

Distr.: General
24 February 2004
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية الدورة الثالثة

نيويورك، ١٠-٢١ أيار/مايو ٢٠٠٤

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

المجالات الصادر بها تكليف

المعلومات الواردة من منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمانة العامة

قام المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، في تقريره عن دورته الثانية المعقودة في أيار/مايو ٢٠٠٣، بتحديد المقترحات والأهداف والتوصيات والمجالات التي يمكن اتخاذ إجراءات بشأنها في المستقبل، وأوصى، من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية، والشعوب الأصلية بالمساعدة في تحقيقها. وترد في هذه الوثيقة وإضافاتها المعلومات الواردة في هذا الشأن من منظومة الأمم المتحدة.

* E/C.19/2004/1



برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مئول الأمم المتحدة)

موجز

يسعى برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مئول الأمم المتحدة) إلى تحسين ظروف المعيشة، وإنشاء مأوى مناسب للجميع وتنمية المستوطنات البشرية تنمية مستدامة، مع التركيز على احتياجات الفقراء وسائر الفئات المستضعفة والمحرومة، بما في ذلك الشعوب الأصلية. ويسترشد مئول الأمم المتحدة، لدى سعيه في مجال تنمية المستوطنات البشرية، بجدول أعمال المئول وسائر الصكوك الدولية الأخرى ذات العلاقة والإطار المتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحقوق الإنسان. علما بأن الأنشطة الرئيسية التي يضطلع بها مئول الأمم المتحدة فيما يتعلق بتلبية احتياجات الشعوب الأصلية تتعلق بالجهود المبذولة لتعزيز الشمولية والإدماج الاجتماعي وإعمال حقوق الإنسان في المستوطنات البشرية، أي أنها أنشطة تتعلق بتنفيذ الهدف ١١ من الأهداف الإنمائية للألفية؛ والحملة العالمية لشؤون الحكم الحضري؛ والحملة العالمية لضمان الحيازة؛ وبرنامج الأمم المتحدة لحقوق الإسكان.

واستجابة لما أسفرت عنه الدورة الثانية للمنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، المعقودة في أيار/مايو ٢٠٠٣، من نتائج وطلبات، ولا سيما فيما يتعلق بالإجراءات المطلوبة في الفقرة ٥ (أ)، و ٣٢، و ٧٩ من التوصيات، عمد مئول الأمم المتحدة إلى تعزيز تركيزه على قضايا واحتياجات الشعوب الأصلية. ويضطلع مئول الأمم المتحدة، بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، واستجابة للطلبات الواردة في الفقرة ٣٢، بمشروع بحثي بشأن "الشعوب الأصلية وحقوقها في الإسكان الملائم: دراسة عامة". ويوضح هذا البحث أنه على الرغم من بعض السياسات والممارسات المركزة في عدد من البلدان، فإن السكان الأصليين يعانون من ظروف معيشية وسكنية أسوأ من ظروف سائر السكان عموماً. ومن المتوقع أن يُنشر في أواخر عام ٢٠٠٤ التقرير النهائي لهذه المبادرة البحثية التي تشمل - فيما تشمل - دراسات حالة من استراليا، وكندا، وإكوادور، وفنلندا، وكينيا، والمكسيك، والنرويج، والسويد، والفلبين، والاتحاد الروسي. وترد خلاصة في الجزء رابعا من هذا التقرير لأهم نتائج البحث، والملاحظات الأولية، والتوصيات.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٣-١ مقدمة - أولا
٤	٦-٤ المعلومات الأساسية والسياق العام لأنشطة موئل الأمم المتحدة بشأن قضايا الشعوب الأصلية - ثانيا
٥	١٧-٧ علاقة أنشطة موئل الأمم المتحدة بالقضايا التي أكدت عليها الدورة الثانية للمنتدى الدائم، التي تتطلب اتخاذ إجراءات من قبل مؤسسات الأمم المتحدة ووكالاتها - ثالثا
٩	٦٥-١٨ موجز العمل الجاري أدائه في الدراسة المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في السكن الملائم: لمحة عامة - رابعا
١٠	٣١-٢٢ السياق - ألف
١٢	٤٨-٣٢ الصكوك والآليات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان - باء
١٧	٦٤-٤٩ ملاحظات ختامية - جيم
٢١	٦٥ التوصيات الأولية - دال

أولا - مقدمة

١ - أُعد هذا التقرير استجابة لتوصيات برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، والمنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية في دورته الثانية، كما هي محددة في الفقرات ٥ (أ)، و ٣٢، و ٧٩ وفي فقرات أخرى من تقريره^(١) تتعلق بولاية برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤئل الأمم المتحدة) وأنشطته. وتبدي هذه الاستجابة في الجزأين ثالثا ورابعا أدناه. وينبغي النظر إلى موجز العمل الجاري المعروض في الجزء رابعا باعتباره أكثر أنشطة مؤئل الأمم المتحدة الجارية تحديدا فيما يتعلق بالشعوب الأصلية وقضاياها.

٢ - وترد في الفقرات ١١ إلى ١٥ أدناه، المعلومات والمقترحات المتعلقة بالموضوع الخاص للدورة الثالثة "المرأة الأصلية" وما يتصل بها من أنشطة مؤئل الأمم المتحدة. ويجدر بالملاحظة أيضا أن البحث الجاري العمل فيه بشأن "الشعوب الأصلية وحقوقها في الإسكان الملائم: دراسة عامة" الذي ترد خلاصته له في الجزء رابعا أدناه - يركز بشكل خاص على الظروف والقضايا المتعلقة بالمرأة الأصلية.

٣ - وفيما يلي تبيان أكثر مؤتمرات/اجتماعات مؤئل الأمم المتحدة الرئيسية المرتقبة صلة بقضايا الشعوب الأصلية:

(أ) الدورة الثانية للمنتدى الحضري العالمي، التي ستعقد في برشلونة، اسبانيا، في الفترة ١٣-١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤؛

(ب) الدورة الثانية عشرة لمجلس إدارة مؤئل الأمم المتحدة، التي ستعقد في نيروبي، كينيا، في الفترة من ١١ إلى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٥.

ثانيا - المعلومات الأساسية والسياق العام لأنشطة مؤئل الأمم المتحدة بشأن قضايا الشعوب الأصلية

٤ - يسعى مؤئل الأمم المتحدة إلى إنشاء مأوى للجميع، وتنمية المستوطنات البشرية تنمية مستدامة، مع التركيز على زيادة الشمولية والاندماج الاجتماعي، والقضاء على الفقر وإعمال حقوق الإسكان كوسيلة فعالة لتحسين ظروف المعيشة. وتتركز الأنشطة بشكل خاص على حماية الفئات المستضعفة والمحرومة، بما فيها فقراء الحضر والسكان الأصليين، ولا سيما من خلال تدابير تستهدف تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها. ويُستشهد في هذا العمل بجدول أعمال المؤئل^(٢) وإعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية^(٣) فضلا عن صكوك حقوق الإنسان، والمعاهدات، وهيئات رصدها.

٥ - ويتناول جدول أعمال الموئل قضايا الشعوب الأصلية باستفاضة، ويشير إلى هذا الموضوع ما مجموعه ١٤ من ٢٤١ فقرة، تتناول بإسهاب الظروف الراهنة والإجراءات المطلوبة. وتتضمن الفقرة ١٢٢ على الخصوص توجيهات مستفيضة للحكومات وقادة الشعوب الأصلية، من أجل "تشجيع تقدم الشعوب الأصلية المطرد، وضمان مشاركتهم مشاركة كاملة في تنمية المناطق الريفية والحضرية التي يعيشون فيها، مع الاحترام الكامل لثقافتهم ولغاتهم وتقاليدهم وتربيتهم، ومنظمتهم الاجتماعية وأنماط مستوطناتهم"^(٢).

