

Distr.: General
7 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

مساهمة في دراسة عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات

تقرير الأمانة*

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٢	٢-١	.....	أولاً - مقدمة
٢	١٣-٣	.....	ثانياً - استعراض المسائل ذات الصلة الناشئة عن عمل هيئات المعاهدات
٢	٣	.....	ألف - تعليقات عامة
٣	٤	.....	باء - أمثلة جيدة
٤	١٣-٧	.....	جيم - التحديات
		.....	ثالثاً - استعراض المسائل ذات الصلة الناشئة عن عمل المقرر الخاص المعني بحالة
٧	٣١-١٤	.....	حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية
٧	٢١-١٤	.....	ألف - التقارير السنوية
٩	٣١-٢٢	.....	باء - أمثلة جيدة وتحديات
		.....	رابعاً - آليات الأمم المتحدة للتشاور مع الشعوب الأصلية على المستويين
١١	٣٤-٣٢	.....	القطري والإقليمي

* قدّمت هذه الوثيقة في وقت متأخر.

أولاً - مقدمة

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

٢- وهذا التقرير مساهمة من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في التقرير المرحلي المقدم بشأن الدراسة عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات. ويقدم هذا التقرير استعراضاً للمسائل ذات الصلة يتضمن أمثلة جيدة وتحديات تتعلق بتلك المسائل التي نشأت عن عمل هيئات المعاهدات، وولاية المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية. ويقدم التقرير أيضاً الأنشطة التي اضطلعت بها المفوضية لتعزيز آليات الأمم المتحدة التشاورية على الصعيدين الإقليمي والوطني.

ثانياً - استعراض المسائل ذات الصلة الناشئة عن عمل هيئات المعاهدات

ألف - تعليقات عامة

٣- يتصل عدد من التعليقات العامة والتوصيات العامة التي اعتمدها هيئات من هيئات المعاهدات بحق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات. وقد لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢٣ على حقوق الأقليات (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5)، ضرورة ضمان مشاركة الشعوب الأصلية مشاركة فعالة في صنع القرارات التي تؤثر عليها وذلك تمكيناً لها من التمتع بحقوقها الثقافية المحمية بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي السنة ذاتها، دعت لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٢٣^(١) بشأن الشعوب الأصلية الدول الأطراف إلى كفالة مشاركة هذه الشعوب مشاركة فعالة في الحياة العامة وعدم اتخاذ أي قرارات تتصل مباشرة بحقوق هذه الشعوب ومصالحها دون موافقة منها عن بيّنة. وأشارت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عدد من تعليقاتها العامة (E/C.12/1999/5؛ E/C.12/2000/4، و E/C.12/2002/11) إلى شرط مشاركة الشعوب الأصلية في عمليات صنع القرار التي تؤثر على تمتعها بحقوق محددة. وفي عام ٢٠٠٩، دعت اللجنة في تعليقها العام رقم ٢٠ بشأن عدم التمييز (E/C.12/GC/20) إلى كفالة حق الأفراد ومجموعات الأفراد في المشاركة في صنع القرار. وطلبت اللجنة منذ وقت قريب في تعليقها العام رقم ٢١ بشأن

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم 18 (A/52/18)، المرفق الخامس.

الحق في المشاركة في الحياة الثقافية (E/C.12/GC/21) إلى الدول الأطراف أن تحترم مبدأ الحصول على موافقة الشعوب الأصلية موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة في جميع المسائل التي تشملها حقوقهم المحددة. ويذكر أخيراً أن لجنة حقوق الطفل قد دعت أيضاً في عام ٢٠٠٩، في تعليقها العام رقم ١١ بشأن أطفال الشعوب الأصلية وحقوق هؤلاء الأطفال القائمة بموجب الاتفاقية (CRC/C/GC/11)، إلى مشاركة الشعوب الأصلية والتشاور معها في صنع القرارات التي تتعلق بحقوقها ومصالحها، على أن يشارك أطفالها في ذلك مشاركة مجدية.

باء - أمثلة جيدة

٤- في السنوات الأخيرة، لاحظت هيئات المعاهدات في استعراضها لتقارير الدول الأطراف عدداً من الأمثلة الجيدة والتحديات المتصلة بحق الشعوب الأصلية في المشاركة.

