

Distr.: General
17 May 2010
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية

الدورة الثالثة

١٢-١٦ تموز/يوليه ٢٠١٠

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

دراسة عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات

تقرير مرحلي بشأن الدراسة عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات

تقرير آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية*

موجز

يغطي هذا التقرير الإطار الدولي لحقوق الإنسان وعملية صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية؛ والمشاركة في آليات صنع القرارات المرتبطة بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية وفي العمليات التي تؤثر على الشعوب الأصلية.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٦-١	أولاً - مقدمة
٤	٤٠-٧	ثانياً - الإطار الدولي لحقوق الإنسان
٧	٢٦-١٧	ألف - اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩
١٠	٢٩-٢٧	باء - الصكوك الإقليمية والسوابق القضائية الإقليمية
١١	٣٣-٣٠	جيم - الحق في تقرير المصير
١١	٤٠-٣٤	دال - الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة
١٤	٦٥-٤١	ثالثاً - عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية
١٤	٤٥-٤٢	ألف - عمليات صنع قرارات الشعوب الأصلية
١٥	٥٠-٤٦	باء - مؤسسات صنع قرارات الشعوب الأصلية
١٧	٥٣-٥١	جيم - برلمانات السكان الأصليين ومنظماتهم
١٨	٥٨-٥٤	دال - النظم القانونية للسكان الأصليين
١٩	٦٠-٥٩	هـاء - دور النساء من السكان الأصليين في صنع القرار
٢٠	٦٥-٦١	واو - التحولات والتحديات التي تواجهها حوكمة السكان الأصليين
		رابعاً - المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية المعنية وفي العمليات التي تؤثر على الشعوب الأصلية
٢٢	١٠٠-٦٦	ألف - المشاركة في الأنشطة السياسية للانتخابات
٢٢	٦٩-٦٦	باء - المشاركة في العمليات البرلمانية
٢٣	٧٧-٧٠	جيم - المشاركة المباشرة في الحوكمة
٢٥	٨١-٧٨	دال - المشاركة في نظم الحوكمة المحلية
٢٦	٨٥-٨٢	هـاء - المجالس أو اللجان التي أنشأتها الدولة
٢٦	٨٦	واو - المشاورات وإعمال الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة فيما يتصل بمشاريع التنمية
٢٧	٩١-٨٧	زاي - المشاركة في إنشاء منظمات بديلة
٢٨	٩٤-٩٢	حاء - المشاركة في المحافل والعمليات الإقليمية والدولية
٢٩	٩٦-٩٥	طاء - القضايا والتحديات الأخرى

أولاً - مقدمة

١- يبرز برنامج عمل العقد الدولي الثاني للشعوب الأصلية في العالم أهمية كفالة مشاركة الشعوب الأصلية مشاركة فعالة في صنع القرارات. ويتمثل أحد أهداف البرنامج الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها ١٧٤/٥٩ في تشجيع مشاركة الشعوب الأصلية بصورة كاملة وفعالة في القرارات التي تؤثر، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في أساليب حياتهم، وأراضيهم وأقاليمهم التقليدية وسلامتهم الثقافية، بوصفهم شعوباً أصلية لها حقوق جماعية أو تؤثر في أي جانب آخر من جوانب حياتهم، مع مراعاة مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة (A/60/270، الفقرة ٢٩).

٢- ويُبرز نطاق مواد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية التي تتصل بمشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات أهمية المبدأ المذكور أعلاه لحقوق الشعوب الأصلية (انظر الفقرة ٨ أدناه)^(١). وبالفعل فإن مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات في كامل طيف الموضوعات التي تؤثر في حياتهم يشكل القاعدة الأساسية للتمتع بكل نطاق حقوق الإنسان. وينشأ هذا المبدأ كنتيجة طبيعية للمجموعة الكبيرة من حقوق الإنسان المقبولة عالمياً، وهو في جوهره يمكن الشعوب الأصلية من السيطرة بحرية على مصائرهم في ظل المساواة. وبدون هذا الحق التأسيسي لا يمكن التوصل إلى التمتع الكامل جماعياً وفردياً بحقوق الإنسان الخاصة بالشعوب الأصلية.

٣- والأمر الهام هو أن الإعلان يميز بين العمليات الداخلية والخارجية لصنع القرارات. وهكذا تتمتع الشعوب الأصلية بالحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي في المسائل المتصلة بشؤونها الداخلية والمحلية (المادة ٤) وكذلك بالحق في المشاركة الكاملة، إذا احتارت ذلك، في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة (المادة ٥) والمشاركة في جميع القرارات المتعلقة بها أو بحقوقها (المادتان ١٨ و ١٩). وبكلمات أخرى، يؤكد الإعلان على حق الشعوب الأصلية في إنشاء وتشغيل مؤسساتها الخاصة لصنع القرارات والسلطة الموازية لحقها في المشاركة في عمليات صنع القرارات الخارجية والنظام السياسي للدولة. وسيركز هذا التقرير على كلا هذين المجالين في ضوء الإطار الدولي موضع الصلة.

٤- ومع أن مفهوم عمليات صنع القرارات "الخارجية" يمكن أن يُفهم عموماً بأنه يعني كلا المؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية، فإنه ينبغي أن يلاحظ أن الإعلان يتمتع عن تعريف مفهوم "الشؤون الداخلية والمحلية" للشعوب الأصلية. ومع ذلك فإن صياغة بعض أحكام الإعلان تبدو وكأنها مرتبطة مفاهيمياً بالحق في الاستقلال الذاتي والحكم الذاتي، بما في ذلك المادتان ٥ و ١٤.

(١) المواد ٣-٥ و ١٠-١٢ و ١٤ و ١٥ و ١٧-١٩ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٦ و ٢٨ و ٣٠-٣٢ و ٣٦ و ٣٨ و ٤٠ و ٤١.

٥- ومبدأ المشاركة في صنع القرارات يتصل أيضاً اتصالاً واضحاً بحق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، بما في ذلك الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي، وبالتزام الدول بالتشاور مع الشعوب الأصلية في المسائل التي قد تؤثر عليها استناداً إلى مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وهذه المفاهيم القانونية تشكل جزءاً متأسلاً من أي مناقشة لحق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات وسوف ينظر إليها في كل أجزاء هذا التقرير باعتبارها جوانب هامة من الحق في المشاركة في صنع القرارات.

٦- وأخيراً، سيركز هذا التقرير أيضاً على الحق الجماعي للشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات نظراً لأن الحق في المشاركة ينطبق على الشعوب الأصلية جماعياً وفردياً على السواء، ومع مراعاة أن الحقوق الخاصة بالشعوب الأصلية تصاغ عادةً في شكل حقوق جماعية.

ثانياً - الإطار الدولي لحقوق الإنسان

٧- يشير القانون الدولي لحقوق الإنسان إلى حق المشاركة في شكله العام والخاص. فالمشاركة في شكلها العام هي الاشتراك في تسيير الشؤون العامة، في حين أن المشاركة الانتخابية هي شكل خاص من المشاركة. والحق في الاشتراك في الشؤون العامة لا يقتصر على المؤسسات السياسية الرسمية حيث يشمل أيضاً الأنشطة الاجتماعية ذات الطابع العام. وبالإضافة إلى ذلك، يوصف الحق في المشاركة باعتباره حقاً فردياً إلى جانب كونه حقاً جماعياً. وهذه المبادئ الأساسية يحميها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: فالفقرة (١) من المادة ٢١ تؤكد أن "لكل شخص" الحق في الاشتراك في حكم بلده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون اختياراً حراً؛ وتقرر الفقرة ٣ من المادة ٢١ أن إرادة "الشعب" ينبغي أن تكون أساساً لسلطة الحكومة.

٨- ويتضمن إعلان حقوق الشعوب الأصلية أكثر من ٢٠ حكماً تؤكد على حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات، ويرد النص عليها في جملة باعتبارها (أ) الحق في تقرير المصير؛ (ب) الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي؛ (ج) "الحق في المشاركة" للشعوب الأصلية؛ (د) "حق" هذه الشعوب "في الاشتراك النشط"؛ (هـ) واجب الدول في "الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة"؛ (و) واجب التماس "الاتفاق الحر" مع الشعوب الأصلية؛ (ز) واجب "التشاور والتعاون" مع الشعوب الأصلية؛ (ح) واجب الاضطلاع بتدابير "بالاتزان مع" الشعوب الأصلية؛ (ط) واجب إيلاء ما يجب من "احترام عادات" الشعوب الأصلية. ويؤكد ذلك على أن حق الشعوب الأصلية في المشاركة هو مبدأ أساسي وأنه حق بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٩- ويرد مزيد من التعبير عن الحق في البعد الخارجي للمشاركة في أحكام معاهدات حقوق الإنسان الأولى، بما في ذلك المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية

والسياسية، التي تقرر حقوق المواطنين في (أ) المشاركة في تسيير الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية؛ (ب) التصويت والترشح للانتخاب في انتخابات دورية حقيقية؛ (ج) المساواة في الوصول إلى الخدمة العامة.

١٠- وبالعكس جميع أحكام العهد تستخدم المادة ٢٥ فكرة "المواطن" في إشارتها إلى أصحاب الحق. وهكذا يمكن أن تشترط الدول الجنسية كشرط لممارسة الحق بموجب المادة ٢٥، رغم أن الحكم لا يمنع الدول من توسيع هذه الحقوق لتشمل غير المواطنين. ومع ذلك فإن الإشارة المحددة إلى الجنسية تمثل عقبة قانونية أساسية أمام عدد كبير من أفراد الشعوب الأصلية عديمي الجنسية نظراً لأن مركزهم القانوني بصفتهم أجانب في بلد مولدهم وإقامتهم يقيد قدرتهم على المشاركة في الشؤون العامة.

١١- وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٥ أن الحقوق المدرجة تحت المادة ٢٥ تتصل بحق الشعوب في تقرير المصير، وإن كانت تتميز عنه، بموجب المادة ١(١) من العهد (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7، الفقرة ٢). وخلصت إلى أن الحقوق التي تشملها المادة ١(١) تشمل حق الشعوب في حرية تحديد مركزها السياسي والتمتع بالحق في اختيار شكل دستورها أو حكومتها، في حين أن المادة ٢٥ تناولت حق الأفراد في المشاركة في تلك العمليات التي تشكل تسييراً للشؤون العامة. وفي قضية تشمل الشعوب الأصلية نظرتها اللجنة في ١٩٩١، وهي قضية "مارشال وآخرون (شعب ميكماك) ضد كندا"، أكدت اللجنة أيضاً أن حق المشاركة بموجب الفقرة (أ) من المادة ٢٥ يشمل الحق في الاشتراك في تسيير الشؤون العامة، إما مباشرة أو من خلال ممثلين يُختارون بحرية. وخلصت اللجنة إلى أن الحكم لا ينشأ حقاً في التمثيل المباشر لمجموعة من الشعوب الأصلية في عملية صنع الدستور، طالما أن الأعضاء الأفراد في المجموعة يتمتعون بالحق في المشاركة إلى جانب المجموعات الأخرى^(٢). ولكن ينبغي أن يشار إلى أن اللجنة أوردت منذ فترة أقرب إشارات عديدة صريحة إما إلى المادة ١ أو إلى فكرة تقرير المصير، في سياق الشعوب الأصلية، وهي إشارات تتصل بحق الشعوب الأصلية في المشاركة^(٣).