٦ - وبناء على هذه الأهداف والتوجيهات يسعى موئل الأمم المتحدة، من خلال أنشطته المتنوعة، إلى إذكاء وعي راسمي السياسات وأصحاب المصلحة الحكوميين المركزيين والمحليين، وتعزيز قدرتهم، بحيث يتسنى معالجة قضايا الإسكان، والأرض، والممتلكات، وغيرها من القضايا الاجتماعية - الاقتصادية معالجة أكثر فعالية. ويجري تنفيذ إجراءات موئل الأمم المتحدة المتعلقة بهذه السياقات في إطار موضوع الشعوب الأصلية وقضاياها وإطار الإسهام في مبادراته الرئيسية، ألا وهي:

- (أ) تنفيذ الهدف ١١ من الأهداف الإنمائية للألفية، الذي يتوخى تحسين حياة ما لا يقل عن ١٠٠ مليون من قاطني الأحياء الفقيرة بحلول عام ٢٠٢٠؛
- (ب) الحملة العالمية لشؤون الحكم الحضري؛
- (ج) الحملة العالمية لضمان الحياة؛
- (د) وبرنامج الأمم المتحدة لحقوق الإسكان.

ثالثاً - علاقة أنشطة موئل الأمم المتحدة بالقضايا التي أكدت عليها الدورة الثانية للمنتدى الدائم، التي تتطلب اتخاذ إجراءات من قبل مؤسسات الأمم المتحدة ووكالاتها

٧ - على نحو ما ورد شرحه أعلاه، يتناول موئل الأمم المتحدة معظم القضايا التي أثيرت في الدورة الثانية للمنتدى ضمن إطار أنشطته العامة الهادفة إلى تحسين ظروف معيشة الفئات المستضعفة والمحرومة، بما فيها الشعوب الأصلية. وفي هذا الإطار، فإن عمل موئل الأمم المتحدة بشأن ضمان الحياة يتيح المجال لإقامة شراكة استراتيجية مع السكان الأصليين للتصدي للطبيعة المعقدة لقضايا الأراضي. فجميع السكان الأصليين يستشعرون بقوة تميز ثقافتهم، ومن أبرز سمات هذه الثقافات وجود علاقة خاصة بالأرض. كما أن عمل موئل الأمم المتحدة فيما يتعلق بتخفيف وطأة الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ينطوي على إمكانية إقامة صلات طبيعية مع مصادر رزق الشعوب الأصلية. ويسعى موئل الأمم المتحدة

إلى تعزيز مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في تنمية المستوطنات البشرية وما يتصل بذلك من عمليات صنع القرار. ويتعلق ذلك أيضا إلى حد بعيد باحتياجات وهموم الشعوب الأصلية. وعلى ما تنطوي عليه المستوطنات الحضرية من إمكانات هائلة بوصفها محركات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإنها يمكن أيضا أن تتسبب في الوقت نفسه في الاستبعاد الاجتماعي وتشديده، وحرمان الفقراء، والنساء والشباب، والشعوب الأصلية والأقليات الدينية أو العرقية وغيرها من الفئات المهمشة، من منافع الحياة الحضرية. ويتركز اهتمام موئل الأمم المتحدة في هذا الصدد على تعزيز التوسع الحضري المستدام وتقليص الفقر في المناطق الحضرية مع مشاركة فعالة من المجتمع المدني، ومشاركة عريضة من جانب الشباب على الأخص.

٨ - ويؤكد جدول أعمال الموئل على ضرورة العمل بالمشاركة مع الشباب، بمن فيهم شباب السكان الأصليين، في برامج العمالة وتنمية المهارات المهنية التي تعزز قدرتهم على المشاركة مشاركة كاملة في تقليص الفقر في الحضر. ومع أن موئل الأمم المتحدة لا توجد لديه مشاريع أو برامج معينة بشأن أفعال وشباب الشعوب الأصلية، فإن لديه الخبرة والمعارف للتعامل مع السلطات المحلية من خلال أنشطته البرنامجية المختلفة. وبتابع هذا النهج يمكن إعداد وتنفيذ مشاريع مبتكرة على الصعيد المحلي تخص شباب الحضر. بمن فيهم شباب السكان الأصليين.

٩ - وبغية تحقيق التآزرية والأمثلة لاستخدام الموارد المخصصة للشباب في مختلف الوكالات، يُعد من الضروري أن تشارك وكالات الأمم المتحدة وتسهم على نحو فعال في البرمجة المشتركة. وعلى ذلك يعتزم موئل الأمم المتحدة التعاون مع سائر الوكالات على التصدي لقضايا الشباب، بمن فيهم شباب الشعوب الأصلية، من خلال مبادرة الشراكة العالمية للشباب في أفريقيا. والكيانات التي عينها مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة في دورته التاسعة عشرة المعقودة عام ٢٠٠٣، للمشاركة في هذا التعاون هي منظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة^(٤).

١٠ - ومن المتوخى أن يعمل المنتدى الحضري العالمي الثاني - الذي هو جزء من المنتدى العالمي للثقافات المقرر انعقاده في برشلونة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ - على كم شمل الشباب من كل أنحاء العالم. وسوف يتيح هذا المنتدى سبلا لمشاركة المجتمعات الأصلية، ولا سيما

شبابها. وقد أقام موئل الأمم المتحدة لهذا الغرض علاقات مع منظمات من قبيل فريق حقوق الأقليات.

١١ - ولدى موئل الأمم المتحدة وحدة تنظيمية معينة - هي وحدة سياسات شؤون الجنسين - تهدف إلى ضمان قيام موئل الأمم المتحدة بتنفيذ سياسته المتعلقة بشؤون الجنسين تنفيذاً فعالاً، وتحقيق التزام جدول أعمال الموئل بالمساواة بين الجنسين. علماً بأن سياسة موئل الأمم المتحدة المتعلقة بشؤون الجنسين هي ذات أهداف عامة ثلاثة فيما يلي بيانها:

(أ) تعزيز المساواة في الحقوق بين الجنسين وتمكين المرأة على الصعيد الدولي في مجال تنمية المستوطنات البشرية؛

(ب) دعم الحكومات، والمنظمات غير الحكومية، وسائر الشركاء في عملية بناء القدرات والتنمية من أجل تعميم مبدأ المساواة بين الجنسين في تنمية المستوطنات البشرية؛

(ج) تعميم منظور المساواة بين الجنسين في جميع أنشطة موئل الأمم المتحدة.

وفي سعي موئل الأمم المتحدة إلى تحقيق هذه الأهداف، فإنه يركز بشكل خاص على احتياجات أكثر الفئات النسائية استضعافاً وحرماناً، بمن فيهن نساء الشعوب الأصلية.

١٢ - والطريقة الرئيسية للتوعية في مجال تمكين المرأة في المستوطنات البشرية تتأتى من الشبكات النسائية العالمية التي تشارك في لجنة هوايرو. وتشمل هذه الشبكات الائتلاف الدولي للموئل وشبكة المرأة والمأوى، ومنظمات القواعد الشعبية العاملة معاً بالتآخي والمجلس الدولي للمرأة. وترمي هذه الشبكات إلى النهوض بقدرة المرأة على صعيد القواعد الشعبية في العالم بأسره من أجل تعزيز وهيئة المجتمعات المستدامة. وتهدف فرقة العمل المعنية بقضايا نوع الجنس، والتي هي هيئة من الهيئات الداخلية في موئل الأمم المتحدة، إلى تعميم مبدأ المساواة بين الجنسين في جميع جوانب عمل البرنامج. وتجتمع هذه الهيئة بانتظام لوضع نهج موحد وطرائق ووسائل وأدوات موحدة لتعميم المساواة بين الجنسين. ومن بين أعضائها أشخاص يقومون بدور ضباط الاتصال فيما يتعلق بشؤون الجنسين في المكاتب الإقليمية الثلاثة في ريو دي جانيرو، بالبرازيل، وفوكوكا، باليابان، ونيروبي.