١- الإصلاح القانوني والدستوري

٥- أعربت هيئات المعاهدات في كثيرٍ من ملاحظاتها الختامية عن رضاها عن الجهود التي تبذلها الدول لاتخاذ تدابير دستورية وقانونية تعزز حق الشعوب الأصلية في المشاركة بأشكال متنوعة. وعلى سبيل المثال، أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بعين الرضا إلى المبادئ التوجيهية التي وضعتها كوستاريكا للقضاة فيما يتعلق بضرورة التشاور مع الشعوب الأصلية في أثناء نظرهم في منازعات تؤثر على مصالحها (CCPR/C/CRI/CO/5). وفي عام ٢٠٠٧، أُنْتُت لجنة القضاء على التمييز العنصري على جمهورية فنزويلا البوليفارية لإدراجها حقوقاً ومبادئ في دستورها الجديد لعام ١٩٩٩ تتضمن الحق في المشاركة في الحياة السياسية (CERD/C/VEN/CO/18). وفي عام ٢٠٠٨، أشارت اللجنة إشارة إيجابية إلى اعتماد إكوادور قانون التشاور والمشاركة (CERD/C/ECU/CO/19). وفيما يتعلق ببيرو، رحبت اللجنة بمشروع قانون التشاور مع الشعوب الأصلية ومشاركتها في المسائل البيئية (CERD/C/PER/CO/14-17). وينص مشروع القانون هذا، بحسب وصف اللجنة له، على تعديل التشريعات الوطنية الأخرى تعديلاً يعكس حق الشعوب الأصلية في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، لا سيما فيما يتعلق بمشاريع الهياكل الأساسية أو الأشغال التي قد تؤثر على حقوقها الأخرى. وأخيراً، لاحظت اللجنة أيضاً في عام ٢٠٠٩ الجهود التي بذلتها شيلي لإجراء إصلاح دستوري في مجال حقوق الشعوب الأصلية، لا سيما فيما يتعلق بالتشاور مع الشعوب الأصلية (CERD/C/CHL/CO/15-18). وفي عام ٢٠٠٨، لاحظت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بارتياح اعتماد الفلبين المبادئ التوجيهية للموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة التي تركز تحديداً على حق الشعوب الأصلية في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليها (E/C.12/PHL/CO/4).

٢- اعتماد عمليات تشاورية

٦- أبدت هيئات المعاهدات في عدد من ملاحظاتها الختامية تعليقات إيجابية بشأن العمليات الفعلية التي اضطلعت بها الدول للتشاور مع الشعوب الأصلية. وفي عام ٢٠٠٩، اعترفت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بعملية التشاور التي بدأتها أستراليا لإنشاء هيئة وطنية تمثل السكان الأصليين لتحل محل لجنة السكان الأصليين وسكان جزر مضيق توريس (CCPR/C/AUS/CO/5). وفي عام ٢٠٠٩ أيضاً، لاحظت اللجنة الجهود التي بذلتها كولومبيا للتشاور مع مجتمعات السكان الأصليين المحلية التي تأثرت بالمشاريع الضخمة في مجال الهياكل الأساسية واستغلال الموارد الطبيعية (CERD/C/COL/CO/14).

جيم - التحديات

١- الامتثال للقوانين القائمة

٧- أعربت هيئات المعاهدات في العديد من ملاحظاتها الختامية عن مشاعر القلق التي تساورها إزاء عدم الامتثال أو عدم الإنفاذ من قبل الدول الأطراف للقوانين والسياسات القائمة التي تتعلق بحق الشعوب الأصلية في المشاركة. وفي حالة كولومبيا، لاحظت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في عام ٢٠٠٩ بعين القلق الانتهاك المتكرر للحق في التشاور المسبق والموافقة المسبقة بشأن المشاريع الضخمة في مجال الهياكل الأساسية واستغلال الموارد الطبيعية (CERD/C/COL/CO/14). وفي وقت لاحق من تلك السنة، علقت اللجنة على حالة بيرو تعليقا أشارت فيه إلى عدم الاحترام التام في الممارسة العملية لحق الشعوب الأصلية في أن تستشار وأن تُطلب موافقتها المسبقة فيما يتعلق باستغلال الموارد الطبيعية في أراضيها (CERD/C/PER/CO/14-17). وأشارت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن شيلي إلى شعورها بالقلق إزاء بطء عملية الإصلاح الدستوري لما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية (CERD/C/CHL/CO/15-18) وإزاء عدم احترام حق هذه الشعوب في أن تستشار في الممارسة احتراما كاملاً.