١٢- ومن ناحية أخرى فإن الحق في المشاركة المتصلة ببعض الموضوعات المتعلقة بالشؤون الداخلية أو المحلية يثار تحت المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تحمي الحقوق الثقافية للشعوب الأصلية. ولاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن التمتع بهذه الحقوق قد يتطلب تدابير قانونية إيجابية للحماية وتدابير لكفالة المشاركة الفعالة

(٢) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ٤٠ (A/47/40) و Hanski, Raija and Scheinin, Martin (2003), *Leading Cases of the Human Rights Committee*, و Vasa, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, pp. 402, 406 – 409.

(٣) انظر (1999) CCPR/C/79/Add.109 و (1999) CCPR/C/79/Add.112 و (2000) CCPR/CO/69/AUS و (2002) CCPR/CO/74/SWE.

للمجتمعات الأصلية في القرارات التي تؤثر عليها. (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5، الفقرة ٧). وحظي الحق بالمشاركة بمزيد من التفصيل في الملاحظات والاستنتاجات التالية للجنة في سياق شكاوى فردية قدمت إليها بموجب البروتوكول الاختياري رقم ١. في العادة، يشكل غياب المشاورات المفيدة مع المجموعة الأصلية المعنية فيما يتصل بالتدابير التي قد تؤثر عليها إنكاراً لحقوقها الثقافية بموجب المادة ٢٧^(٤).

١٣- وتنص المادتان ٧ و ٨ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بوضوح على أن حق المرأة في المشاركة في الحياة السياسية والعامة في الدولة ينبغي أن يكون على قدم المساواة مع حق الرجل، بما في ذلك في المجال الدولي. وفي حين أن الاتفاقية لا تشير بالتحديد إلى حقوق نساء الشعوب الأصلية فإنه يجب قراءة هاتين المادتين في ضوء المادة ٢٢ من الإعلان، التي تكفل حماية الاحتياجات الخاصة لنساء الشعوب الأصلية من جميع أشكال التمييز. وبالمثل، ورغم أن إعلان ومنهاج عمل بيجين لا يشير صراحة إلى مشاركة نساء الشعوب الأصلية فإن لجنة وضع المرأة تطالب الآن بمشاركة نساء الشعوب الأصلية في كلا منهاج بيجين والأهداف الإنمائية للألفية (ACN.6/2005/2، الفقرات ٥٧٢-٥٩٢).

١٤- وتشكل المشاركة أيضاً أحد المبادئ التوجيهية في اتفاقية حقوق الطفل. فالمادة ١٢ تؤكد على أنه يحق للأطفال فردياً وجماعياً المشاركة في صنع القرارات التي قد تكون هامة في حياتهم والتأثير على الأحكام المتخذة في هذا الصدد، داخل نطاق الأسرة أو في المدرسة أو في المجتمع المحلي. وبالإضافة إلى ذلك ينبغي تفسير أحكام الاتفاقية بالاقتران بالمادة ٣٠ من الاتفاقية التي تنص على حق الطفل من الشعوب الأصلية في التمتع مع بقية أفراد مجموعته بثقافته والإجهاز بدينه وممارسة شعائره أو استعمال لغته.

١٥- وتلزم الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الدول بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، بما في ذلك ما يتعلق بالتمتع بالحقوق السياسية، وكذلك في إدارة الشؤون العامة (المادة ٥). وفي التعليق العام رقم ٢٣ بشأن حقوق الشعوب الأصلية (١٩٩٧) تحت لجنة القضاء على التمييز العنصري الدول الأطراف على كفالة تمتع أفراد الشعوب الأصلية بحقوق متساوية في صدد المشاركة الفعالة في الحياة العامة وعدم اتخاذ أي قرارات تتصل بصورة مباشرة بحقوقهم ومصالحهم بدون موافقتهم المستنيرة^(٥).

١٦- ويتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أحكاماً تؤكد الحق في المشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة. وتؤكد لجنة

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/50/40)، المجلد الثاني، المرفق العاشر، الفرع أولاً، الفقرة ٩-٦.

(٥) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٨ (A/52/18)، المرفق الخامس، الفقرة ٤(د).

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢٠ على أن مبدأ عدم التمييز والمساواة، كما تعبر عنه الفقرة ٢ (من المادة ٢) وكما يتضح في كل أجزاء العهد، ينطبق على جميع الحقوق الواردة في العهد^(٦).

ألف - اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩

١٧- تتضمن اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (الاتفاقية رقم ١٦٩) عدداً من الأحكام الرئيسية بشأن حق الشعوب الأصلية في المشاركة. وترتكز الاتفاقية ذاتها على الاعتراف بتطلعات الشعوب الأصلية لممارسة السيطرة على هويتها ولغتها ودينها في إطار الدولة التي تعيش فيها؛ ولهذا تمثل حقوق التشاور والمشاركة حجر الزاوية في الاتفاقية. وتقتضي المادتان ٣٢ و ٣٣ من الاتفاقية أن تقوم الدولة بوضع أساس مؤسسي لمشاركة الشعوب الأصلية في السياسات التي تؤثر عليها في إطار جوهري لتطبيق أحكام الاتفاقية على النحو الصحيح. وتنص هذه الأحكام على أن تقوم الدول بصياغة إجراءات منسقة ومنهجية بمشاركة الشعوب الأصلية منذ البداية من أجل حماية حقوق هذه الشعوب وضمان احترام وحدتها^(٧).

١٨- وتقدم المواد ٦ و ٧ و ١٥ من الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية الإطار القانوني العام بشأن المشاورات مع الشعوب الأصلية ومشاركتها. وتقتضي المادة ٦ التشاور مع الشعوب الأصلية بنية صادقة من خلال إجراءات ملائمة وبالتحديد من خلال مؤسساتها التمثيلية بغرض التوصل إلى اتفاق أو موافقة كلما بدأ النظر في تدابير تشريعية أو إدارية قد تؤثر على هذه الشعوب تأثيراً مباشراً. وينطبق ذلك على جميع مستويات صنع القرارات. ورغم أن الالتزام بالتشاور بموجب أحكام الاتفاقية يُفسر بأنه لا يقتضي التوصل إلى اتفاق مع الشعوب الأصلية، فإن الفقرة ٦(٢) تقتضي مع ذلك بوجود هدف "بغرض التوصل إلى اتفاق بشأن التدابير المقترحة أو إلى قبولها".

١٩- وتقرر المادة ٧ أن الشعوب الأصلية يحق لها، في جملة أمور، تقرير أولوياتها الخاصة في عملية التنمية لأنها تؤثر على حياتها ومعتقداتها ونظمها ورفاهها الروحي، وعلى الأراضي التي تشغلها أو تنتفع منها بطريقة أخرى، وبحق التحكم، قدر المستطاع، في تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذه الأحكام الخاصة بالتشاور والمشاركة هي أحكام أساسية في الاتفاقية وتنشأ أساساً هاماً لتطبيق جميع الأحكام الأخرى، رغم أن عدداً من الأحكام الأخرى يشير أيضاً إلى واجب الدول فيما يتصل بالمشاورة والمشاركة^(٨).

(٦) انظر E/C.12/GC/20، الفقرة ٢، و E/C.12/GC/21، الفقرات ٧ و ٢١-٢٤ و ٣٦-٣٧.

(٧) مذكرة مقدمة من منظمة العمل الدولية.

(٨) منظمة العمل الدولية، إدارة معايير العمل الدولية (٢٠٠٩)، دليل لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، ص ٥٩.

٢٠- وترسي المادة ١٥ من الاتفاقية رقم ١٦٩ مبدئاً ينص على حق الشعوب الأصلية في الموارد الطبيعية التي تخص أراضيها، بما في ذلك حق هذه الشعوب في المشاركة في استخدام وإدارة وصون هذه الموارد. وعندما تحتفظ الدول بملكية الموارد المعدنية أو الجوفية فإن المادة ١٥(٢) تقتضي كضمانة أساسية التشاور مع الشعوب الأصلية قبل الشروع في استكشاف أو استغلال الموارد التي تخص أراضي هذه الشعوب، أو قبل السماح بذلك، بغرض التحقق من احتمال تأثر مصالحها، ومن درجة هذا التأثير.

٢١- وتضع الاتفاقية رقم ١٦٩ خمسة اشتراطات نوعية لمشاورات الدول مع الشعوب الأصلية. فالفقرة (١)(أ) من المادة ٦ من الاتفاقية تقتضي إجراء المشاورات عن طريق الهيئات التي تمثل الشعوب الأصلية. وشددت الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية على أن تحديد درجة التمثيل "ينبغي أن يكون نتيجة عملية تجري على يد الشعوب الأصلية نفسها"^(٩). وبالتالي يقتضي الأمر أن يقوم الشعب أو المجتمع المعني من الشعوب الأصلية بتعيين المؤسسات التي تفي بهذه المتطلبات قبل الدخول في أي مشاورات. وبالإضافة إلى ذلك، وفي ضوء ما حدث من تقويض كثير من مؤسسات الشعوب الأصلية في سياق عمليات تاريخية تمييزية أدت إلى احتلال العلاقة بين الدول والشعوب الأصلية، يصبح من المهم بصورة حاسمة أن تدعم الدول تطوير المؤسسات والمبادرات الخاصة بالشعوب الأصلية والقيام، عند الاقتضاء، بتزويدها بالموارد اللازمة^(١٠).

٢٢- وتقرر الفقرة (١)(أ) من المادة ٦ من الاتفاقية رقم ١٦٩ أن تكون الاستشارة عن طريق إجراءات ملائمة. وتقرر أن تبحث الهيئات الإشرافية في منظمة العمل الدولية الإجراءات التي يتعين تطبيقها لإنشاء الظروف المواتية للتوصل إلى اتفاق أو موافقة على التدابير المقترحة، بغض النظر عن النتائج المتحققة^(١١). ولا تعتبر عمليات جلسات الاستماع العامة وسيلة كافية للوفاء باشتراط "الإجراءات الملائمة". وأوضحت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية أنه يتعين أن يتيح محتوى إجراءات وآليات التشاور التعبير عن وجهات نظر الشعوب أو المجتمعات الأصلية المعنية تعبيراً كاملاً، وبطريقة سريعة واستناداً إلى الفهم الكامل للقضايا التي ينطوي عليها الأمر، بحيث يمكن أن تؤثر على النتيجة والتوصل إلى توافق في الآراء، وبحيث يمكن القيام بها بطريقة مقبولة لجميع الأطراف^(١٢).

(٩) هيئة إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة ٢٨٢، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، التمثيل بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية، المكسيك، هـ. إ. ٣/١٧/٢٨٩.

(١٠) منظمة العمل الدولية، الشعوب الأصلية والقبلية: دليل لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، المرجع المذكور، الفصل الخامس.

(١١) هيئة إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة ٢٨٩، آذار/مارس ٢٠٠٤.

(١٢) الملاحظة العامة، ٢٠٠٨ (نشرت في ٢٠٠٩).

٢٣- وتقرر الفقرة (٢) من المادة ٦ من الاتفاقية أن تجري المشاورات بنية صادقة وفي شكل مناسب للظروف. ويقتضي ذلك إجراء المشاورات في مناخ من الثقة المتبادلة والشفافية. ويجب أن تكفل الحكومات حصول الشعوب الأصلية على جميع المعلومات ذات الصلة فيما يتعلق بموضوع المناقشة وأن تكون المعلومات مفهومة تماماً للشعوب الأصلية. ويجب إعطاء الشعوب الأصلية وقتاً كافياً يسمح لها بتشغيل عملياتها الخاصة لصنع القرارات، والمشاركة بفعالية في القرارات المتخذة بطريقة تتسق مع تراثها الثقافي والاجتماعي^(١٢).