١٣ - وموئل الأمم المتحدة وشركاؤه من الشبكات النسائية، إذ يعملون مع مكتب الأمم المتحدة للمستشارة الخاصة للأمين العام للقضايا الجنسانية والنهوض بالمرأة؛ وشعبة النهوض بالمرأة وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة؛ واللجنة المشتركة بين الوكالات المعنية بالمرأة والمساواة بين الجنسين؛ ولجنة هوايرو، الهيئة الجامعة للشبكات الدولية المعنية بالمرأة والمترن والمجتمع، يعكفون حالياً على أداء طائفة واسعة من الأنشطة الهادفة إلى

إدخال شواغل المرأة على الصعيد الشعبي في مجال صنع القرارات ورسم السياسات على الصعيد العمومي في مختلف المستويات. ويشارك في أداء الأنشطة الجارية الأكاديمية الدولية للمنظمات الشعبية النسائية، وذلك في مجال التعلم عن طريق الأقران في مجتمعات الشمال والجنوب، و “الحوارات على الصعيد المحلي” لتفعيل مشاركة النساء على الصعيد الشعبي في صنع القرارات على صعيد السلطة المحلية. وتعمل وحدة سياسات شؤون الجنسين بالتعاون الوثيق مع الحملة العالمية لضمان الحيازة والحملة العالمية لشؤون الحكم الحضري الرشيد. ويجري أيضا القيام بأنشطة موسعة فيما يتعلق بحقوق المرأة في الملكية. وتم في عام ٢٠٠٠ إعداد مشروع ورقة عن السياسات المتعلقة بالمرأة وشؤون الحكم الحضري، يقوم الشركاء حاليا بمراجعته.

١٤ - يوضح البحث الجاري بشأن الشعوب الأصلية والحق في الحصول على السكن اللائق أن النساء يتضررن إلى حد كبير من ظروف السكن غير اللائق ومن غيرها من العوامل التي تنتهك حقوق الإسكان أو تعرقل أعمال هذه الحقوق.

١٥ - وكما لوحظ آنفا فيما يتعلق بشباب الشعوب الأصلية، يوفر المنتدى الحضري العالمي - المقرر عقده في برشلونة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤ - سبلا لإشراك النساء من الشعوب الأصلية في أنشطته، وفرصا لمن لطرحت المسائل التي تشغلهن.

١٦ - غير أن أهم نشاط لموئل الأمم المتحدة بالتحديد في مجال الشعوب الأصلية والمسائل المتعلقة بها يتمثل في المبادرة البحثية بشأن “الشعوب الأصلية والحق في الحصول على السكن اللائق: لمحة عامة” التي اتخذت على صعيد برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإسكان، الذي ينفذ بالاشتراك مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وقد اتخذت هذه المبادرة استجابة للفقرات ٦ (أ)، و ٢٥ (هـ)، و ٢٨ (ب) من تقرير المنتدى الدائم عن دورته الأولى^(٥)، وهي أيضا مساهمة في أعمال الأمم المتحدة المضطلع بها على صعيد المنظومة ككل، على النحو المحدد والمطلوب في الفقرات ٣ (أ) إلى ٣ (ج) و ٨، و ٢٤ من التقرير ذاته، واستجابة إلى المتطلبات الواردة في الفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة ١٩١/٥٧ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. كما تأتي هذه المبادرة استجابة إلى توصيات عدة صادرة عن الدورة الثانية للمنتدى، ولا سيما الاحتياجات المحددة في الفقرة ٣٢ من تقرير تلك الدورة^(١).

١٧ - وفي تلك التوصية (الفقرة ٣٢) يسترعي المنتدى انتباه جميع الجهات المعنية، بما فيها الحكومات ومؤسسات الأمم المتحدة ذات الصلة، إلى التزعة العالمية إلى التوسع الحضري المتزايد، التي تؤثر كذلك إلى حد كبير على السكان الأصليين، وتدعو إلى اتخاذ إجراءات تركز على تحسين أحوال معيشة الشعوب الأصلية وسكنها. وتوصي تلك الفقرة على

الخصوص بأن يقدم موئل الأمم المتحدة تقريراً إلى المنتدى في دورته الثالثة وبأن يساهم في الحوار بشأن ذلك الموضوع. وحيث أنه لم يتسن القيام في الوقت المحدد بإنهاء البحث المضطلع به واستكمال تقريره المزمع تقديمه إلى المنتدى في دورته الثالثة، يقدم في الجزء رابعاً أدناه موجز عن العمل الجاري أداءه يعرض أهم النتائج والملاحظات والتوصيات الأولية.

رابعاً - موجز العمل الجاري أداءه في الدراسة المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في السكن الملائم: ملحة عامة

١٨ - يطلع بهذه الدراسة باعتبارها نشاطاً من أنشطة برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإسكان، بالتعاون الوثيق مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وأمانة المنتدى. وقد راعت المنهجية المتبعة في الدراسة نطاقها العالمي وكونها أول دراسة من نوعها. وتتضمن الدراسة استعراضاً للأدبيات ذات الصلة، وتحديدًا لدراسات للحالة، ومجموعة من البيانات الأولية استمدت من خلال الاتصالات المباشرة بمنظمات/شبكات الشعوب الأصلية.

١٩ - المعروض فيما يلي هو موجز للنتائج الأولية لهذه الدراسة. ولا يشمل هذا الموجز مناقشة لدراسات الحالة التي أجريت، ولكنه يستفيد من الدروس المستخلصة منها. وسوف تتناول وبشيء من التفصيل تجارب من أستراليا، وإكوادور، والاتحاد الروسي، والسويد، والفلبين، والمكسيك، والنرويج، وفنلندا، وكينيا، وكندا، في التقرير النهائي الذي سيصدر في أواخر سنة ٢٠٠٤.

٢٠ - وتشكل الشعوب الأصلية في كل منطقة من مناطق العالم فئة من أكثر الفئات حرماناً. وتعاني من هذا الحرمان في جميع الميادين الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والبيئية، والثقافية، مما ينعكس على أحوالها المعيشية والسكنية. وتقدم الدراسة ملحة عامة لهذه الأحوال، وتقييماً لمدى الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في الإسكان وإعمالها. وتركز الدراسة، حيثما كان ذلك ممكناً، على تجارب النساء من الشعوب الأصلية في مجال الإسكان، ذلك أن النساء هن اللاتي يتحملن غالباً وطأة سوء الأحوال السكنية، ويعشن فيما يتعلق بالإسكان أشكالاً من عدم المساواة قائمة على نوع الجنس. ورغم أهمية السكن في الحياة اليومية للشعوب الأصلية، والارتباط الوثيق بين الحق في الإسكان والحق في الأرض، فإنه يبدو أن هذه الدراسة هي أول تقرير بحثي مكرس بالتحديد للأحوال السكنية للشعوب الأصلية.

٢١ - ويتبع الموجز بنية التقرير النهائي الجاري إعداده، باستثناء دراسات الحالة التي استبعدت من هذا الموجز. ويقدم الجزء ألف سياق المناقشة التي تلي. ويحدد تعاريف أو

بالأحرى خصائص المصطلح “أصلي”، ويقدم لمحة عامة موجزة لأحوال معيشة الشعوب الأصلية، وكذلك مقدمة من علاقة هذه الأحوال بالأرض. ويقدم الجزء باء لمحة عامة عن التشريعات الدولية المتعلقة بحقوق الإسكان على العموم لا سيما فيما يتعلق بالشعوب الأصلية. ويتناول الجزء جيم دراسات الحالة التي أجريت ويبرز أوجه التماثل والمواضيع المستجدة. كما أوردت الدراسة بتفصيل ملاحظات ذات طابع عام بشأن حالة حقوق الإسكان للنساء والرجال من الشعوب الأصلية. وتشكل هذه الملاحظات الختامية أساس التوصيات الأولية في مجال العمل على الصعيدين الوطني والدولي (في الجزء دال) لتحسين الأحوال السكنية للشعوب الأصلية.