٢- التمثيل في هيئات صنع القرار والمشاركة في الحياة السياسية

٨- لاحظت هيئات المعاهدات بصورة متكررة وجود نقص كبير في تمثيل الشعوب الأصلية في مناصب صنع القرار، وتدني في المشاركة في الحياة السياسية. وفي الملاحظات الختامية التي أبدتها لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة بشأن المكسيك وغواتيمالا في عام ٢٠٠٦ (CEDAW/C/GUA/CO/6 و CEDAW/C/MEX/CO/6)، أعربت عن قلقها إزاء النقص في تمثيل نساء الشعوب الأصلية في المناصب السياسية والعامية بجميع مستوياتها، وعلقت على تدني مستوى مشاركتهم في صنع القرار. وفي عام ٢٠٠٧، أعربت اللجنة من جديد عن قلقها إزاء النقص في تمثيل النساء في كولومبيا، بمن فيهن نساء الشعوب الأصلية، في الهيئات المنتخبة وفي

القضاء (CEDAW/C/COL/CO/6). وفي السنة ذاتها، أشارت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن نيكاراغوا إلى محدودية مشاركة نساء الشعوب الأصلية في جميع جوانب الحياة وإلى تعدد أشكال التمييز التي يواجهنها (CEDAW/C/NIC/CO/6). وفي عام ٢٠٠٧ أيضاً، علقت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن سورينام على استمرار النقص في تمثيل المرأة في الحياة السياسية والعامّة وفي مناصب صنع القرار (CEDAW/C/SUR/CO/3). وعلى غرار ذلك، أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في عام ٢٠٠٦، في ملاحظاتها الختامية بشأن السلفادور عن قلقها إزاء تدني نسبة مشاركة الشعوب الأصلية في الحكومة، والخدمة العامّة، وإدارة الشؤون العامّة على المستويات كافة (CERD/C/SLV/CO/13). وأخيراً، أعربت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن غواتيمالا عن قلقها إزاء تدني مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة السياسية، وبخاصة نقص تمثيلها في الكونغرس، لا سيما نساءها (CERD/C/GTM/CO/11).

٩- وفي عام ٢٠٠٨، أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري عن قلقها إزاء تدني مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة السياسية في نيكاراغوا، وبخاصة في المجالس الإقليمية المستقلة (CERD/C/NIC/CO/14). ثم أشارت اللجنة بعد ذلك في ملاحظاتها الختامية بشأن تقرير الاتحاد الروسي إلى الغياب التام لتمثيل الشعوب الأصلية في دوما الدولة بمجلس الاتحاد الروسي (CERD/C/RUS/CO/19). وفي عام ٢٠٠٨ أيضاً، علقت اللجنة على تدني مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة السياسية في ناميبيا، وبخاصة في برلمانها (CERD/C/NAM/12). وأعربت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن إكوادور عن مشاعر مماثلة (CERD/C/ECU/CO/19). وعلى غرار ذلك، ذكرت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة في ملاحظاتها الختامية بشأن الدولة الطرف ذاتها (CEDAW/C/ECU/CO/7)، أن نساء الشعوب الأصلية يواجهن تمييزاً وعنفاً مزدوجين بسبب جنسهن وأصلهن الإثني، مما شكل عقبات تعترض سبيل تمتعهن فعلاً بالمشاركة الكاملة في جميع جوانب الحياة. وأخيراً، أعربت اللجنة في عام ٢٠٠٩، في ملاحظاتها الختامية بشأن شيلي، عن قلقها إزاء تدني مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة السياسية وتدني تمثيلها في البرلمان (CERD/CHL/CO/15-18).

١٠- وفي عدد من الملاحظات الختامية التي أبدتها لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (CEDAW/C/PHI/CO/6، CEDAW/C/GUA/CO/6، CEDAW/C/AUL/CO/5)، CEDAW/C/ECU/CO/7، CEDAW/C/SUR/CO/3، CEDAW/C/COL/CO/6 و CEDAW/C/URU/CO/7)، أوصت بأن تتخذ الدول الأطراف، وفقاً للفقرة ١ من المادة ٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة ووفقاً لتعليقها العام ٢٥، تدابير تكفل إحداث زيادة في عدد النساء، لا سيما نساء الشعوب الأصلية، اللواتي يشاركن في الحياة العامّة وفي عمليات صنع القرار. وعلى غرار ذلك، أوصت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في ملاحظاتها الختامية بشأن إكوادور وشيلي، بأن تقوم هاتان الدولتان من الدول الأطراف، امتثالاً للفقرة ٤(د) من توصيتها العامّة رقم ٢٣، بمضاعفة جهودهما الرامية إلى ضمان مشاركة الشعوب الأصلية، ولا سيما النساء، مشاركة كاملة في الشؤون العامّة،

واتخاذ خطوات فعالة من أجل ضمان مشاركة جميع الشعوب الأصلية في الإدارة على كافة الأصعدة (CERD/C/CHL/CO/15-18 و CERD/C/ECU/CO/19).