٢٤- وبالإضافة إلى ذلك، ووفقاً للفقرة (٢) من المادة ٦ من الاتفاقية ينبغي أن يكون هدف التشاور هو التوصل إلى اتفاق أو موافقة ويتطلب ذلك أن يكون الاتفاق أو الموافقة هو هدف الأطراف ويتعين بذل جهود صادقة للتوصل إلى اتفاق أو تحقيق الموافقة^(١٠). ويرتبط هذا المطلب النوعي ارتباطاً وثيقاً ومتأصلاً في اشتراط إجراء المشاورات بنية صادقة.

٢٥- وأخيراً قررت الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية أنه ينبغي القيام بتقييم دوري لفعالية إجراءات أو آليات التشاور القائمة بين الدول والشعوب الأصلية، بمشاركة الشعوب الأصلية المعنية بغرض مواصلة تحسين فعالية هذه الإجراءات أو الآليات^(١٢).

٢٦- وبالإضافة إلى هذه المعايير، تتضمن الاتفاقية رقم ١٦٩ عدداً من الأحكام الأخرى التي تؤكد حق الشعوب الأصلية في المشاركة:

- (أ) الحق في المشاركة (المواد ٢ و ٥ و ٧ و ١٥ و ٢٢ و ٢٣)؛
- (ب) الحق في استشارتهم (المواد ٦ و ١٥ و ١٧ و ٢٢ و ٢٧ و ٢٨)؛
- (ج) التزام الدولة بالتعاون مع الشعوب الأصلية (المواد ٧ و ٢٠ و ٢٢ و ٢٥ و ٢٧ و ٣٣)؛
- (د) حق الشعوب الأصلية في تقرير أولوياتها الخاصة (المادة ٧)؛
- (هـ) الالتزام بالامتناع عن اتخاذ أي تدابير تتناقض مع الرغبات التي تعرب عنها الشعوب الأصلية بحرية (المادة ٤)؛
- (و) الالتزام بالتماس اتفاق أو موافقة من الشعوب الأصلية (المادة ٦)؛
- (ز) الالتزام بالتماس الموافقة الحرة والمستنيرة من جانب الشعوب الأصلية (المادة ١٦)؛
- (ح) حق الشعوب الأصلية في ممارسة السيطرة على العملية الإنمائية الخاصة بها (المادة ٧٧)؛
- (ط) حق الشعوب الأصلية في التمثيل الفعال (المادتان ٦ و ١٦).

باء - الصكوك الإقليمية والسوابق القضائية الإقليمية

٢٧- ساهمت النظم الإقليمية أيضاً مساهمة كبرى في التوصل إلى فهم أكمل لمحتوى حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات. وفي النظام الإقليمي لحقوق الإنسان في البلدان الأمريكية يجري في الوقت الحاضر مناقشة مشروع إعلان أمريكي بشأن حقوق الشعوب الأصلية^(١٣). وتكتفي الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان عموماً بعرض حقوق الأفراد ولا تتطرق مباشرة إلى الحقوق المناظرة للشعوب الأصلية. ومع ذلك فإن الافتقار إلى أحكام خاصة بالشعوب الأصلية لم يمنع محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان من صياغة قانون سوابق مفيد بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وهو قانون يتصف بصفة خاصة بالحق في المشاركة في صنع القرارات.

٢٨- وفيما يتعلق بالحق في المشاركة السياسية تتسم قضية *ياتاما ضد نيكاراغوا* بأهمية خاصة. فقد توصلت محكمة البلدان الأمريكية إلى أن قانون الانتخابات في نيكاراغوا يشكل تقييداً غير مناسب للحقوق السياسية لمرشحي أحد أحزاب الشعوب الأصلية والإثنية لأن مقتضيات الدولة بالمشاركة في انتخابات البلدية يتطلب شكلاً من التنظيم لا تعرفه عادات وتقاليد الشعب^(١٤).

٢٩- ويشير الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بالتحديد إلى كلا حقوق الأفراد وحقوق الشعوب، وينص، بين أحكام أخرى ذات صلة، على حق جميع المواطنين في المشاركة بحرية في حكومة البلد (المادة ١٣)^(١٥). وفي عام ٢٠٠٠ أنشأت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين/المجتمعات الأصلية، وتضمن تقريره الأول^(١٦) تفسيراً لعدة أحكام في الميثاق الأفريقي وفقاً للمعايير الدولية المتصلة بحقوق الشعوب الأصلية. وقد تطرق أحد الأحكام الأخيرة للجنة الأفريقية للمرة الأولى بصورة مباشرة إلى حقوق الشعوب الأصلية. وفي ذلك المقرر شجبت اللجنة طرد شعب إندورواس من أراضيها في كينيا لأغراض تنمية السياحة، وتوصلت إلى أن عمليات الطرد تمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان في الملكية والصحة والثقافة والدين والموارد الطبيعية. وفي حين أن هذه القضية لم تكن متصلة بصورة صريحة بالحق في المشاركة فإن القضية الأساسية التي كانت

(١٣) يمكن الحصول عليه من الموقع http://www.oas.org/OASpage/Events/default_ENG.asp?eve_code=11

(تم الدخول إلى هذا الموقع يوم ٦ أيار/مايو ٢٠١٠).

(١٤) *ياتاما ضد نيكاراغوا*، السلسلة جيم (العدد ١٢٧) (٢٠٠٥).

(١٥) ميثاق بانجول الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١)، المواد ١٣ و١٧ (٢ و٣) و١٩ و٢١.

(١٦) تقرير اعتمدته اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في دورتها العادية الثامنة والعشرين في ٢٠٠٥.

ترتكز عليها القضية تتمثل في أن شعب إندورواس قد استبعد من جميع عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعامل مع أراضيهم^(١٧).

جيم - الحق في تقرير المصير

٣٠- حق تقرير المصير هو الإطار الدولي التقييدي للحق الجماعي في المشاركة. ويتأكد ذلك في المادة المشتركة ١ من العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان لعام ١٩٩٦.

٣١- ويتصل حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير بالمشاركة في صنع القرارات. فالشعوب الأصلية تتمتع بالحق في اتخاذ قراراتها المستقلة الخاصة التي تحدد من خلالها مركزها السياسي الخاص وتتابع بها تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتقرير المصير عملية مستمرة تكفل استمرار مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات والسيطرة على مصيرها. وهو يعني أن مؤسسات صنع القرار ينبغي أن تتشكل بطريقة تمكن الشعوب الأصلية من اتخاذ قرارات تتصل بشؤونها الداخلية والمحلية وتمكنها من المشاركة الجماعية في عمليات صنع القرار الخارجية وفقاً لمعايير حقوق الإنسان ذات الصلة.

٣٢- ويحظى تقرير المصير بالاعتراف أيضاً في المادة ٣ من الإعلان، الذي يستعير ألفاظاً متشابهة من العهدين ويعترف بأن الشعوب الأصلية مؤهلة للتمتع بالحق في تقرير المصير، وكذلك مبدأ المساواة المكرس في المادة ٢، التي تعترف بأن الشعوب الأصلية وأفرادها "يتساوون مع جميع الشعوب والأفراد الآخرين" في ممارسة حقوقهم.

٣٣- ويعترف الإعلان أيضاً بحق آخر ذي صلة يرد تحت المادة ٤ ويتعلق بالاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي للشعوب الأصلية على شؤونها الداخلية والمحلية، ويوضح أن حق الشعوب الأصلية في المشاركة يتجاوز حق أفراد الشعوب الأصلية في المشاركة في العمليات الانتخابية على نفس الأساس الذي يشارك به أفراد الأغلبية السكانية. وتعلن المادة ٥ أن ممارسة الشعوب الأصلية لحقها في الاستقلال الذاتي لا يحد بأي شكل من الأشكال من حقها في المشاركة الكاملة في الحياة السياسية العامة للدولة.

دال - الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٣٤- تعيّن الشعوب الأصلية الحق في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة باعتبارها مطلباً وشرطاً مسبقاً ومظهراً لممارسة حقها في تقرير المصير على النحو المحدد في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك يتسم المبدأ بأهمية أساسية لمشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات. ويرجع ذلك إلى أن هذه الموافقة تنشئ الإطار اللازم لإجراء كل المشاورات

(١٧) اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، مجلس رفاه إندورواس ضد كينيا ٤ شباط/فبراير ٢٠١٠.

المتصلة بقبول المشاريع التي تؤثر على الشعوب الأصلية وأي مفاوضات ذات صلة تتعلق بتقاسم الفوائد وتدابير تخفيف الأثر. ويوضع تشديد خاص على هذه الموافقة في المشاريع أو التدابير التي تنطوي على تأثير كبير على مجتمعات الشعوب الأصلية، مثل تلك الناشئة عن المشاريع كبيرة النطاق لاستخراج الموارد الطبيعية من أراضي الشعوب الأصلية^(١٨) أو إقامة المنتزهات الطبيعية أو الغابات المحجوزة أو محتجزات الصيد في أراضي وأقاليم الشعوب الأصلية.

٣٥- ويتضمن الإعلان عدداً من الأحكام التي تتطلب الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من الشعوب الأصلية في سياق بعض القرارات التي تؤثر عليها. وأهمية هذه الموافقة في أعمال الحقوق المفصلة في الإعلان تتضح من وجود اشتراطات صريحة في ستة مواد تتعلق بهذه الموافقة. فالمادة ١٠ تقرر أنه لا يجوز أن يحدث النقل إلى مكان جديد دون إعراب الشعوب الأصلية المعنية عن موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وتنشئ المادة ١١ التزاماً على الدول بتوفير سبل الانتصاف من خلال آليات فعالة فيما يتصل بالملوكات التي تؤخذ من الشعوب الأصلية دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وتلزم المادة ١٩ الدول بالتشاور مع الشعوب الأصلية من أجل الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة قبل اتخاذ وتنفيذ أي تدابير تشريعية أو إدارية يمكن أن تمسها. وتقرر الفقرة (٢) من المادة ٢٩ أنه يتعين على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لضمان عدم تخزين المواد الخطرة أو التخلص منها في أراضي الشعوب الأصلية أو أقاليمها، دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وأخيراً تنص المادة ٣٢ بألفاظ أكثر عمومية على أنه ينبغي للدول أن تتشاور مع الشعوب الأصلية من أجل الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة قبل إقرار أي مشروع يؤثر على أراضيها أو أقاليمها أو مواردها.

٣٦- وكانت هيئات المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، مثل لجنة القضاء على التمييز العنصري (CERD/C/RUS//CO/19,20، الفقرة ٢٤) ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قد قامت أيضاً بتوضيح اشتراط الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية وفقاً للالتزامات الدولية بموجب المعاهدات المناظرة. وأبرزت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢١ أنه ينبغي للدول الأطراف احترام مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية في جميع الموضوعات المشمولة بالحقوق الخاصة بهذه الشعوب. (E/C.12/GC/21، الفقرة ٣٧). وفي هذا السياق أشارت اللجنة إلى الفقرة (١)(أ) من المادة ٦ من الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية والمادة ٩ من الإعلان. وأوعزت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً إلى الدول الحصول على موافقة

(١٨) انظر Doyle, Cathal. "Free Prior and Informed Consent – a universal norm and framework for consultation and benefit sharing in relation to indigenous peoples and the extractive sector." Paper prepared for OHCHR Workshop on Extractive Industries, Indigenous Peoples and Human Rights. Moscow, 3-4th December, 2008. ويمكن الاطلاع عليه في الموقع http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/resource_companies.htm. (تم الدخول إلى الموقع في ١٢ أيار/مايو ٢٠١٠).