ألف - السياق

من يعتبر من الشعوب الأصلية؟

٢٢ - يقدر عدد الأفراد المنتمين إلى شعوب أصلية بأكثر من ٣٠٠ مليون يوجدون في أكثر من ٧٠ بلد في شتى أنحاء العالم. وفي حين أنه لا يوجد تعريف متفق عليه عالمياً للمصطلح “أصلي”، تبقى التوصيفات الأكثر موثوقية على الصعيد الدولي هي تلك المقترحة في “تقرير خوسيه مارتينيز كوبو لعام ١٩٨٦”^(٦) وفي “اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة”. ويتضمن كلا التعريفين تأكيداً على مبدأ التعرف على الذات.

٢٣ - وجاء في تقرير مارتينيز كوبو أن المجتمعات والشعوب والأمم الأصلية هي تلك التي لديها امتداد تاريخي يسبق مجتمعات ما قبل الغزو وما قبل الاستعمار التي تشكلت على أراضيها، والتي تعتبر نفسها متميزة عن سائر قطاعات المجتمعات السائدة حالياً في تلك الأراضي.

٢٤ - وتنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ على أن الشعوب تعتبر شعوباً أصلية إما بسبب انحدرها من السكان الذين كانوا يقطنون في المنطقة قبل الاستعمار، أو لأنها لا تزال تحتفظ بمؤسساتها الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية منذ الاستعمار وإقامة الدول الجديدة. وتنص على أن التعرف على الذات يعتبر “معياراً أساسياً” لتحديد المجموعات التي تنطبق عليها الاتفاقية.

٢٥ - وقد اعتمدت هذه الدراسة على كلا هذين التوصيفين لتحديد مدى ملاءمة دراسات الحالة، بالاعتماد خصوصاً على مفهوم التعرف على الذات.

الأحوال المعيشية الحالية للشعوب الأصلية

٢٦ - تتسم الأحوال المعيشية للشعوب الأصلية بشدة الحرمان، حيث أن الفقر يمثل أحد السمات التي تطبع حياة العديد من هذه الشعوب إن لم يكن معظمها. ففي جميع البلدان تقريبا، تكون الشعوب الأصلية على الأرجح أقل من غالبية السكان دخلا، ويعيشون في ظل ظروف معيشة مادية أسوأ (بما في ذلك اكتظاظهم في مساكن سيئة)، ولديهم موجودات أقل قيمة، وإمكانية حصولهم على التعليم والرعاية الصحية وما يتصل بهما من خدمات أقل وأسوأ. كما أنهم أقل حظا في الوصول إلى أسواق العمل، والحصول على الأراضي، والائتمانات وطائفة من السلع والخدمات الأخرى، وتمثيلهم السياسي أضعف. وتعاني الشعوب الأصلية في العديد من البلدان من التمييز على نطاق واسع. بل إنه في الحالات التي تتوفر فيها خدمات التعليم والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات، فإنها غالبا ما تكون غير ملائمة من الناحية الثقافية.

الشعوب الأصلية والأرض

٢٧ - تكتسي الأراضي والأقاليم والموارد أحيانا أهمية روحية واجتماعية وثقافية واقتصادية بالنسبة إلى الشعوب الأصلية، وترتبط ارتباطا وثيقا بهويتها وبقائها وحيويتها. ويمكن أن يعزى الحرمان الاجتماعي والاقتصادي الذي تعاني منه الشعوب الأصلية في شتى أرجاء العالم إلى تجريد الشعوب الأصلية من أراضيها سواء في الماضي أو في الوقت الحاضر، وإلى إقصائها عن النشاط الاقتصادي.

٢٨ - وفي الوقت الراهن، تقع أعمال نزع ملكية أراضي الشعوب الأصلية ومواردها، لجملة أسباب منها عدم اعتراف الدول بحق الشعوب الأصلية في امتلاك الأراضي، والأقاليم، والموارد، و/أو نزعها ملكية أراضي الشعوب الأصلية من أجل "المصالح الوطنية" بما فيها التنمية. وسواء كانت الشعوب الأصلية تعيش في أستراليا، أو كندا، أو إكوادور، أو المكسيك، أو البلدان الاسكندنافية، أو الفلبين، أو الاتحاد الروسي، فإنها تفتقر لضمان الحياة وتعيش في ظل التهديد بإجلائها قسرا من منازلها و/أو من أراضيها.

٢٩ - علما بأن مصادرة أراضي الشعوب الأصلية لأغراض التنمية دون اتخاذ إجراءات تعويض ملائمة أمر يضر بوضعها الاجتماعي والاقتصادي. ففي جميع أنحاء العالم، تمثل أراضي الشعوب الأصلية ومواردها أهدافا مرغوبا فيها لإنجاز مشاريع إنمائية واسعة النطاق، مثل السدود المخصصة لإنتاج الطاقة الكهربائية أو المتعددة الأغراض، وكذلك لاستخراج المعادن، وقطع الأشجار، وإنجاز مشاريع التنمية السياحية. إن عمليات المصادرة تلك تدفع

بالشعوب الأصلية من الأرياف إلى المناطق الحضرية، حيث السكن نادر وعالي التكلفة ويستحيل الحصول عليه أحيانا عديدة بسبب التمييز.

٣٠ - إن لفقدان الأراضي تأثير شديد للغاية على النساء من الشعوب الأصلية. فهو يؤدي غالبا إلى زيادة عبء العمل الذي يتحملنه مما يضطرهن إلى مشي مسافات طويلة للعثور على مصادر بديلة للمياه. بل إن المرأة يتهددها خطر فقدان دورها الأساسي في الإنتاج الزراعي، مما يقصبيها عن الأنشطة الإنتاجية المدرة للدخل ويرغمها على الاعتماد على الرجل.

حق تقرير المصير، والأرض، والإسكان

٣١ - إن تجريد الشعوب الأصلية من أراضيها قد سلبها القدرة والفرصة لاستخدام مواردها الخاصة بما للمضي قدما بتنميتها. وذلك ما أضر ضررا كبيرا بقدرتها على الحصول على السكن الملائم والحفاظ عليه. وحيث أن الاستفادة من السكن الملائم يتوقف إلى حد كبير على حصول الشعوب الأصلية على الموارد والسيطرة عليها، فإن السكن يجب أن ينظر إليه باعتباره جزءا لا يتجزأ من الحق في تقرير المصير والحق في الأرض - وهما أساس الكفاح الذي تخوضه الشعوب الأصلية في شتى أرجاء العالم. فلو كانت الشعوب الأصلية تتمتع بحق حيازة الأراضي، لكان بإمكانها اختيار الهجرة إلى المدن أم لا. وفي الوقت ذاته، من شأن ضمان حق حيازة الأراضي أن يوفر أساسا اقتصاديا يمكن استخدامه لمساعدة السكان الأصليين الذين يعيشون في الحضر.

باء - الصكوك والآليات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

٣٢ - ثمة إطاران قانونيان دوليان لحقوق الإنسان يميان حق الشعوب الأصلية في الإسكان ألا وهما: الصكوك الدولية المتصلة بحقوق الإسكان والصكوك الخاصة بالشعوب الأصلية. وتحظى حقوق نساء الشعوب الأصلية بالحماية في نطاق كل من هذين الإطارين من خلال الأحكام المتعلقة بعدم التمييز والمساواة.