٣- عدم وجود عملية تشاور لضمان الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة

١١- علّقت هيئات المعاهدات في مناسبات عديدة على عدم وجود عملية تشاور لضمان الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية فيما يتعلق باستغلال الموارد الطبيعية في أراضيها. وفي عام ٢٠٠٦، أعربت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن قلقها إزاء تقارير من المكسيك عن عدم التشاور مع المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية على النحو الواجب، وعن منعها بالقوة في بعض الأحيان من المشاركة في اجتماعات محلية بشأن تنفيذ بعض مشاريع سدود توليد الطاقة الكهربائية بالقوة المائية (E/C.12/MEX/CO/4). وفي عام ٢٠٠٦ أيضاً، أعربت لجنة القضاء على التمييز في ملاحظاتها الختامية بشأن غواتيمالا (CERD/C/GTM/CO/11)، عن شعورها بالقلق إزاء عدم التشاور مع الشعوب الأصلية أو عدم تقديم معلومات لها عن منح رخص التعدين في أراضيها ونشر مشروع قانون تشريعي يؤثر سلباً على حقها في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليها (CERD/C/GTM/CO/11).

١٢- وفي عام ٢٠٠٧، لاحظت لجنة القضاء على التمييز العنصري عدم وجود تشاور حقيقي في نيجيريا مع المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية المعنية في مجال الاستغلال واسع النطاق للموارد الطبيعية في منطقة الدلتا وغيرها من ولايات النهر (CERD/C/NGA/CO/18). وفي السنة ذاتها، علّقت اللجنة على المشاريع واسعة النطاق التي اضطلعت بها حكومة الهند في أراضٍ تسكنها أساساً شعوب أصلية دون طلب موافقة مسبقة مسبقة منها (CERD/C/IND/CO/19). وفي عام ٢٠٠٨، علّقت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على عدم وجود عملية تشاور للحصول على موافقة مسبقة وحرّة ومستنيرة من الشعوب الأصلية قبل استغلال الموارد الطبيعية في أراضي هذه الشعوب في بنما (CCPR/C/PAN/CO/3). وأدلت اللجنة بالتعليق ذاته في ملاحظاتها الختامية بشأن نيكاراغوا (CCPR/C/NIC/CO/3). وفي عام ٢٠٠٨ أيضاً، أعربت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن الأسف لعدم وجود عملية تشاور للحصول على موافقة الشعوب الأصلية موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة على استغلال الموارد الطبيعية في أراضيها في نيبال (E/C.12/NPL/CO/2). وفي السنة ذاتها، كررت لجنة القضاء على التمييز العنصري في ملاحظاتها الختامية بشأن إكوادور عن شعورها بالقلق لعدم إبداء الاحترام التام في الممارسة العملية لحق الشعوب الأصلية في أن تُستشار قبل استغلال الموارد الطبيعية في أراضيها (CERD/C/ECU/CO/19). وفي عام ٢٠٠٩، أعربت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن سورينام عن القلق إزاء استمرار منح رخص التعدين من قبل الوزارة المعنية دون إجراء تشاور مسبق مع الشعوب الأصلية أو تقديم معلومات لها في هذا الصدد (CERD/C/SUR/CO/12). وأشارت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن التقرير القطري المقدّم من كولومبيا إلى عدم احترام الحق في التشاور مسبقاً والحصول على الموافقة

المسبقة فيما يتعلق بالمشاريع الكبرى في مجال الهياكل الأساسية واستغلال الموارد الطبيعية (CERD/C/COL/CO/14). وإضافة إلى ذلك، أشارت لجنة القضاء على التمييز العنصري في ملاحظاتها الختامية بشأن بيرو وشيلي إلى عدم مراعاة الاحترام الكامل في بعض الحالات لحق الشعوب الأصلية في أن تُستشار وأن تعطي موافقتها المستنيرة قبل استغلال الموارد الطبيعية في أراضيها (CERD/C/PER/CO/14-17 و CERD/C/CHL/CO/15-18).