الشعوب الأصلية فيما يتعلق بمشاريع الصناعات الاستخراجية. (انظر E/C12/1/Add.100، الفقرة ١٢، و E/C12/1/Add.74، الفقرة ١٢ CERD/C/62//CO/2).

٣٧- وتعترف الصكوك الدولية الأخرى أيضاً بأهمية الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة في سياق صنع قرارات الشعوب الأصلية. وعلى سبيل المثال تعترف مبادئ أكوي: كون التوجيهية المتعلقة بتنفيذ المادة ٨(ي)^(١٩) وبرنامج عمل المناطق المحمية المتعلقة باتفاقية التنوع البيولوجي بالموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة باعتباره ذات أهمية أساسية في سياق حماية المعارف التقليدية للشعوب الأصلية وملكيته الفكرية، وإعادة الاستيطان في إنشاء المناطق المحمية^(٢٠).

٣٨- وعلى الصعيد الإقليمي يتضمن مشروع الإعلان الأمريكي للشعوب الأصلية بنداً مشاهداً للمادة ٣٢ من الإعلان يشترط الحصول على الموافقة الحرة والمستنيرة على أي خطة أو برنامج أو اقتراح يؤثر على حقوق الشعوب الأصلية أو ظروف معيشتها. والأمر الهام هو أن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان كانت قد أعلنت، فيما يتعلق بالتعدين في أراضي الشعوب الأصلية، أنه "فيما يتصل بالمشاريع الإنمائية أو الاستثمارية كبيرة الحجم التي تولد أثراً هاماً في منطقة ساراماكا، يقع على الدولة واجباً لا يقتصر على التشاور مع أهالي ساراماكا، ولكنه يمتد أيضاً للحصول على موافقتهم الحرة والمسبقة والمستنيرة وفقاً لعاداتهم وتقاليدهم"^(٢١).

٣٩- وتوضح السياسات المتنامية للمؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية أيضاً أهمية مبدأ هذه الموافقة. وتعترف السياسة البيئية والاجتماعية التي اعتمدها المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير أنه يجب الحصول على الموافقة الحرة لدعم حقوقها التي تمكنها من الدخول في شراكات عندما تختار ذلك^(٢٢). وقام المصرف الآسيوي للتنمية أيضاً بتنقيح سياسته مؤخراً فيما يتصل بالشعوب الأصلية. وتشمل المسودة الحالية لسياسة الضمانات الصادرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ اقتضاء الحصول على هذه الموافقة فيما يتعلق بالمشاريع التي تنطوي على "تنمية تجارية للموارد الطبيعية في الأراضي التي تستعملها الشعوب الأصلية وتؤثر على

(١٩) مبادئ أكوي: كون التوجيهية المتعلقة بإجراء تقييمات للآثار الثقافية والبيئية والاجتماعية فيما يتعلق بأعمال التطوير المقترح إجراؤها أو التي يرجح أن تؤثر في المواقع المقدسة وفي الأراضي والمياه التي يسيطر عليها ويستخدمها عادة السكان الأصليون والمجتمعات المحلية (٢٠٠٤) ويمكن الاطلاع عليها في الموقع: www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf (تم الدخول إليها في ٧ أيار/مايو ٢٠١٠).

(٢٠) اتفاقية التنوع البيولوجي، برنامج العمل بشأن المناطق المحمية (المادة ٨ (أ) إلى (هـ))، المعتمد في الاجتماع السابع لمؤتمر الأطراف في اتفاقية التنوع البيولوجي، المقرر ٢٨/٧.

(٢١) قضية شعب ساراماكا ضد سورينام، السلسلة جيم، رقم ١٧٢، ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرة ١٣٤.

(٢٢) المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، السياسة البيئية والاجتماعية، الصادرة في أيار/مايو ٢٠٠٨، ويمكن الاطلاع عليها في الموقع www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/2008policy.pdf (تم الدخول إلى الموقع في ٧ أيار/مايو ٢٠١٠).

معيشتهم أو على الاستعمالات الثقافية أو الاحتفالية أو الروحية التي تحدد هوية ومجتمع الشعوب الأصلية^(٢٣)."

٤٠ - وأخيراً تؤكد عدة معاهدات بين الدول والشعوب الأصلية مبدأ موافقة الشعوب الأصلية الذي يمثل ركيزة في العلاقات التعاهدية بين الدول والشعوب الأصلية^(٢٤).

ثالثاً - عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية

٤١ - من العسير تغطية خصائص عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية بصورة شاملة، وذلك بسبب تنوع الحالات التي تواجهها الشعوب الأصلية اليوم. ولا يمكن في هذا القسم سوى تقديم عرض عام لمبادئ عمليات صنع قرارات الشعوب الأصلية التي تدعمها المجتمعات التي تجد نفسها في المواقف التقليدية والمعاصرة.

ألف - عمليات صنع قرارات الشعوب الأصلية

٤٢ - الحياة اليومية للشعوب الأصلية، سواء ما كان منها مجتمعات تنسم بالمساواة وبعدم وجود تراتب هرمي واضح أو المجتمعات ذات التراتب الهرمي، تسير مسترشدة بالنظم القانونية الأصلية التقليدية في الكثير من الأحيان، ويشار إليها في بعض الولايات القضائية باسم "القوانين العرفية". ويشير هذا المصطلح إلى مجموعة من الصكوك القانونية ويمكن أن يشمل مجموعة متنوعة ومتمايزة من العادات والروحانيات والتقاليد والإجراءات والممارسات.

٤٣ - ويمكن أن تكون عمليات صنع القرارات التقليدية محلية وقاصرة على صعيد القرية أو قد تتسع جغرافياً أو قد تنطبق على كل مجتمع كامل لشعب من الشعوب الأصلية. وفي حين أن هذه النظم القانونية التقليدية هي نظم دينامية وتستجيب للعالم المعاصر فإن قوانين أي مجتمع بعينه تتعزز بصورة دائمة من خلال الممارسات التقليدية والتحويل الاجتماعي ونقل

(٢٣) مصرف التنمية الآسيوي، بيان سياسة الضمانات (المسودة الثانية)، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، ص ١١-١٢ و ١٩.

(٢٤) في كندا، تتضمن المعاهدات أرقام ٦ و ٧ و ٨ أحكاماً بشأن موافقة الشعوب الأصلية. وعلى سبيل المثال، تنص المعاهدة رقم ٦ المعقودة في عام ١٨٧٦ على أنه "وفي حين أن المفوضين المذكورين لصاحبة الجلالة قاموا بإبلاغ وتعريف الهنود المذكورين بأن صاحبة الجلالة ترغب في فتح قطعة الأرض المذكورة للاستيطان والمجرة وغيرها من الأغراض المثيلة... والحصول على موافقة الهنود رعايا صاحبة الجلالة الذين يقطنون في هذه القطعة من الأرض." (الفقرة ٣).

المعارف عبر الأجيال. وتطبق هذه القوانين أيضاً لإرشاد مجموعة القرارات التي تتخذها سلطات كل شعب من الشعوب الأصلية^(٢٥).

٤٤ - وتشمل عمليات صنع القرارات حل المنازعات أو الفصل في الموضوعات الهامة التي تعتمد كثيراً على الزعماء/الرؤساء والمستشارين التقليديين ومجلس الحكماء أو تشمل في بعض المجتمعات عقد مجلس عند الضرورة. وتمثل الحكمة والخبرة عنصراً كبيراً في صنع القرارات من جانب الزعماء أو أعضاء المجالس، ولكن جميع أعضاء المجتمع يتمتعون عموماً، حسب طبيعة موضوع الاهتمام، بحرية المشاركة في القرارات بصورة مباشرة أو غير مباشرة. وبقدر الإمكان يتم حل جميع المشاكل بتوافق الآراء باستعمال إجراءات تشترك فيها جميع الأطراف المتأثرة وتستنفذ ذرائع الخلاف. وعند الضرورة يمكن أن ينطوي حل الخلافات مادياً بين الأطراف على خوض معارك تجري وفقاً لقواعد معينة حتى يتم التوصل إلى اتفاق أو تأكيده. والغرض الرئيسي لأي عملية من عمليات حل النزاعات، سواء كان ذلك بين أعضاء المجتمع أو مع مجتمعات أخرى، هو الحفاظ في المقام الأول على السلام والوحدة والانسجام^(٢٥).

٤٥ - ويتم عموماً التوصل إلى القرارات من خلال عمليات تشاركية يشترك فيها الجميع وتسترشد بقوانين الشعوب الأصلية وإجراءات حل المنازعات. وحتى في المجتمعات التي توجد فيها أنظمة صارمة للتراتب الهرمي ينتظر من الزعماء أو الرؤساء الحصول على المشورة من الحكماء كبار السن وإتاحة جلسة استماع عادلة للأطراف المتضررة وتقديم تفسير للمجتمع عن أي قرارات موضع نزاع. وينطبق ذلك على وضع المعايير للمجتمع، بما في ذلك الخطوط التوجيهية لإدارة الموارد والمسائل القضائية. وفي حالة القضايا الكبيرة التي يمكن أن تؤثر تأثيراً درامياً على بقاء المجتمع، مثل النزاعات على الموارد، يتطلب الأمر في الكثير من الأحيان أن يتوصل مجلس الحكماء والمجتمع برمته إلى قرار بالإجماع^(٢٥).

باء - مؤسسات صنع قرارات الشعوب الأصلية

٤٦ - يتباين هيكل مؤسسات صنع القرارات التقليدية، وقد تكون الأنظمة هرمية أو مسطحة، ولكن يوجد عموماً مجلس للحفاظ على السلام والانسجام والرفاه في المجتمع. وتتجسد في مؤسسات الشعوب الأصلية عادة مبادئ ديمقراطية للتوصل إلى القرارات من خلال توافق الآراء، ويتضح ذلك في تقاسم السلطات وتقاسم المسؤوليات بين أعضاء المجلس. وتمثل الصفات المنطبقة عند اختيار زعماء المجتمع أو أعضاء المجلس في التزاهة الشخصية والموثوقية والأمانة وبعد النظر، إلى جانب المعرفة والحكمة ونزعة العدالة.

(٢٥) مذكرات مقدمة من رامي بولان وشبكة الشعوب الأصلية في ماليزيا (ماليزيا)؛ وليس ماليزيا (أستراليا)؛ ومؤتمر قمة الأمم الأولى (كندا) ومنظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية.

والاعتراف بالسلطة والقيادة ونقلهما، سواء كان ذلك عن طريق الوراثة أو من خلال الاختيار، يسترشدان أيضاً بالتاريخ الشفوي والتقاليد الروحية والاحتفالية^(٢٦).

٤٧- ويؤدي زعماء وأعضاء المجالس دوراً هاماً لكفالة السلامة الثقافية والقانونية والصحية والاقتصادية والسياسية وكذلك تنمية المعارف ونقلها بين الأجيال. وفي داخل مجالس الحكماء يكلف زعماء القرى في كثير من الأحيان بمهام الإدارة الشاملة للقرية ورئاسة اجتماعات المجتمع المحلي وجلسات الاستماع لكفالة الأمن والسلام والاستقرار في المجتمع واتباع قوانين الشعوب الأصلية وطقوسها. ويتمثل دور أعضاء المجالس الآخرين في كثير من الأحيان في تقديم المشورة إلى رئيس القرية في موضوعات الاهتمام الكبرى حسب تخصصهم والبت جماعياً في مختلف المسائل. وفي بعض المجتمعات توجد عرافة أو كاهنة يكون دورها تقديم المشورة إلى المجلس في الموضوعات الروحية. ويشمل ذلك جميع جوانب الحياة مثل الولادة والبلوغ والزواج والوفاة وكذلك الأمن والمهن التقليدية التي يعتمد عليها أي مجتمع بعينه^(٢٧).

