانونا، بنفس الإلزام الناشئ عن المعاهدات، فإنه يبين التزامات قانونية متصلة بالميثاق، والتزامات أخرى بالمعاهدات والقانون الدولي العرفي. والإعلان يبني على التزامات الدول العامة المتعلقة بحقوق الإنسان. بموجب الميثاق كما يركز على المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان كعدم التمييز، وتقرير المصير، والوحدة الثقافية، المتجسدة في معاهدات حقوق الإنسان التي تمت المصادقة عليها على نطاق واسع، كما هو واضح في أعمال هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن النظر إلى المبادئ الأساسية في الإعلان على أنها مقبولة عموما في الممارسات الدولية وممارسات الدول، ومن هنا يتجلى القانون الدولي العرفي في الإعلان.

٦٣ - وخلاصة القول، هي أن أهمية الإعلان لا يمكن الانتقاص منها بالقول إن وضعه الفني هو وضع قرار يتسم في حد ذاته بطابع غير ملزم قانونا. كما ينبغي اعتبار تنفيذ الإعلان ضرورة سياسية وأخلاقية، بل وقانونية أيضا دون قيد أو شرط.

جيم - الخطوات العملية الدنيا نحو التنفيذ

٦٤ - يقدم المقرر الخاص هنا بضعة تعليقات على الخطوات الدنيا التي يعتبر أنها ضرورية للتقدم في تنفيذ الإعلان بما يتجاوز مجرد إقراره رسميا من الدول.

٦٥ - فأولا، ينبغي أن يتلقى المسؤولون في الدولة وكذلك زعماء الشعوب الأصلية التدريب بشأن الإعلان والصكوك الدولية ذات الصلة، وبشأن التدابير العملية لتنفيذ الإعلان. كما ينبغي، إلى جانب ذلك التدريب، تنظيم حلقات دراسية ومؤتمرات على مستوى وطني ومحلي للجمع بين مسؤولي الدولة وزعماء الشعوب الأصلية بقصد وضع استراتيجيات ومبادرات تكفل التنفيذ، بما في ذلك تدابير لمعالجة المظالم التاريخية، وذلك بروح من التعاون والمصالحة التي يمثلها الإعلان.

٦٦ - وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تشترك الدول في عمليات استعراض شاملة لتشريعاتها وبرامجها الإدارية القائمة بغرض تحديد المواضيع التي قد لا تنسجم فيها مع الإعلان. وسيتضمن ذلك استعراضا لجميع القوانين والبرامج التي تمس حقوق ومصالح الشعوب الأصلية، بما في ذلك الحقوق والمصالح المتصلة بتنمية الموارد الطبيعية، والأراضي، والتعليم، وإقامة العدل، ومجالات أخرى. وعلى أساس ذلك الاستعراض، ينبغي وضع الإصلاحات القانونية والبرنامجية الضرورية وتنفيذها بالتشاور مع الشعوب الأصلية.

٦٧ - كما ينبغي للدول أن تلتزم بتخصيص موارد بشرية ومالية كبيرة تكفل اتخاذ التدابير الضرورية لإنفاذ الإعلان. وستكون تلك الموارد ضرورية عادة لتحديد معالم أراضي

الشعوب الأصلية وإعادتها إليها، وإنشاء برامج تعليمية مناسبة من الناحية الثقافية، وتقديم الدعم إلى مؤسسات الحكم الذاتي لدى الشعوب الأصلية، والتدابير الأخرى العديدة المتوخاة في الإعلان.

٦٨ - كما ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي وضع وتنفيذ برامج ترمي إلى تقديم المساعدة التقنية والمالية إلى الدول والشعوب الأصلية بغرض إحراز تقدم في تلك الخطوات والخطوات المتصلة بها الكفيلة بتنفيذ الإعلان، وذلك كمسألة تحظى بالأولوية العليا. وفي بعض الحالات، قد يكون من الضروري إصلاح برامج التعاون القائمة في الأمم المتحدة وعلى الصعيد الدولي، كي تتماشى مع أهداف الإعلان وغاياته.

٦٩ - وقد اتخذت فعلا بعض الدول، بدرجات متفاوتة، تلك الخطوات الدنيا لتنفيذ الإعلان، بدعم من وكالات الأمم المتحدة أو برامج التعاون الدولية في بعض الحالات. ومن المهم أن تترسخ تلك المبادرات على نطاق أوسع بكثير، وأن يتم تقاسم الخبرات تعزيزا لتلك المبادرات.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٠ - يقدم المقرر الخاص الاستنتاجات والتوصيات التالية على أساس دراسته للمسائل الموضوعية التي نوقشت أعلاه، بما يشمل دراسته لتلك المسائل من مختلف جوانب عمله، على النحو الذي ترد به في تقاريره العديدة التي قدمها إلى مجلس حقوق الإنسان حتى الآن.