١٣- وأعربت هيئات المعاهدات أيضاً عن شعورها بالقلق إزاء عدم التشاور مع المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية فيما يتعلق بعدد من المجالات الأخرى التي تؤثر على حقوقها. وطلبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في ملاحظاتها الختامية بشأن جمهورية تيرانيا المتحدة إلى الدولة الطرف أن تتشاور مع المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية قبل البت في إنشاء محميات الصيد أو منح رخص الصيد أو إقامة مشاريع أخرى على أراضيها (CCPR/C/TZA/CO/4). وفي عام ٢٠٠٦ أيضاً، أوصت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأن تعتمد كندا، بالتشاور مع الشعوب الأصلية، تدابير لوضع حد للتمييز الذي تعاني منه نساء هذه الشعوب (CCPR/C/CAN/CO/5). وأوصت لجنة القضاء على التمييز في ملاحظاتها الختامية لعام ٢٠٠٦ بشأن غيانا (CERD/C/GUY/CO/14) بوجوب استشارة ممثلي المجتمعات المحلية للسكان الأصليين والحصول على موافقتها المستنيرة في أي عملية اتخاذ قرار يؤثر مباشرة على حقوقها ومصالحها. وأوصت اللجنة في ملاحظاتها الختامية لعام ٢٠٠٨ بشأن الولايات المتحدة الأمريكية بأن تعترف الدولة الطرف بحق الشعوب الأصلية في المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليها، وأن تتشاور وتعاون مع الشعوب الأصلية المعنية بحسن نية قبل اعتماد وتنفيذ أي نشاط في مجالات ذات أهمية روحية وثقافية لهذه الشعوب (CERD/C/USA/CO/6). وفي عام ٢٠٠٨ أيضاً، أوصت اللجنة في ملاحظاتها الختامية بشأن الاتحاد الروسي بأن تكفل الدولة الطرف مشاركة ممثلي الشعوب الأصلية في هيئات صنع القرار مثل الهيئات التشريعية لضمان مشاركتها مشاركة فعالة في أي عملية من عمليات صنع القرار التي تؤثر على حقوقها ومصالحها المشروعة (CERD/C/RUS/CO/19). وفي عام ٢٠٠٩، أكدت اللجنة عند وضعها توصيات لكولومبيا أهمية التشاور مع المجتمعات المحلية المعنية للشعوب الأصلية في وضع الخطط الإنمائية وسياسات العمل الإيجابي التي تمسها (CERD/C/COL/14).

ثالثاً - استعراض المسائل ذات الصلة الناشئة عن عمل المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية

ألف - التقارير السنوية

١٤- قدّم المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية في عام ٢٠٠٢ تقريره المواضيعي الأول (E/CN.4/2002/97). ورغم أنه قدّم استعراضاً عاماً

لقضايا حقوق الإنسان الرئيسية المتعلقة بالشعوب الأصلية، فقد تناول بالتحليل أولاً الصكوك القانونية الدولية القائمة، مشيراً بشكل محدد إلى واجب التشاور مع الشعوب الأصلية بموجب اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (الاتفاقية رقم ١٦٩) والتوصية بأن تسمح الدول بمشاركة الشعوب الأصلية مشاركة فاعلة في إطار جدول أعمال القرن ٢١. وحدد في استنتاجاته بعض الموضوعات التي تلقى اهتماماً خاصاً، بما فيها مشاركة الشعوب الأصلية في عمليات صنع القرار، وترتيبات الحكم الذاتي، والحكم السليم، وتقرير السياسات، مع إيلاء اهتمام خاص للتنفيذ التام لأحكام الحقوق المدنية والسياسية.

١٥- وأما في تقريره المواضيعي الثاني الذي قدمه في عام ٢٠٠٣ عن أثر المشاريع الإنمائية الكبيرة على حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية (E/CN.4/2003/90)، فقد رأى المقرر الخاص أن حق الشعوب الأصلية في الموافقة الحرة والمستنيرة والمسبقة لا يزال مسألة مهمة للغاية بسبب عدم مراعاة هذا الحق بوجه عام في القرارات المتعلقة بالمشاريع الإنمائية الكبيرة في أراضي الشعوب الأصلية. وصرح المقرر الخاص بأن إحداث تغيير في هذا الوضع يستلزم جعل الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة عاملاً ضرورياً لتمتع الشعوب الأصلية بحقوق الإنسان فيما يتعلق بالمشاريع الإنمائية الكبيرة. وإضافة إلى ذلك، صرح المقرر الخاص بأن مشاركة الشعوب الأصلية مشاركة حرة على قدم المساواة مع الشركاء والمواطنين الآخرين في عمليات صنع القرار تُعتبر جانباً حاسماً من جوانب تمتعهم بحقوق الإنسان على نحو فعال. وعلى سبيل إيراد مثال جيد، أشار إلى الجهود التي تبذلها كندا لضمان مشاركة الشعوب الأصلية في التنمية.