٤٨- ومن بين مجالات القلق الكبرى لمؤسسات صنع القرارات التقليدية أن تأثير الهياكل المعاصرة يؤدي أحياناً إلى التخلي عن مجلس الحكماء. وفي هذه الحالة يكون رؤساء القرى هم السلطة الوحيدة المعترف بها في المسائل الإدارية التي تعني المجتمع. وهذا لا يلقي عبئاً على قيادة المجتمع وحسب ولكنه أيضاً يؤدي إلى تآكل فعلي للمبادئ الديمقراطية لصنع القرارات في مجتمعات الشعوب الأصلية. وفي كثير من البلدان، وتحت الضغط على رؤساء القرى للعمل كمتحدثين باسم الحكومات، أدى هذا الترتيب إلى انخفاض الموضوعية لدى رؤساء القرى وتقليص قدرتهم على دعم مصالح المجتمع. وزاد من سوء هذه الحالة في بعض البلدان تعيين الزعماء التقليديين من قبل الحكومة لتمثيل المجتمع، وتعيينهم أحياناً من قبل الشركات التي لها مصلحة في التأثير على شؤون مجتمع بعينه^(٢٨). وأدت التغييرات في القيادة التقليدية والتمثيل التقليدي بهذه الطريقة إلى أثر سلبي خطير على نظم صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية.

٤٩- وعندما تعين السلطات الرئيسية في الدولة الزعماء التقليديين فإنها لا تُوفّر، في كثير من الأحيان، الموارد اللازمة لدعم هؤلاء الزعماء التقليديين "الجدد". وعلاوة على ذلك، لا يتوفر ما يكفي من التدريب لقيادة المجتمع المحلي المعينين كما لم يتم تجريدهم لضمان أن تؤدي عمليات صنع القرارات القانونية والإدارية إلى اعتماد أحكام وقرارات ذات نوعية جيدة. وبالتالي، تراجعت ثقة العديد من الشعوب الأصلية بمؤسساتهم المعنية بصنع القرار، أو

(٢٦) مذكرة مقدمة من لجنة حقوق الإنسان في نيوزيلندا، ورامي بولان وشبكة السكان الأصليين في ماليزيا (ماليزيا) ومنظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية ومنظمة البقاء الدولية وليس ماليزير (أستراليا) وويلتون ليتل تشايلد وأندريا كارمن وكينيث دير (أمريكا الشمالية).

(٢٧) ورقة مقدمة من شبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS) وويلتون ليتل تشايلد وأندريا كارمن وكينيث دير (أمريكا الشمالية) ولجنة حقوق الإنسان في نيوزيلندا.

(٢٨) مذكرة مقدمة من تحالف الشعوب الأصلية في آسيا. انظر أيضاً E/C.19/2010/6.

انعدمت ثقتهم بها. كما تفتقر مجتمعات الشعوب الأصلية إلى الأفكار الجماعية لتنشيط عمليات ومؤسسات صنع القرار واستعادة احترامها. ومن شأن هذه الجهود أن تمثل عملاً جباراً وهي تحتاج إلى مستويات متعددة من التدخل، بما في ذلك تعزيز احترام مؤسسات السكان الأصليين التي تتمتع بالكفاءة، وتأكيد حقها في صنع القرارات الداخلية، والدعوة إلى الاعتراف بالمؤسسات العرفية للشعوب الأصلية.

٥٠- ولا يزال الكثير من الشعوب الأصلية يستخدم هياكل صنع القرار التقليدية لأغراض داخلية، ويستفيد منها ويطورها، على الرغم من عدم اعتراف الدولة رسمياً بهذه المؤسسات. كما يفضل بعض الشعوب والأمم والمجتمعات المحلية للسكان الأصليين عدم الحصول على اعتراف بها وإن كان ذلك سيؤدي إلى عدم حصولها على التمويل والخدمات والبرامج وأشكال الحماية القانونية التي تصحب الاعتراف، كي تحتفظ بالسيطرة الكاملة على هياكلها وتحافظ على استقلالها^(٢٩).

جيم - برلمانات السكان الأصليين ومنظماهم

٥١- تتخذ بعض المؤسسات المعاصرة لصنع القرار في مجتمعات السكان الأصليين شكل برلمانات ومنظمات لهؤلاء السكان. وقد صُممت هذه المؤسسات التقليدية على غرار مؤسسات صنع القرار، وهي تتشكل من قادة يختارهم الشعب الذي يسعون إلى تمثيله وتسترشد في كثير من الأحيان بالأنظمة، وتعتنق وظائف تعزز وحدة ورفاه جهودها أو مجتمعتها.

٥٢- ويقدم البرلمان الصامي مثالا واضحا لبرلمانات الشعوب الأصلية؛ ويمثل حكم السكان الأصليين في كونا يالا مؤسسة أخرى من هذا النوع^(٣٠). ولا بد من التمييز بين برلمانات السكان الأصليين والحكومات العامة مثل غرينلاند، حيث يشكل السكان الأصليون غالبية السكان. وفي الوقت نفسه، فإن وجود أغلبية من السكان الأصليين في بلد ما لا يعني تلقائياً أن السكان الأصليين يشاركون بشكل مباشر في عملية صنع القرار في هياكل الدولة.

٥٣- وقد أنشأ العديد من الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية للسكان الأصليين منظمات على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والدولي لتسهيل عملية صنع القرار داخليا، وكذلك للعمل مع الدولة في مسائل مختلفة.

(٢٩) ومنها أمة السمينول المستقلة ذات السيادة في فلوريدا والجلس الوطني للشوشون الغربيين بالولايات المتحدة الأمريكية.

(٣٠) كونا يولا إقليم يتمتع بالحكم الذاتي، في بنما، يسكنه شعب كونا الأصلي. وتعني عبارة كونا يولا أرض كونا أو جبل كونا بلغة شعب كونا. انظر Cabedo Mallol, Vincente (2004), *Constitucionalismo y Derechos Indigenas en América Latina*, Collection Armadeus, pp. 243-247.

دال - النظم القانونية للسكان الأصليين

٥٤ - تكتسي النظم القانونية للشعوب الأصلية، والتي تشمل جوانب تشريعية (قوانين الشعوب الأصلية)، وقضائية وإجرائية، أمراً حاسماً لعملية صنع القرار الداخلي. وتشمل الجوانب القضائية والإجرائية أحكاماً صادرة عن محاكم السكان الأصليين يصدرها الزعماء ومجلس الحكماء لدى تطبيق قوانين السكان الأصليين ومعالجة النزاعات. وغالباً ما تستند النظم القانونية للسكان الأصليين إلى مبادئ التعويض الجماعي والتضامن المجتمعي. وعادة ما يتقرر دفع غرامات وتعويضات ليشكل ذلك فرصة للمخالفين كي يطلبوا الصفح من الطرف المتضرر ومن المجتمع المحلي ككل.

٥٥ - ويمكن النظر إلى قوانين الشعوب الأصلية على أنها تتضمن عنصرين اثنين هما: قانون الأحوال الشخصية وقانون الأراضي. ويشمل قانون الأحوال الشخصية جوانب تتعلق بالاقتصاد والملكية على الأصعدة الأسرية والاجتماعية والثقافية واللغوية والروحية، في حين أن قانون الإقليم يشير إلى الأراضي، والموارد الطبيعية، والموارد الجوفية ولكنه ينطوي أيضاً على بُعد اجتماعي. فهو ينطبق على السكان الأصليين كأفراد، وكذلك على الأشخاص في مجتمع محلي^(٣١).

٥٦ - كما ترتبط النظم القانونية للشعوب الأصلية بمؤسسات السكان الأصليين وبالعمليات التشاركية لصنع القرار. ويُمنح جميع الأطراف فرصاً متساوية ليستمع إليهم رئيس أو زعيم القرية. وإذا لم تُحل المسألة على هذا المستوى، يمكن أن تُحل من خلال اجتماع عام يضم جميع أفراد المجتمع المحلي. وعادة ما تتيح هذه النظم أيضاً اتخاذ قرارات لتسوية النزاعات المجتمعية، وكذلك النزاعات مع أشخاص من غير السكان الأصليين. ونادراً ما تنطوي نظم العدالة في مجتمعات السكان الأصليين قائمة على مواجهات الخصوم. ولا يسعى المحكمون إلى تحديد المذنب ومعاقبته (ما لم يُعتبر ذلك ضرورياً)، بل إلى التوفيق بين الأطراف المتنازعة مع بعضها البعض ومع بقية المجتمع.

٥٧ - ولكن يوجد، في كثير من الأحيان، أكثر من نظام قانوني واحد في الدولة، وتواجه الشعوب الأصلية مشاكل هائلة في الحفاظ على نظمها القانونية التقليدية. ويكمن التحدي الرئيسي في عدم قبول التعددية القانونية، بما في ذلك عدم احترام السلطات القانونية الرئيسية للأحكام التي يصدرها قادة مجالس السكان الأصليين أو حكماءهم أو مجالسهم عندما يطبقون قوانين السكان الأصليين أو عندما يطبقون أساليب أخرى لتسوية النزاعات، أو عدم الاعتراف بهذه القرارات بوصفها إجراءات قضائية. وتشمل العقوبات الأخرى قلة الدعم الإداري والمالي الذي تقدمه الحكومات؛ وعدم وجود فرص لتمكين الزعماء التقليديين من

(٣١) ورقة مقدمة من منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية.

تحديث قوانين السكان الأصليين؛ وإخفاق النظم القانونية الأخرى في احترام النظام القانوني للسكان الأصليين.

٥٨ - وحتى في الدول التي تُطبق فيها التعددية القانونية، يرى المرء في كثير من الأحيان أن الدولة لا تعترف بقانون السكان الأصليين إلا عندما يتعلق الأمر بالمسائل "الناعمة" مثل المسائل الاجتماعية والثقافية والأسرية، ولكن ليس بالقضايا "الأكثر صعوبة"، مثل قضايا الأراضي والأقاليم والموارد.

هاء - دور النساء من السكان الأصليين في صنع القرار

٥٩ - عموماً، لا تشكل نساء السكان الأصليين جزءاً من السلطات الرسمية لصنع القرار على الرغم من السماح لهن بالمشاركة في جميع المداولات على قدم المساواة مع الرجال. ولا بد من الإشارة إلى أن نساء السكان الأصليين لا يُستبعدن دائماً من عملية صنع القرار، ولطالما لعبن تقليدياً، وربما ما زلن يلعبن، دوراً هاماً. فعلى سبيل المثال، لعبت النساء قبل الاستعمار في أمريكا الشمالية دوراً أكبر بكثير في عملية صنع القرار، ولكن اعتراف المستعمرين بأدوار الذكور أسهم في إعطاء انطباع عن هيمنة للذكور استمرت فيما بعد. وفي أوساط الكدازان في ماليزيا، لعبت البوبوهيزان أو الكاهنة دوراً فاعلاً في مجلس الحكماء^(٣٢). ولا تزال المرأة تلعب دوراً قيادياً هاماً في نقل المعارف من جيل إلى جيل ولا سيما فيما يتعلق بصيانة الموارد الطبيعية^(٣٣) واللغة والثقافة والقيم الروحية والعلاقات الاجتماعية.