الصكوك والآليات المتعلقة بالحق في الإسكان

٣٣ - هناك وثائق دولية عديدة لحقوق الإنسان تتصل بالحق في السكن المناسب؛ فهناك معاهدات تقنن هذا الحق، وهيئات لرصد المعاهدات تطبق هذا الحق وتقيّم المدى الذي وصلت إليه الدولة الطرف في تنفيذه، وتوفر التعليقات العامة تفسيرا لهذا الحق؛ ويقدم المقررون الخاصون تحليلا مستقلا للحق مستخدمين السياقات القطرية الخاصة لإبراز النتائج التي توصلوا إليها؛ وتكرر القرارات المتعلقة بحقوق الإنسان والوثائق الصادرة عن المؤتمر العالمي التأكيد على الحق والتعليق عليه سياسيا. وقد استعرضت هذه الدراسة مختلف

الإشارات إلى الحقوق المتعلقة بالإسكان، مبرزة الأحكام ذات الصلة المتعلقة برجال ونساء الشعوب الأصلية بما في ذلك، ضمن أمور أخرى:

- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛
- تعليقات عامة اعتمدت من هيئات رصد المعاهدات؛
- قرارات اعتمدها لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية - الموئل؛
- تقارير المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني بالسكن المناسب^(۷)؛
- منهاج عمل بيجين الصادر عن المؤتمر العالمي المعني بالمرأة؛
- جدول أعمال الموئل.

وما يتلو ذلك هو عبارة عن لحة عامة عن أبرز هذه الصكوك، ألا وهو العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليقان العامان عليه رقم ٤ ورقم ٧.

الأحكام القانونية للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٣٤ - يتضمن العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أهم تقنين للحق في الإسكان. وتعتبر الدول التي صدقت على العهد ملزمة قانوناً بأحكامه. المادة ١١ (١) تتضمن الحق في "مستوى معيشي كاف يشمل الغذاء والكساء والمأوى" و "وتحسين متواصل للظروف المعيشية". وينبغي أن تُمارس جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفقاً للمادة ٢ (٢) (عدم التمييز) والمادة ٣ (المساواة بين الرجال والنساء). ويعني ذلك أن من حق الشعوب الأصلية التمتع بحق الإسكان دون تمييز بالتساوي مع أغلبية السكان. كذلك يحق لنساء الشعوب الأصلية التمتع بحق الإسكان دون تمييز بالمساواة مع رجال الشعوب الأصلية وأغلبية السكان على حد سواء.

٣٥ - ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي الهيئة المنوط بها رصد المعاهدة، والمسؤولة عن رصد امتثال الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهي مسؤولة أيضاً عن توضيح الحقوق التي دونت في العهد، وقد

قامت بتفسير معنى الحق في المسكن المناسب في تعليقيين عامين كجزء من هذه الولاية المنوطة بها. وعلى الرغم من أن هذين التعليقيين غير ملزمين قانونا في حد ذاتهما، فإنهما يوفران التوجيه اللازم وهما يستهدفان مساعدة الحكومات في تنفيذ التزاماتها القانونية بوصفها دولا أطرافا في العهد.

التفسيرات القانونية للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٣٦ - يحدد التعليق العام رقم ٤ (١٩٩١) "الحق في السكن الملائم"، سبعة عناصر أساسية لازمة لكي يصبح السكن ملائما، منها مثلا الضمان القانوني للحيارة؛ وتوفير الخدمات والمواد والمرافق والهياكل الأساسية؛ والقدرة على تحمل التكلفة؛ والصلاحيات للسكن، وقابلية الوصول إلى المساكن؛ والموقع، وملاءمة السكن من الناحية الثقافية. ويوفر تحليل ظروف السكن للشعوب الأصلية في ضوء هذه العناصر السبعة إطارا يجري من خلاله فهم الحرمان الذي تتعرض له الشعوب الأصلية. كما أنه يساعد على تقييم المدى الذي بلغته الشعوب الأصلية في التمتع بالحق في السكن الملائم.

٣٧ - "ويعتبر التعليق العام رقم ٧ (١٩٩٧)، على الحق في السكن الملائم (المادة ١١ (١) من العهد)، والمتعلق بحالات إخلاء المساكن بالإكراه" أشمل الوثائق القانونية المتصلة بالإخلاء القسري للمساكن في القانون الدولي. فهو يُعرّف الإخلاء القسري للمساكن بأنه نقل الأفراد والأسر و/أو المجتمعات المحلية رغما عنهم بشكل دائم أو مؤقت من بيوتهم و/أو أراضيهم، دون إتاحة سبل مناسبة للحماية القانونية أو غيرها من أنواع الحماية.

٣٨ - ويسلم التعليق العام رقم ٧ بأن حالات الإخلاء القسري للمساكن تؤثر تأثيرا سلبيا للغاية على الشعوب الأصلية، وخاصة على نساء هذه الشعوب. وهو ينص على ضرورة أن تمتنع الدولة عن إخلاء المساكن قسرا، وأن تكفل تطبيق أحكام القانون على وكلائها أو أي أطراف ثالثة تمارس الإخلاء القسري. ويوضح التعليق العام أيضا أنه فضلا عن الحكومة، فإن الملاك، ومقاولي البناء في القطاع الخاص، بل والمؤسسات الدولية، لا ينبغي لهم الاشتراك في ممارسة الإخلاء القسري.

٣٩ - ويقدم التعليق توجيهها للدول والأطراف الفاعلة الأخرى فيما يتعلق بالإجراءات المقبولة، قبل التخطيط لإخلاء المساكن قسرا وبعده وأثناءه. فقبل تنفيذ الإخلاء القسري للمساكن، على سبيل المثال، ينبغي للدولة أن تستكشف "جميع البدائل العملية" بغية الحيلولة دون الإخلاء القسري.

٤٠ - وكما بينت كثير من دراسات الحالة التي استعرضتها هذه الدراسة البحثية، فإن الإخلاء القسري للمساكن يعتبر من أكثر الشواغل الإسكانية الملحة التي تواجه الشعوب

الأصلية. وينبغي أن يُنظر إلى كل حالة من حالات الإخلاء القسري للمساكن التي تمس السكان الأصليين في ضوء مبادئ حقوق الإنسان المبينة في التعليقين العامين ٤ و ٧.

تطبيق الأحكام القانونية للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: أنشطة لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٤١ - طرحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية موضوع مساكن الشعوب الأصلية في عدد من المناسبات. ففي الاستعراض المتعلق ببيرو الذي أجرته اللجنة عام ١٩٩٧، على سبيل المثال، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء كثرة حالات الإخلاء القسري في حوض الأمازون مما أسفر عن تدمير موئل السكان وطريقة حياتهم. وفي الاستعراض المتعلق بكندا الذي أجرته اللجنة عام ١٩٩٨، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء نقص السكن المناسب للشعوب الأصلية، ونقص إمكانية الحصول على قدر كاف من مياه الشرب المأمونة لمجتمعات الشعوب الأصلية، وإزاء كون ما يقرب من ربع مساكن أسر الشعوب الأصلية تحتاج إلى إصلاحات كبيرة وتفتقر إلى المرافق الأساسية. وفي الاستعراض المتعلق بأستراليا الذي قامت به اللجنة في عام ٢٠٠٠ أعربت اللجنة عن قلقها لأن سكان أستراليا الأصليين ما زالوا يعانون من الحرمان نسبياً في مجالات الإسكان والعمل والصحة والتعليم.

الصكوك والآليات المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالشعوب الأصلية

٤٢ - يتضمن عدد من الوثائق المتعلقة بحقوق الإنسان والمتصلة على وجه التحديد بالشعوب الأصلية إشارات هامة إلى حقوق الإسكان وما يتعلق بها من مبادئ. ويرد أدناه موجز لأهم نقاط بعض هذه الصكوك الرئيسية.

اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة

٤٣ - تعد الاتفاقية رقم ١٦٩ أشمل صك دولي يتعلق بظروف معيشة وعمل الشعوب الأصلية والقبلية، وأكثرها استيفاء. وهي، كمعاهدة دولية، تصبح ملزمة قانوناً بمجرد التصديق عليها. وقد صدق على الاتفاقية ١٧ بلدان حتى نهاية عام ٢٠٠٣.