١٦- وتناول المقرر الخاص في تقريره المواضيعي اللاحق (E/CN.4/2004/80) مسألة إدارة القضاء. وفي أثناء تطرقه للانتهاكات الواسعة لحقوق الشعوب الأصلية من قبل النظم القضائية، أوصى باحترام مبدأ أساسي هو مبدأ التشاور مع الشعوب الأصلية ومشاركتها عند النظر في إجراء أي تغييرات في هذه النظم قد تمسهم. وفي تقريره عن موضوع التعليم والشعوب الأصلية (E/CN.4/2005/88)، أكد ضرورة إصلاح نظم التعليم في حالات عديدة فذكر على سبيل التحديد ضرورة مشاركة الشعوب الأصلية مشاركة حرة في جميع مراحل هذه الإصلاحات.

١٧- وفي تقريره المواضيعي اللاحق عن تطبيق معايير لحقوق الشعوب الأصلية على الصعيدين المحلي والدولي (E/CN.4/2006/78)، سعى المقرر الخاص إلى توضيح الأسباب الكامنة وراء "فجوة التنفيذ" في التشريعات والإصلاحات المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية على المستوى المحلي. وحدد كأسباب رئيسية لهذه الفجوة تدني مشاركة الشعوب الأصلية في الهيئات التشريعية وعدم وجود آليات للتشاور والمشاركة ساهمت الشعوب الأصلية في إنشائها. واستنتج أن هذه الفجوة لا يمكن ردمها إلا بمشاركة منظمات الشعوب الأصلية

مشاركة كاملة. وتضمنت توصياته إنشاء هيئات للتشاور مع الشعوب الأصلية ولمشاركتها في جميع التدابير العامة والخاصة التي تمسها.

١٨- وفي عام ٢٠٠٨، قدّم المقرر الخاص تقريره السنوي الذي ركز فيه على إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (A/HRC/9/9). وفي أثناء تحليله للحق في تقرير المصير المنصوص عليه في الإعلان، علّق على جانب المشاركة من جوانب هذا الحق مُعرباً عن اعتقاده بأنه يستتبع مشاركة الشعوب الأصلية في الهياكل المجتمعية الواسعة والتفاعل معها في البلدان التي تعيش فيها هذه الشعوب.

١٩- وفي تقريره السنوي الأخير (A/HRC/12/34) الذي قدمه في عام ٢٠٠٩، ركز المقرر الخاص على واجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن مسائل تمسهم. وانطلق من الأساس المعياري والطابع العام لواجب التشاور، فأكد أن هذا الواجب يستند استناداً راسخاً إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان، أي إلى إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

٢٠- وفيما يتعلق بأداء هذا الواجب المذكور آنفاً، رأى المقرر الخاص أنه لا يوجد إجراء معين أو صيغة معينة يمكن تطبيقها في جميع الحالات أو الظروف. وبالنظر إلى المادة ١٩ من الإعلان والمادة ٦(٢) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، فإنه لا بد من إجراء مشاورات بحسن نية بهدف التوصل إلى اتفاق أو توافق بين الأطراف. وذكر المقرر الخاص أيضاً عدداً من عناصر بناء الثقة التي قد تُعزز التوصل إلى توافق في الآراء.

٢١- وتناول المقرر الخاص أخيراً مسألة واجب التشاور عندما تكون الشركات الخاصة طرفاً أيضاً. وفي هذا الصدد، ذكّر بأنه وفقاً لمبادئ راسخة في القانون الدولي لا يجوز للحكومات أن تتجنّب أداء واجبها في حماية حق الشعوب الأصلية بتفويض مهمة القيام ببعض الأنشطة التي تؤثر على الشعوب الأصلية لشركات خاصة. ورأى المقرر الخاص أنه بالرغم من أن القانون الدولي بمفهومه القانوني الدقيق لا يفرض إلا في بعض الحالات الاستثنائية مسؤولية مباشرة على الشركات لاحترام حقوق الإنسان، فإن الشركات الخاصة باتت تُقيّم في الواقع وبصورة متزايدة على أساس امتثالها لمعايير حقوق الإنسان الدولية.