٦٠ - ويمكن أيضاً اعتبار بعض قوانين الشعوب الأصلية غير منصفة للمرأة، في حين أن الإعلان ينص على أن القوانين والممارسات يجب أن تكون متوافقة مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً. وتطالب نساء السكان الأصليين الآن بأن تكون ممثلة، وتطالب كذلك بإصلاح العمليات العرفية، وهن يمارسن ضغوطاً لكفالة تمثيل النساء في المؤسسات التقليدية على مختلف مستويات صنع القرار، والاعتراف بقدرة المرأة على تسلم زمام القيادة. ويؤدي تزايد مستويات الوعي في أوساط النساء من السكان الأصليين إلى تمهيد الطريق أمامهن لمشاركة أكبر في السعي إلى المشاركة في الحوكمة، بما في ذلك التزامهن بوصفهن حافظات للمعارف التقليدية. وعلاوة على ذلك، فإن معظم الحكومات تراعي أكثر من ذي قبل تمثيل المرأة في دوائر صنع القرار، وهناك الآن وعي أكبر بمشاركة المرأة على المستوى الوطني. ومن

(٣٢) ورقة مقدمة من شبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS)

(٣٣) اتفاقية التنوع البيولوجي، الفقرة ٣٠ من الديباجة.

المسلم به أيضاً أن المرأة لا تزال تلعب دوراً حاسماً في التعليم الذي يتم في المناسبات الثقافية والدينية، وينبغي أن يكون لها دور في صنع القرار في هذه المجالات^(٣٤).

واو - التحولات والتحديات التي تواجهها حوكمة السكان الأصليين

٦١ - كثيراً ما يعني "التحول"، بالنسبة للشعوب الأصلية وسيلة للثورة على طرق الحياة التقليدية، والقبول التدريجي بدخول عوامل خارجية وأجنبية، سواء كان ذلك أثناء الاستعمار، أو في وقت لاحق خلال بناء الدولة القومية وهو أمر استمر حتى اليوم، وأدى إلى استبدال المؤسسات التقليدية وتنمية المؤسسات "الجديدة" لتناسب مع الطيف الجديد من الهيئات التشريعية والإدارية التي أنشئت في فترة ما بعد الاستعمار. وقد أدت عوامل وتأثيرات مختلفة إلى ظهور العديد من التحديات في ضمان عمليات صنع القرار في مجتمعات الشعوب الأصلية، والتي تؤثر تأثيراً شديداً على القيادة والتمثيل، واحترام القرارات المتخذة، والمشاركة الفعالة، وآليات التظلم/تسوية الترافعات.

٦٢ - وتواصل مجتمعات السكان الأصليين المحافظة على عمليات ومؤسسات صنع القرار والمؤسسات بطرق دينامية وتكيفها، كما يتبين من مشاركة قطاعات أوسع من المجتمع، مثل النساء وقادة الشباب. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت تغييرات مثل إدماج معايير التصويت، هي تغييرات طوعية في بعض الأحيان، فإنها لا تطبق في كثير من الحالات، بناءً على اختيار مجتمعات السكان الأصليين بل نتيجة لتأثيرات خارجية منها الحكومة وعوامل أخرى. ومع ذلك، لا تواصل الشعوب الأصلية تكيف عملياتها من أجل إيجاد حلول قابلة للتطبيق. فعلى سبيل المثال، استُبعد اليوم، وإلى حد كبير، عن العمليات التقليدية لصنع القرار، وهي ممارسة اعتبرت فيما مضى دخيلة من الناحية الثقافية بالنسبة لكثير من الشعوب الأصلية، بنظم انتخابية لاختيار القادة التقليديين وصنع القرارات المحلية. فالتصويت يختصر عملية صنع القرار ويطبّعها بصفة الفردية؛ وقد يكون التصويت في كثير من الأحيان محدوداً أكثر من الإجراءات التقليدية فيما يتعلق بالتصدي للمعارضة وبمخاوف الأقليات داخل المجتمع المحلي، ولا يمكن بالتالي أن يشجع على التماسك الاجتماعي. ومع ذلك، تمكن العديد من مجتمعات السكان الأصليين من إدماج العناصر والمبادئ الأساسية للنظم التقليدية لصنع القرار، وبالتالي المحافظة على جوانب هامة من العمليات الداخلية لصنع القرار في إطار الهياكل الانتخابية الأكثر معاصرة^(٣٥).

(٣٤) ورقة مقدمة من منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية.

(٣٥) ورقة مقدمة من ويلي ليتل تشايلد وأندريا كارمن (أمريكا الشمالية)، ومنظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية، وشبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS).

٦٣- ومع ذلك، لا يزال هناك الكثير من النظم التقليدية السليمة والفعالة لصنع القرار، التي تعمل بالتوازي مع نظم الحوكمة الهجينة في المجتمعات المحلية للسكان الأصليين اليوم. ولا يزال شعب توبوكافا الذي يتمتع بالحكم الذاتي في وسط سولاويزي يحافظ على دينه وعلى هيكل الحوكمة التقليدي الخاص به والمختلف عن الهيكل الإندونيسي المركزي^(٣٦). ومن الأمثلة الأخرى نظام هوبي التقليدي في الهضاب الشمالية لولاية اريزوننا، والشكل التقليدي لصنع القرار بتوافق الآراء بين قبائل الشعوب الأصلية في ولاية نيو مكسيكو وشعب هودينو سوني في المساكن الجماعية التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا^(٣٧). وهناك أيضاً جماعات أخرى مختلفة تواصل ممارسة سلطاتها التقليدية في مجال صنع القرار دون تدخل، وذلك أساساً بسبب عزلتها وبعدها عن مركز السلطة^(٣٨).

٦٤- وحتى في المناطق التي لا تزال فيها المؤسسات التقليدية لصنع القرار على حالها، قد يكون هناك أيضاً تدخل وعدم احترام للقرارات التي تتخذها مؤسسات الشعوب الأصلية. وفي معظم البلدان في آسيا على سبيل المثال^(٣٩)، أدى إنشاء مجالس/لجان قروية^(٤٠) مسؤولة أساساً عن تطوير الهياكل الأساسية إلى تجزئة شواغل المجتمع وأبقت اهتماماتها بعيدة عن الحفاظ على السلامة الثقافية (الجوانب الاجتماعية والروحية والثقافية للحياة) ووجهت التركيز نحو نموذج مختلف للتنمية. وتشمل التحديات ذات الصلة الولاية القضائية المحدودة لمؤسسات الشعوب الأصلية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل المتعلقة بالأراضي المشاع والموارد المشتركة، كما تشمل الانقسامات داخل المجتمعات المحلية للسكان الأصليين، والصراعات التي لا تعرف احترام أو فهم نماذج التنمية وطرق التفكير الخاصة بالشعوب الأصلية. وأخيراً، هناك التحدي المتمثل في نقل معارف الشعوب الأصلية فيما بين الأجيال، الأمر الذي يسهم كذلك في تراجع مبادئ الشعوب الأصلية في مجال صنع القرار.

٦٥- ولا بد أيضاً من معالجة أوجه القصور في إشراك المرأة في النظم التقليدية لصنع القرار. ويشكل هذا التحدي فرصة لمعالجة القضايا التي تبرزها الحكومات وعلماء الاجتماع في كثير من الأحيان فيما يتعلق بنظم السكان الأصليين.

(٣٦) ورقة مقدمة من عبدون نيا بان (إندونيسيا).

(٣٧) ورقة مقدمة من ويلتون ليتل تشايلد وأندريا كارمن (أمريكا الشمالية).

(٣٨) ورقة مقدمة من منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (تقرير الاجتماع التحضيري الآسيوي).

(٣٩) ورقة مقدمة من ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية وشبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS).

(٤٠) هيكل هذه الهيئات مشابه لهيكل المجلس التقليدي للحكماء حيث يتم اختيار الأعضاء أو تعيينهم من بين أفراد المجتمع المحلي، لكن أهدافها وقيمتها ونهجها مختلفة.

رابعاً - المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية المعنية وفي العمليات التي تؤثر على الشعوب الأصلية

ألف - المشاركة في الأنشطة السياسية للانتخابات

٦٦- يقوم حق السكان الأصليين في المشاركة في الأنشطة السياسية للانتخابات على الاعتراف القانوني الرسمي بالسكان الأصليين بوصفهم مجموعة معينة من السكان تتمتع بحقوق محددة. وحتى وقت قريب جداً، كان السكان الأصليون محرومين في الغالب من هذا الاعتراف الأساسي، وفي الستينيات فقط حصلت الشعوب الأصلية في عدد من مجتمعات المستوطنين التي تضم أعداداً كبيرة من السكان الأصليين، مثل أستراليا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية، على حقوق المواطنة الكاملة وغير المقيدة، بما في ذلك الحق في التصويت.

٦٧- وفي أمريكا اللاتينية، شهدت عودة الأنظمة الديمقراطية في نهاية الثمانينيات، إلى جانب الدعوة التي أطلقتها حركات السكان الأصليين وغيرها من الحركات الاجتماعية إلى إدخال تغييرات أساسية، إصدار دساتير وطنية جديدة حاولت وضع إطار تشريعي ومؤسسي أكثر ملاءمة للاعتراف بمجتمعات متعددة حقاً على الصعيد الإثني واللغوي والثقافي ويشكل حق السكان الأصليين في المشاركة في العمليات الانتخابية حجر الزاوية في هذه التغييرات في الكثير من الأحيان.

٦٨- وبينما أحرز تقدم واضح في عدد من البلدان، لم يكن الاعتراف بحقوق السكان الأصليين شاملاً لأن العديد من الدول ما زالت لا تعترف رسمياً بحقوق السكان الأصليين في قوانينها الداخلية^(٤١). وفي الواقع، يقر عدد قليل جداً من الدول الآسيوية والأفريقية في قوانينها أو دساتيرها إقراراً صريحاً بوجود سكان أصليين داخل حدودها^(٤٢).

٦٩- ومع ذلك، وحتى عندما تنص قوانين جديدة أو تعديلات تشريعية على الاعتراف الرسمي بمشاركة السكان الأصليين في الحياة الانتخابية، أو تسمح بهذه المشاركة من خلال أحكام المساواة العامة، تظل القدرة على تنفيذ هذه الحقوق في كثير من الأحيان تحدياً من التحديات. وظهرت حالة من هذا النوع، على سبيل المثال، عندما حُرِّم أكثر من ٤٠٠ شخص من شعب سان الأصلي من حق التصويت في انتخابات بوتسوانا العامة لعام ٢٠٠٩، بسبب إسقاط خمسة مجتمعات محلية لشعب سان داخل محمية الصيد في كالا هاري الوسطى

(٤١) ورقة مقدمة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في السلفادور.

(٤٢) منظمة العمل الدولية، إدارة معايير العمل الدولية (٢٠٠٩)، *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*, chap.V.

من السجلات الانتخابية^(٤٣). ومن العوائق الأخرى التي تحول دون الأعمال الكامل لهذه الحقوق اشتراط إبراز بطاقة الهوية للتمكن من التصويت، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى استبعاد السكان الأصليين الذين لا تتوفر لهم هذه البطاقات في أغلب الأحيان؛ وعدم توفر إمكانية الوصول إلى مراكز الاقتراع؛ وقلة توفر التربية المدنية والثقافة الانتخابية بلغات السكان الأصليين؛ واستخدام المال والإكراه والتهديدات، وتحديد الدوائر الانتخابية، وكلها أمور يمكن أن تضع الشعوب الأصلية في وضع غير مؤات.