ألف - التنمية في ظل المحافظة على الهوية والثقافة

٧١ - الحق في التنمية هو حق مكفول لجميع الشعوب، ومنها الشعوب الأصلية. وفي ضوء العوائق الجسيمة التي واجهتها الشعوب الأصلية بصورة متكررة حسب ما يتبين من مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية، ثمة شواغل محددة تتصل بالشعوب الأصلية يجب أن تؤخذ في الحسبان، فيما يتعلق بمبادرات التنمية التي تتأثر بها هذه الشعوب.

٧٢ - وهناك شاغلان رئيسيان يمكن تحديدهما لدى النظر في برامج التنمية التي تتأثر بها الشعوب الأصلية. ويتعلق الشاغل الأول بالسياسات والمبادرات الرامية إلى تنمية اقتصاد الدول أو بنيتها الأساسية عموما، والتي يُقال إنها تعود بالفائدة على الشعوب في الدول ككل، لكنها تُنتج آثارا سلبية فعلية أو محتملة بالنسبة للشعوب الأصلية. وهي تشمل، في جملة أمور، برامج التنمية التي تشمل استخراج الموارد الطبيعية، وإقامة المشاريع الضخمة، كبناء السدود ومرافق النقل في أراضي الشعوب الأصلية. وكثيرا ما تجري برامج ومشاريع

التنمية المذكورة، رغم ما تحدته من آثار محددة في الشعوب الأصلية وأراضيها، دون تشاور كاف مع تلك الشعوب، أو دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة.

٧٣ - ويتعلق الشاغل الثاني بمبادرات التنمية التي تستهدف على وجه الخصوص الحد من العوائق التي تعاني منها الشعوب الأصلية، وتحسين الرفاه الاجتماعي والاقتصادي لدى تلك الشعوب. وغالبا ما تفشل تلك المبادرات في دمج الشعوب الأصلية كما ينبغي في تصميم وتنفيذ البرامج بشكل يعزز حقها في تقرير المصير وحقوقها في الحفاظ على هويتها الثقافية المتميزة، ولغايتها، وارتباطها بأراضيها التقليدية.

٧٤ - وفي إطار هذين الشاغلين معا، ثمة حاجة إلى أن تدرج الحكومات في برامج التنمية، دون تردد، هدف تعزيز حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير. إذ إن تعزيز حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير مسألة مرتبطة بكرامة الإنسان الأساسية، وتؤدي إلى نتائج عملية إيجابية. ومن الأهداف التي ينبغي السعي إليها في هذا الصدد ما يلي:

(أ) تعزيز تعليم الشعوب الأصلية وتنمية مهاراتها في المجالات ذات الصلة بحيث تتمكن من الانخراط والمشاركة بنفسها في مختلف عناصر البرامج والمشاريع الإنمائية التي تتأثر بها في عالمنا الحديث، ومنها مشاريع استخراج الموارد الطبيعية؛

(ب) تعزيز مؤسسات الشعوب الأصلية وهياكل حكمها الذاتي بغرض تمكين تلك الشعوب من امتلاك زمام شؤونها الخاصة، في جوانب حياتها كافة، وكفالة مواءمة عمليات التنمية مع أنماطها الثقافية وقيمها وعاداتها ونظرتها إلى العالم؛

(ج) إتاحة الفرصة أمام الشعوب الأصلية لأن تضطلع، على قدم المساواة، بدور الجهات الشريكة في عملية التنمية عندما تمس تلك العملية مصالحها الخاصة ومصالح المجتمعات التي تشكل الشعوب الأصلية جزءا منها على نطاق أوسع، مما يسمح لها بأن تؤثر حقا في القرارات ذات الصلة بالأنشطة الإنمائية، والمشاركة على نحو كامل في تصميمها وتنفيذها، والاستفادة بصورة مباشرة من أي منافع اقتصادية أو منافع أخرى ناشئة عنها؛

(د) إتاحة الفرصة أمام الشعوب الأصلية لأن تواصل التقدم وتحسين صنع القرار المتعلق بالتنمية وفقا لشروطها الخاصة، ومعالجة أي مواطن ضعف بواسطة نُظمها الداخلية وأشكال المساءلة الخاصة بها. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تتاح الفرصة أمام الشعوب الأصلية لأن ترتكب الأخطاء، وأن تتعلم من تلك الأخطاء، وتكتسب القدرات والحكمة أكثر من أي وقت مضى، بما يمكنها من النهوض بأهدافها الإنمائية الخاصة وخياراتها بشأن المستقبل.