باء - أمثلة جيدة وتحديات

٢٢- رأى المقرر الخاص في عدد من التقارير القطرية أن من المصادر المثيرة للقلق مسألة حق الشعوب الأصلية في المشاركة في عملية صنع القرار وفي أن تُستشار. وعلى وجه التحديد، برزت في حالات كثيرة مسألة التشاور الفعال والمناسب مع الشعوب الأصلية،

ومسألة المشاركة السياسية والتمثيل في المؤسسات الوطنية، ومسألة مشاركة المرأة وشمولها في عمليات صنع القرار.

١ - فعالية وملاءمة عمليات التشاور مع الشعوب الأصلية

٢٣ - في عدد من البلدان التي زارها المقرر الخاص، حدّدت فعالية وملاءمة عمليات التشاور باعتبارها تحديات مُلحة. ويرى المقرر الخاص أنه ينبغي للتشاور أن يكون موافقاً للقانون الدولي، وأن يكون منهجياً وخاضعاً لأحكام القانون. وفيما يتعلق بالحالات التي لا تخضع فيها إجراءات التشاور لأحكام القانون، أوصى المقرر الخاص بأن تتشاور الحكومات مع الشعوب الأصلية أيضاً بشأن وضع قوانين تنظم مشاركتها في صنع القرار وتنص على إعمال حقها في منح الموافقة المسبقة (E/CN.4/2004/80/Add.2، وA/HRC/12/34/Add.6 وAdd.8).

٢٤ - ويظهر من التقارير القطرية أن إجراء مشاورات فعالة ومناسبة يقتضي استنادها إلى حسن النية، وإلى إجرائها قبل اتخاذ القرار بوقت معقول، وإلى معلومات متاحة للشعوب الأصلية.

٢٥ - واستنتج المقرر الخاص فيما أجراه من تقييمات في تقاريره القطرية أن تطبيق الصكوك الدولية التي تحمي حق الشعوب الأصلية في أن تُستشار مسبقاً تفتقر إلى الفعالية وأن القواعد المحلية التي تنظم المشاورات مع الشعوب الأصلية ليست وافية (E/CN.4/2003/90/Add.2، وA/HRC/4/32/Add.2 وA/HRC/12/34/Add.2، وAdd.3 وAdd.4 وAdd.5 وAdd.8).

٢ - مشاركة الشعوب الأصلية في الحياة السياسية

٢٦ - أشار المقرر الخاص إلى أن جعل المشاركة في الشؤون العامة مشاركة فعالة يقتضي تعزيزها تعزيزاً أفقياً يشمل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتعزيزاً عمودياً على المستوى المحلي ومستوى الولاية والمستوى الاتحادي. وفي هذا الصدد، أوصى ورحب بتنظيم الحصص المخصصة لممثلي الشعوب الأصلية في المؤسسات المحلية ومؤسسات الولايات والمؤسسات الاتحادية باعتبار هذه النظم أمثلة على الممارسات الجيدة (E/CN.4/2006/78/Add.3 وA/HRC/12/34/Add.2 وAdd.3).

٢٧ - وعلى سبيل المثال، رحب المقرر الخاص بنظام العضوية المختلطة النسبي في أثناء زيارته إلى نيوزيلندا باعتبار هذا النظام مثلاً على الممارسة الجيدة لشمول ومشاركة الشعوب الأصلية في الحياة السياسية. ويضع هذا النظام حصصاً لتمثيل الشعوب الأصلية في البرلمان. ولاحظ المقرر الخاص أن هذا النظام، أيّاً كانت أوجه القصور فيه، قد عزز الشمول السياسي للماوري بأعداد تزيد على الحد الأدنى للتمثيل الذي يحدده النظام نفسه (E/CN.4/2006/78/Add.3).

٢٨- وسلّم المقرر الخاص في أثناء زيارته لبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات) بالجهود التي بذلتها الحكومة لضمان الشمول السياسي، وبخاصة من خلال قانون المشاركة الشعبية لعام ١٩٩٤ (رقم ١٥٥١) الذي يعترف بالوضع القانوني للمنظمات الجماهيرية سواء أكانت مؤلفة من الشعوب الأصلية أو غير الأصلية، ويُعزز النظام الاتحادي المالي والسياسي بتزويد البلديات بموارد من الميزانية وموارد تُعزز سلطاتها (A/HRC/6/15/Add.2). وإضافة إلى ذلك، فإن الإصلاح الدستوري في حالة بوليفيا وفّر مزيداً من الحكم الذاتي للشعوب الأصلية، المنسّق مع أشكال أخرى من أشكال الحكم الذاتي المعترف بها دستورياً.