باء - المشاركة في العمليات البرلمانية

٧٠- يظل البرلمان في الدول الديمقراطية هيئة صنع القرار الرئيسية، فهو الذي يصدر القوانين ويخصص الميزانيات ويسائل الحكومة. وبالتالي فإن الوصول إلى البرلمان هام من الناحيتين العملية والرمزية بالنسبة لمجتمعات السكان الأصليين. والبرلمان الذي يجسد تمثيلاً حقيقياً للشعب يسيء إلى مصالح مجتمعات السكان الأصليين أو يستبعدهم تماماً من العملية السياسية ككل، مما يكون له عواقب على نوعية الحياة العامة أو على استقرار النظام السياسي والاجتماع بصفة عامة.

٧١- وحظيت الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم عموماً بزيادة في تمثيلها البرلماني في السنوات الأخيرة. وقد تحقق ذلك بطرق مختلفة، رغم أن هناك العديد من التحديات فيما يتعلق بالتمثيل البرلماني وفعاليته.

٧٢- وفي عدد من البلدان، انتُخب السكان الأصليون لشغل مقاعد برلمانية عادية دون تدابير خاصة. وقد تحقق النجاح الأكبر في هذا المجال في الدول التي تضم أعداداً كبيرة من السكان الأصليين، مثل بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)^(٤٤) وفي غرينلاند حيث ينحدر جميع أعضاء البرلمان والحكومة من شعب الإنويت. وتعزز تمثيل السكان الأصليين أيضاً في دول أخرى لا يشكل فيها هؤلاء السكان الأغلبية. وفي نيكاراغوا، على سبيل المثال، عزز السكان الأصليون تمثيلهم في الجمعية الوطنية^(٤٥).

٧٣- وزادت دول أخرى تمثيل السكان الأصليين عن طريق تخصيص مقاعد لممثلي السكان الأصليين في البرلمان، وهو أمر قد ينطوي أيضاً على تخصيص دوائر انتخابية محددة لهم. وتستخدم هذه الطريقة، على سبيل المثال في أوتباروا، نيوزيلندا، منذ عام ١٨٦٧. وفي بعض الحالات، تتمتع مجموعات السكان الأصليين، في ظل ترتيبات سياسية خاصة بالتمثيل

(٤٣) منظمة البقاء الدولية، انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/15، الفقرات ٦٤-٧٦.

(٤٤) ورقة مقدمة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في بوليفيا (دولة - متعددة القوميات).

(٤٥) ورقة مقدمة من نيكاراغوا.

في العمليات المحلية^(٤٦). وفي ظروف أخرى، لا توجد عقبات رسمية أمام مشاركة السكان الأصليين، ومع ذلك أدت الضغوط التاريخية والهيكلية والاجتماعية إلى زيادة مشاركة بعض المجموعات دون غيرها^(٤٧).

٧٤- وتشمل الجوانب الأخرى لمشاركة السكان الأصليين في العمليات الانتخابية زيادة حضور ونفوذ الأحزاب السياسية للسكان الأصليين. ولكن من المهم أيضاً التأكد من أن الأحزاب السياسية الرئيسية تراعي الحاجة إلى التنوع داخل الأحزاب، وأن تكفل التمثيل الكافي للسكان الأصليين داخل الهياكل الخاصة لهذه الأحزاب لتجنب الاستبعاد المستمر، ولا سيما فيما يتعلق بالمجموعات الصغيرة عددياً من السكان الأصليين. وغالباً ما تشمل الترتيبات الخاصة التي تتخذ لزيادة نفوذ السكان الأصليين في عمليات صنع القرارات الحكومية ضمان تمثيل السكان الأصليين في الهيئات الانتخابية. ويمكن مشاهدة بعض أمثلة هذه المبادرات في بروندي ورواندا حيث أُخذت تدابير محددة لضمان تمثيل شعب باتوا في البرلمان.

٧٥- وقد تكون هناك حاجة إلى أكثر من تدبير. فعلى سبيل المثال، في نيوزيلندا، أدى اعتماد مزيج من حجز المقاعد والتمثيل النسبي إلى تمثيل الماوري في البرلمان بما يتناسب مع عددهم. وقد ساهمت عوامل سياسية أخرى، بما في ذلك عوامل تتعلق بالأحزاب السياسية، في تعزيز الدفاع عن مصالح الماوري في عملية صنع القرار البرلماني.

٧٦- وحيثما تُستخدم التدابير الخاصة مثل تخصيص عدد من المناصب، يوجد خطر يتمثل في أن هذه التدابير قد تفقد فعاليتها. ففي نيبال على سبيل المثال، على الرغم من وجود عدد كبير من ممثلي السكان الأصليين في الجمعية التأسيسية التي تقوم حالياً بصياغة دستور جديد للبلد، فإن الأحزاب السياسية هي التي اختارت هؤلاء الممثلين، ومن المتوقع أن يتصرفوا بما يتفق تماماً مع البرامج السياسية لتلك الأحزاب^(٤٨).

٧٧- ومن المخاطر المتعلقة بهذا الموضوع أن ممثلي السكان الأصليين في البرلمان، وهم أقلية، لا يستطيعون حماية مصالح هؤلاء السكان في وجه المعارضة السياسية. وعلى الرغم من اختلاف الأنظمة البرلمانية، يتعين أن يتمتع عضو البرلمان بنفوذ قيادي. وبدون دعم قادة الكتل البرلمانية، يواجه البرلمانيون من ممثلي السكان الأصليين صعوبة في إدراج اقتراحاتهم على جدول أعمال البرلمان، وفي دعم هذه الاقتراحات في إطار العمليات البرلمانية^(٤٩).

(٤٦) ورقة مقدمة من بيدهاياك شاكما ومينتاين بروميلا (بنغلاديش) ومن ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (تقرير الاجتماع التحضيري الآسيوي).

(٤٧) ورقة مقدمة من رامي بولان (ماليزيا).

(٤٨) ورقة مقدمة من كريشنا بهاتاشان (نيبال).

(٤٩) ورقة مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

جيم - المشاركة المباشرة في الحوكمة

٧٨- يشارك السكان الأصليون في حوكمة الدول وشؤونها الإدارية من خلال مجموعة واسعة من الآليات. وأنشأ بعض الدول منصب أمين لشؤون السكان الأصليين أو لجانا أو إدارات تهتم بها، وذلك لضمان مراعاة حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في القرارات السياسية المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي^(٥٠). لكن تجدر الإشارة إلى أن بعض الشعوب الأصلية تعارض مثل هذا الحل، معتبرة أن أمين شؤون الشعوب الأصلية يفصل قضايا السكان الأصليين إلى فئة مستقلة، مع أن المطلوب هو دمجها في صميم جميع الهياكل السياسية.

٧٩- وتنص بعض الترتيبات المحلية على تحديد المجتمعات المحلية لسلطة مجتمعية يتم اختيارها وفقا لعادات وتقاليد السكان الأصليين لتمثيلهم قانونا، وعلى الاعتراف بهذه السلطة المجتمعية بوصفها الحكومة الإدارية والتقليدية. وقد يكمن أحد التحديات في شكل الشروط الإدارية المعقدة للحصول على الاعتراف القانوني^(٥١).

٨٠- وهناك طريقة شائعة الاستخدام في العديد من البلدان وهي الاعتراف بمناطق حكم ذاتي داخل الدولة يمكن فيها للشعوب الأصلية أن تحكم نفسها بنفسها بصورة مباشرة وأن تمسك بزمام الأمور داخل تلك المناطق. وتُعد الهند^(٥٢) ونيكاراغوا^(٥٣) من الأمثلة على دول اعتمدت هذه الطريقة.

٨١- وتطبيق نظام حكومة عامة في المناطق التي يشكل فيها السكان الأصليون الأغلبية هو مثال آخر للحكم الذاتي المباشر. وتشمل الأمثلة على ذلك غرينلاند^(٥٤) ونوناووت^(٥٥)، وهما منطقتان يشكل فيهما الإنويت الغالبية في الهيئات الحكومية العامة.

(٥٠) ورقات مقدمة من نيكاراغوا؛ ومن ليس ماليزيا (أستراليا)؛ ومن شبكة السكان الأصليين في ماليزيا.

(٥١) ورقات مقدمة من نيكاراغوا وميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (تقرير الاجتماع التحضيري الآسيوي).

(٥٢) الهند، الدستور، الجدول السادس، ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٩، الفقرة ٣(١).

(٥٣) ساحل ميسكيتو في نيكاراغوا، انظر بصفة عامة الماياغنا (سومو)، جماعة أواس تينغني ضد نيكاراغوا، الحكم المؤرخ ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١، والصادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (Ser. C) (2001) No. 79.

(٥٤) ورقات مقدمة من غرينلاند.

(٥٥) هيكس، جاك وغراهام وايت، (٢٠٠٠)، "Nunavut: Inuit self-determination through a land claim، and public government?"، in *Nunavut: Inuit regain control of their lands and their lives*، كوبنهاغن، الفريق العامل الدولي لشؤون الشعوب الأصلية، متاح على العنوان التالي على شبكة الإنترنت: www.jackhicks.com/e107_files/downloads/IWGIA_Nunavut_book.pdf

دال - المشاركة في نظم الحوكمة الهجينة

٨٢- تشمل النماذج البديلة ما كان يطلق عليه نظم الحوكمة الهجينة، التي يشارك فيها السكان الأصليون في العمليات الحكومية من خلال تطبيق هياكل وممارسات صنع القرار الخاصة بهم، بدرجات متفاوتة.

٨٣- وفي السياق القضائي، يدرج بعض الدول قوانين الشعوب الأصلية في قوانينها التشريعية، بما يتيح للمجتمعات المحلية البت في المسائل وفقاً لقوانينها الخاصة^(٥٦). وفي بعض الحالات، تحظى القوانين العرفية باعتراف دستوري، كما هو الحال في ماليزيا التي تسمح لولاية صباح باستقلال ذاتي في سن القوانين وإنشاء مؤسسات قانونية للسكان الأصليين لتنفيذ هذه القوانين. وتشمل نماذج أخرى الاعتراف بانطباق قانون السكان الأصليين على مجالات محددة ذات أهمية ثقافية^(٥٧).

٨٤- وركزت ولايات قضائية أخرى، مثل استراليا، على مشاركة حكماء السكان الأصليين، وبدرجات متفاوتة، في جلسات المحاكم التي تنظر في قضايا تتعلق بالسكان الأصليين في إطار نظام العدالة الجنائية. والهدف هو زيادة ملائمة عمليات المحكمة من الناحية الثقافية لخلق المزيد من الثقة بين مجتمعات السكان الأصليين والموظفين القضائيين، والسماح بمزيد من التبادلات غير الرسمية للمعلومات بشأن المتهمين وقضاياهم.

٨٥- والأمر الهام عند استعراض مختلف النماذج القضائية الهجينة هو التشاور التام مع السكان الأصليين والمشاركة في تحديد هيكل هذه الهيئات. وعلاوة على ذلك، يتضح من الطبيعة المتنوعة للتقارير المقدمة أنه على الرغم من أن بعض الشعوب الأصلية قد تبتهج لدمج قوانين السكان الأصليين في القوانين الوطنية، فإن الأمر لن يكون على هذه الحال دائماً، لأن بعض المجتمعات تشعر بأن إدراج هذه القوانين في النظم الرئيسية قد يشوه روح هذه القوانين أو أنها قد تسهم في فقدان السكان الأصليين للسيطرة على نظمهم القانونية وغير القانونية.