باء - الحق في المشاركة في القرارات

٧٥ - يقدم المقرر الخاص في هذا التقرير بعض الملاحظات الأولية بشأن حق الشعوب الأصلية في المشاركة في القرارات، بالتركيز على تحديد إطار معياري لفهم ذلك الحق. وسوف يواصل تناول تلك المسألة وسيقدم مزيداً من الملاحظات في التقارير المقبلة عن أعمال ذلك الحق إعمالاً فعلياً.

٧٦ - وتشكل المشاركة في صنع القرار حقاً أساسياً، يوفر في جوهره قاعدة تتيح التمتع بمجموعة كاملة من حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، هنالك عدد من مبادئ حقوق الإنسان الأساسية التي يقوم عليها الحق في المشاركة، وهي توضح محتواه، بما يشمل في جملة أمور، مبدأ تقرير المصير، والمساواة، والسلامة الثقافية، والملكية الثقافية، وسعياً لفهم الحق في المشاركة في سياق حياة الشعوب الأصلية، من المفيد التمييز بين البعدين الخارجي والداخلي لهذا الحق.

٧٧ - ويرى المقرر الخاص ثلاثة جوانب رئيسية للبعد الخارجي. ويتعلق الجانب الأول بمشاركة الشعوب الأصلية في الحياة العامة أو السياسية الأوسع نطاقاً داخل الدولة. وفي جميع الأحوال تقريباً، يلاحظ أن مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة العامة الأوسع نطاقاً داخل الدولة غير ملائمة ولا تتناسب مع أهمية تلك الشعوب. وإذا كانت توجد أمثلة عديدة على الجهود التي تبذلها الدول بغرض زيادة مشاركة الشعوب الأصلية في المجال السياسي باستخدام تدابير مختلفة، فإنه ينبغي اتخاذ خطوات أخرى تكفل مشاركة الشعوب الأصلية بقدر أكبر في المجالات العامة. وفي هذا الصدد، قد تنشأ حاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة تكفل مشاركة الشعوب الأصلية على قدم المساواة في الحياة العامة والسياسية داخل الدول.

٧٨ - ويتعلق الجانب الثاني للبعد الخارجي بحق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالتدابير التي تمس حقوقها أو مصالحها بوجه خاص. ويتمشى هذا الجانب مع واجب الدول بأن تتشاور مع الشعوب الأصلية بشأن المسائل التي تمس حقوقها ومصالحها، من أجل الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة.

٧٩ - وقدم المقرر الخاص في تقاريره العديد من الملاحظات والتوصيات بشأن أمثلة محددة عن المشاكل المرتبطة بتنفيذ الجانب الثاني للبعد الخارجي، المتعلقة بالمشاركة في القرارات. وفي حالات عديدة، لاحظ المقرر الخاص عدم مشاركة الشعوب الأصلية بقدر كاف في تصميم وتنفيذ ورصد البرامج والسياسات والمشاريع التي تمس حياتها، على المستويات كافة. وعلاوة على ذلك، من الواضح أنه لا يجري، في جميع أنحاء العالم، التشاور بقدر كاف مع الشعوب

الأصلية، ولا يجري الحصول على موافقتها لدى اتخاذ القرارات التي تمس حقوقها أو مصالحها.

٨٠ - أما الجانب الثالث للبعد الخارجي، المتعلق بالحق في المشاركة في القرارات، فإنه يركز على مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات على الساحة الدولية. ورغم أن الشعوب الأصلية قد حققت إنجازات تاريخية على المستوى الدولي، ثمة حاجة إلى مواصلة الجهود المبذولة لكفالة مشاركتها النشطة في وضع جميع المعايير والبرامج الدولية التي تعنيها. وينبغي أن تُدرس عن كثب الإصلاحات المحتملة داخل المؤسسات الدولية، وخطط صنع القرارات التي تتأثر بها حياة الشعوب الأصلية، وأن تُتخذ التدابير، أو أن تُعزز، بغرض تقديم الدعم المالي وأشكال الدعم الأخرى التي تمكن الشعوب الأصلية من المشاركة بفعالية على المستوى الدولي.