٢٩- وفي أثناء زيارته إلى كينيا (A/HRC/4/32/Add.3)، لاحظ المقرر الخاص أن تقسيم النظام السياسي للمجتمعات المحلية للشعوب الأصلية إلى وحدات إدارية وانتخابية مختلفة يعرقل على نحو خطير التمتع الكامل بالحقوق في المشاركة السياسية، وهذا يُقلل من القوة الفعلية لتمثيل الشعوب الأصلية.

٣٠- وفي بعض الحالات، أوصى المقرر الخاص منظمات الشعوب الأصلية ومجتمعاتها المحلية بتعزيز قدراتها على التحكم في شؤونها وإدارتها وعلى المشاركة مشاركة فعالة في جميع القرارات التي تمسها (A/HRC/12/34/Add.2 و Add.6).

٣- المرأة وعمليات صنع القرار

٣١- أعرب المقرر الخاص في بعض الحالات (A/HRC/4/32/Add.3 و A/HRC/12/34) عن قلقه إزاء عدم شمول المرأة في عمليات صنع القرار. وفي وقت لاحق، أوصى المقرر الخاص بقيام الحكومات ومنظمات الشعوب الأصلية ومجتمعاتها المحلية بالقضاء على التمييز الجنساني في صنع القرار على مستوى المجتمع المحلي وعلى المستوى الوطني.

رابعاً - آليات الأمم المتحدة للتشاور مع الشعوب الأصلية على المستويين القطري والإقليمي

٣٢- تقوم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان منذ عام ٢٠٠٢، متعاونةً في ذلك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بالتشجيع على إنشاء آليات تشاور بين الأمم المتحدة والشعوب الأصلية على المستوى القطري، وتجلى ذلك في أبرز صوره في إطار برنامج تعزيز حقوق الإنسان المشترك بين البرنامج الإنمائي والمفوضية. وقد نُفّذت مرحلة تجريبية من مراحل هذا البرنامج في بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وإكوادور، وكينيا، وغواتيمالا. ومنذ وقت قريب، قام مستشار حقوق الإنسان التابع للمفوضية في نيكاراغوا بالانضمام إلى البرنامج الإنمائي في بذل الجهود الرامية إلى تعزيز التشاور مع الشعوب الأصلية، فأدت هذه الجهود إلى إنشاء آلية من آليات الأمم المتحدة للتشاور مع الشعوب الأصلية ومع المتحدثين

من أصول أفريقية في نيكاراغوا. وأما عملية التشاور الأولى المقرر إجراؤها في عام ٢٠١٠ فسوف تركز على وضع إطار عمل للأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لنيكاراغوا.

٣٣- وعلى المستوى الإقليمي، تؤدي المفوضية دوراً رئيسياً في سير أعمال الفريق التشاوري الإقليمي للأمم المتحدة المعني بالشعوب الأصلية في أمريكا اللاتينية. وقد أنشأ المكتب الإقليمي لليونيسيف هذا الفريق في عام ٢٠٠٣ ثم عمّم هذه التجربة على جميع المكاتب الإقليمية لوكالات الأمم المتحدة في أمريكا اللاتينية. ويؤدي المكتب الإقليمي للمفوضية دوراً فاعلاً في دعم هذه الآلية الإقليمية للتشاور بين الشعوب الأصلية ووكالات الأمم المتحدة وبرامجها. وتضم هذه الآلية ١٢ عضواً من أفراد الشعوب الأصلية من بلدان مختلفة يعملون فيها بصفاتهم الشخصية، وتضم ممثلين عن المكاتب الإقليمية لوكالات الأمم المتحدة وبرامجها في أمريكا اللاتينية.

٣٤- وآلية التشاور الإقليمية آنفة الذكر تتيح فرصة لقادة الشعوب الأصلية لإبداء آرائهم والإعراب عن هواجسهم وتوقعاتهم، وتساعد على ضمان سماع صوت الشعوب الأصلية على النحو المناسب في أعمال البرمجة التي تضطلع بها الأمم المتحدة. وقد عُقد الاجتماع الأول للفريق التشاوري الإقليمي بتركيبته الموسّعة في مدينة بنما في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وساعد المكتب الإقليمي للمفوضية على إطلاق شبكة أمريكية لاتينية من مؤسسات حقوق الإنسان المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، وقرر هذا الاجتماع التركيز على تعزيز التشاور مع الشعوب الأصلية باعتباره حقاً من حقوقها.