هاء - المجالس أو اللجان التي أنشأتها الدولة

٨٦- بينما تستطيع الدولة أن تلعب دوراً محورياً في المساعدة على إقامة منظمات السكان الأصليين، فإن السكان الأصليين ينتقدون بشدة بعض المجالس واللجان الحكومية التي أنشأتها الحكومة، ولا سيما عندما تستحوذ هذه الهيئات فعلياً على العمليات التقليدية لصنع القرار. وفي الواقع، استخدمت الحكومات هذه الهياكل تاريخياً للظهور بمظهر المتفاعل مع المجتمعات

(٥٦) ورقة مقدمة من إلينا ك. هورو (الهند).

(٥٧) ورقة مقدمة من ولتون لتل تشايلد وأندريا كارمن. انظر الولايات المتحدة الأمريكية، قانون رعاية الأطفال الهنود، ١٩٧٨.

المحلية، بينما كانت في الواقع تخدم غرض إسكات السكان الأصليين المعارضين لسياسات الحكومة وممارساتها. وغالبا ما يتم تعيين ممثلي السكان الأصليين في اللجان التي تسيطر عليها الحكومة بناء على طلب منهم إلى الحكومة، لكن إجراءات التعيين غير شفافة في أغلب الأحيان. وعلاوة على ذلك، لا يعبر هؤلاء المعينون بالضرورة عن مواقف مجتمعاتهم المحلية؛ ومعرفتهم محدودة في المواضيع ذات الصلة؛ ولا يستطيع أفراد المجتمع المحلي الذي يدعون تمثيله الوصول إليهم. وبما أن الحكومة تدفع في كثير من الأحيان مرتبات الأشخاص المعيّنين، فقد يخشى هؤلاء إغضاب صاحب العمل إذا ما انتقدوا سياسة الحكومة.

واو - المشاورات وإعمال الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة فيما يتصل بمشاريع التنمية

٨٧- تكافح الشعوب الأصلية، على نحو متزايد، وفي جميع أنحاء العالم، من أجل الاحتفاظ بسيطرتها على أراضيها ومواردها في مواجهة تعدي مشاريع التنمية الصغيرة والكبيرة على أراضيها. وتتزايد النزاعات المتعلقة بحماية واستخدام الموارد الطبيعية في العديد من هذه المشاريع، وتستمر الآثار البشرية والبيئية لهذه المشاريع على مجتمعات السكان الأصليين. وغالبا ما تشارك في هذه المشاريع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك الدول والشركات الخاصة، بل والمؤسسات المالية الدولية في بعض الأحيان، والمنظمات غير الحكومية. ويؤثر العديد من القرارات المرتبطة بهذه المشاريع التنموية بشكل كبير على حقوق الشعوب الأصلية، ومع ذلك يتم تنفيذها دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة.

٨٨- وقد سبق عرض الإطار القانوني للموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، وفحص المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية الطابع التقييدي لهذا الإطار^(٥٨). ومن الناحية الموضوعية، يتطلب الحق في التشاور على النحو المحدد في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية مشاركة "فعالة"، وليس مشاورات شكلية، بهدف الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية. والأهم من ذلك أن الإعلان يؤكد أن للشعوب الأصلية الحق في تقرير المصير. ولذلك هناك تركيز على الحاجة إلى إجراء مشاورات تكون على غرار المفاوضات في طبيعتها من أجل اتخاذ تدابير مقبولة للجميع وتوافق عليها الشعوب الأصلية، وذلك قبل اتخاذ قرارات بشأن التدابير المقترحة.

٨٩- وعلى الرغم من المعيار الواضح الناشئ عن الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، فإن المشاورات لم تنفذ على أساسها في كل الأحوال وجرى التعامل معها بوصفها أدوات

(٥٨) الوثيقة A/HRC/12/34، الفقرات ٣٦-٥٧.

علاقات عامة لتأييد مقترحات تتعلق بمشاريع التنمية، من خلال إظهار دعم مزعوم من المجتمع المحلي من خلال نقل تعليقات غير ذي صلة والتقليل من أهمية الأصوات المعارضة^(٥٩).

٩٠ - وتفاديا لهذا التلاعب، أنشأت بعض المجتمعات المحلية بروتوكولات واضحة تضمن أن يستند أي تشاور معها إلى معيار الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وقد نجح هذا النهج في ظروف معينة^(٦٠). وتحتاج مجتمعات السكان الأصليين إلى تمكينها من بناء قدراتها كي تكون قادرة على مواصلة تطوير بروتوكولات وإجراءات التشاور المناسبة ثقافيا والتي تهم مجتمعاتهم المحلية.

٩١ - وقد تفرض الدول في بعض الأحيان التزامات قانونية على الأطراف الثالثة المشاركة في مشروع ما بإشعار الشعوب الأصلية. بيد أن الشعوب الأصلية أُصيبت بالإحباط من حجم الطلبات التي تتلقاها من الوكالات الحكومية؛ وبسبب عدم وجود التمويل الكافي؛ وعدم وجود آلية فعالة لإدارة عملية الإحالات^(٦١). وبينما ينبغي إشراك السكان الأصليين في الإجراءات الإدارية، فإن أحكام "الإشعار" التشريعية المتعلقة بأطراف ثالثة قد لا تلي بالضرورة معيار التشاور مع السكان الأصليين على نحو يتماشى مع المعيار الدولي للموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

زاي - المشاركة في إنشاء منظمات بديلة

٩٢ - للتغلب على العقبات التي تحول دون المشاركة الفعالة في آليات ذات طابع رسمي تديرها الدولة، شكّل العديد من الشعوب الأصلية جمعيات غير سياسية محلية أو إقليمية أو دولية من أجل الدفاع عن مصالحها. وفي البلدان التي أُقصيت فيها الشعوب الأصلية عن العمليات النظامية، لعبت هذه المنظمات، في الواقع، دورا هاما جدا في تمثيل الشعوب الأصلية واتخاذ قرارات جماعية حول الحياة الاجتماعية والثقافية والدينية^(٦٢).

٩٣ - وكثيرا ما توفر الهياكل المذكورة أعلاه صلات بين مجموعات السكان الأصليين من خلال تشكيل تحالفات، وهي تمثل طائفة واسعة من المصالح والشعوب المتنوعة والمختلفة. كما استخدمت هذه المنظمات مواقفها التعاونية لمناقشة التحديات المشتركة، وللتحدث

(٥٩) ورقة مقدمة من ليس ماليزير (أستراليا).

(٦٠) وضعت المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية، مثل المجتمعات المحلية صباح (ماليزيا) للبحث وإدارة الموارد، ورايكا في الهند، فضلا عن مجتمعات محلية في أستراليا ونيوزيلندا، العديد من البروتوكولات المتعلقة بالبحث وإدارة الموارد.

(٦١) ورقة مقدمة من قمة الأمم الأولى (كندا).

(٦٢) ورقة مقدمة من كريشنا بهاتاشان (نيبال).

بصوت جماعي عن القضايا الأساسية التي تؤثر عليهم^(٦٣). وقد عملت هذه المنظمات عبر الحدود وصاغت اتفاقات دولية تتعلق بالقضايا التي تؤثر عليها^(٦٤).

٩٤ - ومع ذلك، فإن الحصول على اعتراف من الدول يشكل تحديا كبيرا، الأمر الذي يعني أن هذه المنظمات الرسمية يتم تجاهلها أو تُستبعد من عملية صنع القرار النظامية^(٦٥).

حاء - المشاركة في المحافل والعمليات الإقليمية والدولية

٩٥ - تشارك الشعوب الأصلية بنشاط في الآليات الدولية من أجل تحقيق قدر أكبر من الحماية لحقوقها. وقد مكنت وكالات الأمم المتحدة وهيئات المعاهدات والآليات الدولية الأخرى ذات الصلة الشعوب الأصلية من المشاركة المباشرة في هذه الآليات وعلى أعلى المستويات^(٦٦). ولكن يلاحظ أن منظمة العمل الدولية لا تسمح للشعوب الأصلية بالمشاركة بشكل مباشر في مؤتمراتها، على الرغم من النداءات المتكررة التي أطلقها عدد من هيئات الأمم المتحدة في هذا الشأن^(٦٧).

٩٦ - ويتمثل أحد الأهداف الملائمة في تحقيق المشاركة الكاملة والمباشرة للشعوب الأصلية في جميع العمليات الدولية بشأن المسائل التي تهمهم بشكل خاص. وتشمل هذه العمليات مفاوضات التنوع البيولوجي وتغير المناخ، بسبب تأثيرها غير المتناسب في كثير من الأحيان على الشعوب الأصلية وعلى أقاليمها. ومع ذلك، لا بد من تقديم دعم مالي وإداري متسق لضمان استمرار مشاركة مناسبة للشعوب الأصلية في الهيئات الدولية.

طاء - القضايا والتحديات الأخرى

٩٧ - على الرغم من اتخاذ عدد من الخطوات الإيجابية بشأن مشاركة السكان الأصليين في العمليات الخارجية لصنع القرار، لم يتحقق التقدم بصورة متماثلة في جميع الأماكن، وما زال هذا الأمر يتطلب اهتماما جديا. وحتى في الدول التي يعترف فيها القانون اعترافا كاملا بحقوق الشعوب الأصلية في المشاركة في جميع مستويات صنع القرار، كثيرا ما تكون هناك فجوة بين نية السلطات على المستوى التشريعي وتنفيذ هذه الحقوق في الممارسة العملية.

(٦٣) ورقة مقدمة من قمة الأمم الأولى (كندا).

(٦٤) منظمة العمل الدولية، إدارة معايير العمل الدولية (٢٠٠٩)، *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention No. 169*, p.88.

(٦٥) ورقة مقدمة من المجلس الوطني للشباب الهنود (الولايات المتحدة الأمريكية).

(٦٦) ورقات مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية واتفاقية التنوع البيولوجي.

(٦٧) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الملحق رقم ٤٣ (E/2009/43).

٩٨ - وتُعد مسألة الحصول على المعلومات أحد الاهتمامات الرئيسية. فالمعلومات ضرورية لضمان مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار بطريقة مستنيرة. وغالباً ما يكون هناك نقص في إيصال المعلومات إلى الشعوب الأصلية بشكل متسق وعلى نطاق واسع بوسائل ملائمة ثقافياً، وفي الوقت المناسب. وهذا أمر صحيح بشكل خاص فيما يتعلق بقضايا جديدة قد لا تملك الشعوب الأصلية بالضرورة المهارات أو التكنولوجيا اللازمة لمعالجتها بشكل صحيح.

٩٩ - ومن المهم أيضاً أن تتاح لجميع قطاعات مجتمعات الشعوب الأصلية فرصة الانخراط والمشاركة في هياكل التشاور وصنع القرار. وينطبق ذلك بشكل خاص على النساء والشباب الذين يعانون في الغالب من التهميش في هذه العمليات.

١٠٠ - وأخيراً، تحتاج هياكل صنع القرار إلى الشرعية والمصادقية داخل المجتمعات المحلية للسكان الأصليين. ويجب أن تكون عمليات الاختيار شفافة، وتشاركية بشكل فعلي. ويمثل تطوير القدرات القيادية لأفراد السكان الأصليين أحد التحديات مع الهدف الطويل الأجل لضمان مشاركة السكان الأصليين في عملية صنع القرار حيث تشعر الشعوب الأصلية أنها ممثلة بشكل مناسب وأن صوتها لا يُسمع فقط بل ويُؤخذ في الاعتبار أيضاً.