٨١ - أما البعد الداخلي للحق في المشاركة في القرارات، فإنه يرتبط بممارسة الشعوب الأصلية للاستقلال أو الحكم الذاتي، ويشمل ذلك البعد ما يقابله من واجب على الدولة بأن تتيح للشعوب الأصلية صنع قراراتها الذاتية التي تمس شؤونها الداخلية، وأن تحترم تلك القرارات. وينبغي للدول أن تبذل جهوداً مستمرة ترمي إلى تعزيز وترسيخ الاعتراف القانوني بمؤسسات الشعوب الأصلية المتعلقة بالحكم الذاتي واستيعابها، كي يتسنى للشعوب الأصلية أن تتولى فعلاً زمام السيطرة على شؤونها الخاصة، في جميع جوانب حياتها، وضمان أن تتماشى المسائل التي تمسها مع أنماطها الثقافية وقيمتها وعاداتها ونظرتها إلى العالم.

٨٢ - وعلاوة على ذلك، يجب أن تواصل الشعوب الأصلية السعي بنفسها إلى تعزيز قدراتها على التحكم في شؤونها الذاتية وإدارتها، والمشاركة بفعالية في جميع القرارات التي تمسها بروح من التعاون والشراكة مع السلطات الحكومية على المستويات كافة.

جيم - تعليقات إضافية على الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية

٨٣ - لقد شكل اعتماد الجمعية العامة للإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية حدثاً بالغ الأهمية، وينبغي الترحيب بما صدر في الآونة الأخيرة من بيانات التأييد الرسمي للإعلان، أو الاتجاه نحو تأييده من جانب عدد قليل من الدول التي صوتت ضد اعتماده أصلاً. بيد أنه لا يمكن النظر إلى تلك الإنجازات على أنها أهداف نهائية أو رئيسية، إذ يتعين أن يكون إعمال تلك الحقوق بأمانة هو بؤرة اهتمام الجهود المتضافرة.

٨٤ - ومن الجلي تماماً أنه ما زال ثمة حاجة إلى بذل جهود كبرى لرؤية تحول أهداف الإعلان إلى واقع في الحياة اليومية للشعوب الأصلية عبر العالم. والإعلان اليوم هو بمثابة

تذكير بالمسافة البعيدة التي تفصلنا عن تحقيق العدالة والكرامة في حياة الشعوب الأصلية، أكثر من كونه انعكاسا لما تم تحقيقه فعلا على الأرض.

٨٥ - وينبغي أن يُنظر إلى تنفيذ الإعلان بوصفه ضرورة سياسية وأخلاقية وقانونية دون قيد أو شرط، في إطار أهداف حقوق الإنسان على النحو المحدد في ميثاق الأمم المتحدة. ولا يجدر التقليل من أهمية الإعلان بالقول إن وضعه الفني هو وضع قرار يتسم في حد ذاته بطابع غير ملزم قانونا.

٨٦ - ويحظى الإعلان بأهمية معيارية كبيرة، إذ يستند إلى درجة عالية من الشرعية. وهذه الشرعية دالة ليس فقط على التأييد الرسمي للإعلان من جانب الأغلبية الساحقة للدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وإنما أيضا على أنه نتاج سنوات من الدعوة والنضال من جانب الشعوب الأصلية ذاتها.

٨٧ - وعلاوة على ذلك، يقوم الإعلان على الحقوق والمبادئ الإنسانية الأساسية، كعدم التمييز، والحق في تقرير المصير، والسلامة الثقافية، وكلها مبادئ مدرجة في معاهدات حقوق الإنسان المصدق عليها على نطاق واسع. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن اعتبار المبادئ الأساسية للإعلان على أنها مقبولة عموما ضمن الممارسات الدولية، وعلى صعيد الممارسات داخل الدول، وبالتالي، فإن الإعلان يعكس إلى ذلك الحد القانون الدولي العرفي.

٨٨ - وثمة حد أدنى من الخطوات المطلوب اتخاذها لتنفيذ الإعلان، على النحو المبين في الفقرتين ١٢ و ١٣ أعلاه. وقد اتخذت بعض الدول فعلا، بدرجات متفاوتة، تلك الخطوات لتنفيذ الإعلان، بدعم من وكالات الأمم المتحدة أو برامج التعاون الدولي في بعض الحالات. ومن المهم أن تترسخ تلك المبادرات على نطاق أوسع بكثير، وأن يجري تقاسم الخبرات من أجل تعزيزها.