٤٤ - وتؤكد الاتفاقية على حق الشعوب الأصلية والقبلية في التحكم في تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما تسلم الاتفاقية بأن الشعوب الأصلية والقبلية تربطها علاقة خاصة بالأرض وأن هذه العلاقة هي أساس بقائها الثقافي والاقتصادي. وتدعو الاتفاقية، في هذا الصدد، إلى اتخاذ عدد من التدابير الخاصة لحماية حقوقها في الأرض، بما في ذلك الحاجة إلى حماية الشعوب الأصلية والقبلية من التعدي على أراضيها أو الانتفاع بها دون ترخيص،

والحاجة إلى حماية هذه الشعوب من الترحيل أو الإخلاء القسري من أراضيها. كما تنص الاتفاقية على المساواة بين نساء الشعوب الأصلية في الحقوق.

مشروع إعلان الأمم المتحدة المتعلق بالشعوب الأصلية

٤٥ - على الرغم من أن مشروع الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية ما زال قيد التفاوض من جانب الحكومات - ومن ثم فهو غير ذي صفة قانونية رسمية - فمن الواضح أن منظمات الشعوب الأصلية تستخدمه في نضالها لنيل حقوق الإنسان. ويتضمن مشروع الإعلان، فيما يختص بالإسكان، عدة أحكام تتعلق بالإخلاء القسري. فهي تشدد على حق الشعوب الأصلية في ألا تُرحل قسراً من أراضيها، وعلى أنه لا يجوز أن يحدث الترحيل إلى مكان جديد بدون إعراب الشعوب الأصلية عن موافقتها الحرة المستنيرة وبعد دفع تعويض مناسب أو توفير خيار العودة. كما يبين الإعلان حقوق الشعوب الأصلية في أن تحتفظ بأنشطتها الاقتصادية، وحققها في اتخاذ تدابير خاصة لتحسين أوضاعها الاقتصادية والاجتماعية وفي تحديد أولوياتها فيما يتعلق بالتنمية. وعلاوة على ذلك، ينص الإعلان على المساواة وعدم التمييز بين رجال ونساء الشعوب الأصلية.

المقرر الخاص للجنة حقوق الإنسان المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية

٤٦ - يسلط التقرير الأول للمقرر الخاص (E/CN)۹/۲۰۰۲/۷۷. الضوء على مجمل أشكال الحرمان التي تعاني منها الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم، وخاصة فيما يتعلق بحقوقها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويكرّس التقرير الثاني (E/CN)۴/۲۰۰۳/۹. و ۱-۳ (Add). لتحليل انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن القيام بمشاريع إنمائية كبيرة الحجم أو رئيسية من قبيل إقامة السدود الكهرمائية. ويشير التقرير إلى أن هذه المشاريع مبعث قلق شديد للشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم ولها آثار خطيرة على مساكنها. ويوضح التقرير أن ممارسة إخلاء المنازل قسراً أو إعادة التوطين دون إرادتها أمر شائع الحدوث في المشاريع الإنمائية ذات الحجم الكبير. وأن هذه الممارسة تنتهك الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية للشعوب الأصلية. كما يشير التقرير إلى أن الأطفال والنساء على وجه الخصوص يتضررون من هذه الممارسة.

إعلان بيجين المتعلق بنساء الشعوب الأصلية

٤٧ - على الرغم من أن إعلان بيجين المتعلق بنساء الشعوب الأصلية لا يمثل وثيقة رسمية من وثائق المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، فإنه يتضمن عدداً من الأحكام لتحسين الأحوال المعيشية والسكنية لنساء الشعوب الأصلية. وقد اعتمدت الوثيقة من جانب نساء الشعوب

الأصلية في المؤتمر كرد فعل لعدم موافقتهم على الوثائق الرسمية للمؤتمر، إذ إن منهاج عمل بيجين لم يعترف بالأسباب العامة لأشكال الحرمان التي يتعرض لها.

٤٨ - ويدعو الإعلان المجتمع الدولي والحكومات إلى احترام حقوق الشعوب الأصلية في أن تقرر بنفسها ما تفعله بأراضيها وأقاليمها، وخاصة في سياق قيام الحكومات الوطنية بفتح أقاليم الشعوب الأصلية أمام الشركات الاستثمارية الأجنبية من قبيل شركات التعدين. كما تطالب الوثيقة بأن يتاح لجميع المرشدين داخليا من أفراد الشعوب الأصلية العودة إلى مجتمعاتهم وأن تقدم لهم خدمات الدعم اللازمة.

جيم - ملاحظات ختامية

٤٩ - كشفت الدراسة البحثية أنه في حين تتسم الشعوب الأصلية ومجتمعاتها في جميع أنحاء العالم بالتمايز من الناحية الثقافية، فإن أحوالها وخبراتها فيما يتعلق بالسكنى تتشابه بصورة ملحوظة. ويقدم هذا الجزء لمحة عامة عن أبرز جوانب التشابه.

الاستعمار، وتقرير المصير، والاستبعاد من عملية صنع القرار

٥٠ - عانت غالبية الشعوب الأصلية التي استعرضتها الدراسة من آثار الاستعمار. وفي كثير من الحالات، تعرض وجود الشعوب الأصلية وهويتها واستقلاليتها للخطر من جراء الاستعمار وما ترتب عليه من آثار.

٥١ - ويعد افتقار الشعوب الأصلية إلى حق تقرير المصير واستبعادها من هياكل وعمليات صنع القرار أحد الآثار المستمرة للاستعمار. ويعني ذلك، فيما يتعلق بالإسكان، تأثير الشعوب الأصلية تأثرا سلبيا فيما يتعلق بالحصول على الموارد اللازمة لبناء مساكنها وإدارتها وفي التحكم في هذه العملية. وفي الوقت ذاته، لم توجه الدعوة لكثير من الشعوب الأصلية للاشتراك بصورة جدية في وضع وتنفيذ سياسات وبرامج الإسكان الحكومية، ولا في المناقشات أو المفاوضات مع الأطراف الفاعلة الحكومية وغير الحكومية فيما يتعلق بمشاريع التنمية التي تنفذ في أراضيها.

أشكال الحرمان الاجتماعي الاقتصادي

٥٢ - في جميع البلدان التي استعرضتها هذه الدراسة البحثية تقريبا، اتسمت مجتمعات الشعوب الأصلية بمستويات معيشية متدنية مقارنة بمستويات أغلبية السكان. وتنطبق أشكال الحرمان هذه على الصحة والتعليم والعمل وكذلك الإسكان.

الحقوق في الأراضي

٥٣ - كشفت دراسات الحالة عن وجود علاقة متينة بين حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي وبين الإسكان. وتعني هذه العلاقة أن أوجه الحرمان التي تعاني منها الشعوب الأصلية في مجال الإسكان لا يمكن علاجها ما لم يتم الاعتراف بحقوقها في الأراضي، وتسوية الصراعات المتعلقة بالأراضي، وما لم تصبح حماية البيئة الطبيعية إحدى الأولويات. وستظل حقوق نساء الشعوب الأصلية في الإسكان متضررة لحين إعمال حقوقهن في تملك الأراضي. ويبدو أن حق تقرير المصير يشكل عاملاً هاماً لتحسين الظروف المعيشية، والقضاء على الفقر والحرمان من السكن بالنسبة للشعوب الأصلية.

التمييز ضد الشعوب الأصلية (و ضد نساءها بصفة خاصة)

٥٤ - تتعرض الشعوب الأصلية للتمييز والإجحاف في كل الجوانب المتعلقة بالإسكان تقريباً، بما في ذلك: القوانين والسياسات ذات الآثار التمييزية، والتمييز في تخصيص الموارد للإسكان، والممارسات التمييزية في سوق العقارات من جانب ملاك العقارات في القطاع الخاص (تلك السوق التي غالباً ما تمنع السكان الأصليين من تأجير حتى أسوأ المساكن). والحق أن السياسات والبرامج الإسكانية وغيرها من السياسات والبرامج الإنمائية تنحو إما إلى التمييز بشكل مباشر ضد الشعوب الأصلية أو يكون لها آثار تمييزية على ظروفها المعيشية. وغالباً ما تواجه الشعوب الأصلية الكثير من التمييز ضدها عندما تحاول الحصول على ائتمانات وقروض لشراء أو بناء مساكن خاصة بها. وعندما تحصل على المساكن فغالباً ما لا تحصل على الخدمات الأساسية، مثل المياه الصالحة للشرب، والطرق الممهدة، والكهرباء. وغالباً ما توجد العيادات الصحية والمدارس على مسافات شديدة البعد عن مجتمعات الشعوب الأصلية.

٥٥ - وتشير الدراسة إلى أن هذه الظروف التمييزية غير المناسبة تنتشر حتى في البلدان التي توجد فيها قوانين وآليات وطنية تهدف إلى تعزيز المساواة والحماية من التمييز في الإسكان و/أو تشريعات تعترف بحقوق الشعوب الأصلية في ملكية الأراضي. وفي كثير من الحالات أثبتت التجربة للشعوب الأصلية التي تعيش في بلدان صدقت على الاتفاقيات أو المعاهدات الدولية التي تحمي حقوق الشعوب الأصلية في الإسكان والأراضي، أن هذه الالتزامات القانونية الدولية غالباً ما تُهمل في مواجهة المصالح المتعلقة بالتنمية الاقتصادية.

٥٦ - وتظهر الدراسة أن نساء الشعوب الأصلية يتحملن وطأة هذه الظروف غير المناسبة. وهن يعانين في الوقت ذاته من أشكال من الإجحاف الإسكاني بسبب نوع الجنس، من قبيل العنف العائلي، والتمييز نتيجة للعادات والتقاليد والمعتقدات التي غالباً ما تقلص من فرص

حصول النساء على الحق في وراثة الأرض والممتلكات والمساكن أو التحكم فيها أو تحرم عليهن ذلك الحق. وفي كثير من الحالات، تصبح الوسيلة الوحيدة لحصول النساء من الشعوب الأصلية على المسكن هو أن يكن متزوجات أو يقيمن متزوجات. وبسبب العادات والتقاليد والمعتقدات التمييزية، بما في ذلك النظرة التي تقلل من قيمة العمل المتزلي الذي تمارسه المرأة - فمن الشائع لدى الشعوب الأصلية، عند انفساخ الزواج، أن تتشرد المرأة. والنساء بصفة عامة مسؤولات عن رعاية الأطفال، وعند انفساخ الزواج، يتعين على المرأة أن تختار بين أن تترك الأطفال مع عائلاتهم، وتشارك في مساكن مكتظة، وتهاجر إلى بيئة حضرية أجنبية عنها يصعب عليها العيش فيها بحثًا عن فرصة عمل، أو أن تظل مرتبطة برباط الزواج، حتى ولو تعرضت للإيذاء.

العنف ضد المرأة

٥٧ - يشكل العنف المتزلي في تصور نساء الشعوب الأصلية مسألة من أخطر المسائل التي تواجه مجتمعاتهن المحلية وأشدّها إلحاحًا. وعلى الرغم من أن ممارسة العنف ضد المرأة - والعنف المتزلي بصفة أكثر تحديدًا - هي مسائل متشعبة ذات أسباب ونتائج كثيرة، فإن قضية الإسكان هي عامل رئيسي ملازم لهذه الظاهرة. وعلى سبيل المثال، فإنه إذا ما حُظر على نساء الشعوب الأصلية الحق في امتلاك أو تأجير مسكن، فإن قدرتهن على الإفلات من أوضاع سوء المعاملة التي يتعرضن لها يكاد يكون من ضروب المستحيل.

ظروف السكن غير الملائمة

٥٨ - تبين دراسات الحالات أن أفراد الشعوب الأصلية، في معظم البلدان، يعيشون في ظل ظروف سكنية غير ملائمة إلى حد كبير، ولا يتمتعون تمتعًا كاملاً بأي من العناصر السبعة الرئيسية للسكن المناسب، وهي ضمان الحيازة القانونية، وتوفير الخدمات والمواد والمرافق والبنية التحتية الأساسية؛ والسعر المعقول؛ والملاءمة للإقامة؛ والوصول الميسور؛ والموقع؛ والملاءمة الثقافية.

٥٩ - وعلى الرغم من أن دراسات الحالات تبين أن أفراد الشعوب الأصلية لا يتمتعون، بصفة عامة، بالحق في السكن الملائم، إلا أن هذا البحث قد لاحظ أيضًا وجود عدة ممارسات جيدة في إطار إعداد المشاريع أو البرامج المتعلقة بالسكن. ومن بين أنجع هذه البرامج والمشروعات تلك التي يشترك فيها أفراد المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية بشكل مباشر وإيجابي، والتي تأخذ في اعتبارها احتياجات وواقع الشعوب الأصلية بشكل محدد. وغالبا ما تشارك في المشاريع الناجحة أطراف فاعلة متعددة (تتمثل في المنظمات غير الحكومية، بما فيها المنظمات الدينية؛ والسلطات المحلية؛ ووكالات التعاون الدولي) - لا سيما

مجموعات المجتمعات المحلية للسكان الأصليين - وذلك أثناء جميع مراحل العملية، أو معظمها على الأقل. ومن الأمور التي أثبتت فعاليتها أيضا استخدام المواد المحلية أو الإقليمية، والتكنولوجيات الملائمة، في تشييد المساكن. وتفضي هذه الممارسات إلى خفض التكلفة، وتهيئة فرص عمل للعمالة المحلية، وتضمن ملاءمة المساكن للظروف البيئية السائدة في المنطقة التي يسكنها أفراد الشعوب الأصلية المعنية. ومن الجوانب المهمة الأخرى للبرامج والمشاريع الناجحة ما يلي: الابتعاد عن المركزية في عملية صنع القرار، والدراية بحقوق الإنسان والاعتراف بها، وإشراك النساء في جميع مراحل العملية الإنمائية، والاعتراف بدورهن المهم في نطاق الأسرة المعيشية، وعلى مستوى المجتمع المحلي بكامله.

الاكتظاظ

٦٠ - تم في العديد من دراسات الحالات تحديد ظاهرة الاكتظاظ بوصفها مشكلة سكنية محددة تواجهها أفراد الشعوب الأصلية. ويسبب اكتظاظ السكن في تسريع عملية تدهور حالة السكن، ويسهل نقل الأمراض ونشر العنف المتربلي.

عدم الملاءمة الثقافية

٦١ - بينت عدة دراسات حالات أن السياسات والبرامج المتعلقة بالسكن، والوحدات المبنية، غالبا ما تكون غير ملائمة ثقافيا لأفراد الشعوب الأصلية. وربما يعود ذلك إلى أن أفراد الشعوب الأصلية لا يشاركون في وضع السياسات والبرامج والمشاريع المتعلقة بالسكن (كما لا يشاركون في تنفيذها).

الهجرة إلى الحضر

٦٢ - يفترض غالبا أن أفراد الشعوب الأصلية هم أساسا من المقيمين في المناطق الريفية. بيد أن هذا الوضع قد تغير، إذ أن البحوث تبين أن عوامل الفقر المدقع، وتردي الأراضي، أو مصادرتها، وعمليات الإخلاء القسرية، المقترنة بتمركز الخدمات وفرص التوظيف في المناطق الحضرية، تجبر الآلاف من أفراد الشعوب الأصلية على الهجرة إلى المدن الكبيرة والصغيرة. وقد أفضت هذه الظاهرة إلى تحول قرى ومستوطنات الشعوب الأصلية إلى أماكن مهجورة، أو اقتصر سكانها على النساء والأطفال والمسنين. وفي المدن، غالبا ما يعاني أفراد الشعوب الأصلية من الفقر المدقع، والتمييز ضدهم بشكل واسع، وفقدان الأواصر الروحية والمجتمعية والأسرية، فضلا عن فقدان الثقافة نفسها. وعادة ما تكون ظروف سكنهم بالغة السوء، وغالبا ما يجدون أنفسهم دون مأوى.

عمليات الإخلاء

٦٣ - تمثل عمليات الإخلاء القسرية أحد أخطر المشاكل التي تواجه أفراد الشعوب الأصلية على امتداد العالم، في البيئات الريفية والحضرية على حد سواء. وفي معظم الحالات، تنجم عمليات الإخلاء القسرية عن المشاريع الإنمائية من قبيل السدود الكهرمائية، والتعدين، وقطع الأخشاب. وفي حالات أخرى، تقع عمليات الإخلاء القسرية نتيجة لسياسات وبرامج ومشاريع السكن التمييزية التي تمارسها الحكومات، فضلا عن الملاك الأفراد. وتترتب على عمليات الإخلاء القسرية آثار فادحة للمجتمعات المحلية للشعوب الأصلية. وتهدد هذه الإخلاءات وجودهم نفسه. وغالبا ما تفضي عمليات الإخلاء القسرية إلى تشريد الأسر من أراضيها، ومن ثم حرمانها من سبل عيشها. وتؤدي هذه الممارسات إلى نقلها إلى أماكن تشعر بأنها لا تنتمي إليها، وغالبا ما يكون ذلك في مراكز حضرية، حيث يتفشى الفقر، ويصعب أن تزدهر فيها ثقافة الشعوب الأصلية. ونظرا لتجريد أفراد الشعوب الأصلية من ملكية أراضيهم، فإنهم يجدون أنفسهم مفتقرين إلى الموارد الاقتصادية وفرص التوظيف لتلبية احتياجاتهم الأساسية. وبالنسبة للنساء، اللاتي تكون عمليات الإخلاء أشد وطأة عليهن، تعني هذه الأوضاع زيادة في أعباء العمل، وحجم ما يعانينه من فقر، وعدم الاستقرار، والعنف المنزلي.

القوانين والسياسات الجيدة؛ والتباين بين القوانين والسياسات والواقع

٦٤ - لوحظ في الكثير من دراسات الحالات التي استعرضها هذا البحث أنه قد تم اعتماد أساس قانوني متين وتقديم حقوق الشعوب الأصلية، أو أن هذا الأساس في طور الاعتماد. وتسلم العديد من التشريعات بحقوق أفراد الشعوب الأصلية في الأراضي وتحميهم من النقل القسري. غير أن القوانين في العديد من الحالات، لا يتم تنفيذها بشكل استباقي، على نحو يعود بالنفع على الشعوب الأصلية.

دال - التوصيات الأولية

٦٥ - في ضوء الملاحظات الواردة أعلاه، يرد فيما يلي ملخص للتوصيات الأولية التي تهدف إلى تحسين ظروف سكن أفراد الشعوب الأصلية.

القانون الدولي

(أ) ينبغي للدول الأعضاء أن تعتمد مشروع الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية في أسرع وقت ممكن - دون إضعاف لأحكامه، لا سيما فيما يتعلق بالحقوق في الأرض؛

(ب) ينبغي للدول الأعضاء أن تصدق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، والمعاهدات الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فضلا عن الصكوك الإقليمية ذات الصلة؛

(ج) ينبغي للدول الأطراف أن تنفذ بشكل فعال التوصيات والملاحظات الختامية لمختلف هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات؛
القوانين والمؤسسات الوطنية

(د) متى تم التصديق على الصكوك القانونية الدولية المشار إليها أعلاه، يجب إدماج هذه الصكوك في القوانين المحلية، والفقهاء القانوني المحلي، لضمان تطبيقها في السياقات المحلية؛

(هـ) يجب إنشاء آليات قانونية، وغيرها من الآليات، التي يتيسر الوصول إليها والملائمة ثقافيا، لضمان تمكن أفراد الشعوب الأصلية من إعمال حقوقهم، على النحو المحدد في القانون الدولي والقوانين الوطنية؛

(و) ينبغي للمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان أن تشجع احترام حقوق الشعوب الأصلية في عدم التمييز والمساواة، والانتفاع بالأراضي، والتمتع بمستوى حياة لائق، بما في ذلك السكن؛

(ز) يجب على الحكومات وقادة المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية سن وتنفيذ القوانين والسياسات التي توفر الحماية القانونية لتمتع المرأة على قدم المساواة بحقوق الانتفاع بالأراضي، وامتلاكها وإرثها، بصرف النظر عن العادات والتقاليد والقوانين القبلية؛

تقرير المصير

(ح) يعد حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها عاملا مهما لإعمال جميع حقوق الإنسان بما في ذلك الحق في الإسكان. ويمكن لتقرير المصير أن يكون عاملا في تحسين الشمولية للجميع داخل المجتمعات المحلية، وفيما بينها، ويمكن له أن يزيد من المشاركة الفعالة للشعوب الأصلية في عمليات صنع القرار ووضع السياسات التي تؤثر عليها بشكل مباشر؛

التمييز وعدم المساواة

(ط) يجب على الدول، وفقا لما ينص عليه قانون حقوق الإنسان الدولي، أن تتصدى بشكل عاجل لما يعانيه أفراد الشعوب الأصلية من تمييز وعدم مساواة، لا سيما ما تعانيه نساء الشعوب الأصلية. ويتطلب ذلك أن يتم تفسير الحقوق، ووضع السياسات والبرامج، بطرق تأخذ في الاعتبار أوجه الحرمان التي يعاني منها رجال ونساء الشعوب الأصلية بسبب التركيبة الاجتماعية، وتؤمّن هؤلاء النساء والرجال الإفادة على قدم المساواة، بشكل فعلي، من القوانين والتدابير، وتكفل لنساء ورجال الشعوب الأصلية المساواة في ظروفهم المادية؛

(ي) يجب على المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية أن تضمن عدم تعرض نساء الشعوب الأصلية للتمييز وعدم المساواة داخل مجتمعاتهن المحلية، بما في ذلك ما يتم من خلال العادات والتقاليد. ويتعين، مع تحقيق الشعوب الأصلية لمستويات مشاركة أعلى في عمليات صنع القرار، أن تسترشد هذه العملية بمبادئ المساواة وعدم التمييز، لا سيما فيما يخص المنظور المتعلق بنساء الشعوب الأصلية.

السكن الملائم

(ك) اعترافا بالاحتياجات الخاصة للشعوب الأصلية، يجب على الدول أن تكفل أن تضمن ميزانيتها الوطنية توفير الموارد الكافية لمشاريع إقامة المساكن وصيانتها لأفراد الشعوب الأصلية، وأن تصل هذه الموارد فعلا إلى المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية، وتفيد منها هذه المجتمعات؛

(ل) ينبغي للحكومات أن توفر لأفراد الشعوب الأصلية السبل التي تمكنهم من توفير احتياجاتهم السكنية، وذلك بأن تستصلح أراضيهم وتبني القاعدة الاقتصادية التي تمكنهم من الاعتماد على أنفسهم اقتصاديا؛

(م) في داخل الإطار العام لتفعيل السياسات والبرامج السكنية، ينبغي تمكين المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية من المشاركة الإيجابية في عمليات صنع القرار ووضع السياسات التي تتعلق بظروفهم السكنية، والقيام بدور قيادي في ذلك - سواء في المناطق الحضرية أو الريفية (على سبيل المثال، ما يتعلق بجميع مظاهر السكن الملائم كما تحددها الصكوك الدولية، بما في ذلك الملازمة الثقافية)؛

(ن) ويجب، عند الاقتضاء، مساعدة الشعوب الأصلية في تطوير خبراتها في نطاق كامل من القدرات التقنية من أجل وضع البرامج السكنية وتوصيل الخدمات المتعلقة بها وإدارتها، بشكل فعال، في البيئات الحضرية والريفية على حد سواء؛

(س) يجب على الحكومات والمنظمات غير الحكومية ضمان توفير البرامج والخدمات المتعلقة بالسكن لأفراد الشعوب الأصلية الذين يقيمون في مناطق حضرية. وينبغي، كوضع مثالي، ضماننا للملاءمة الثقافية، أن تدار هذه المشاريع والخدمات من خلال المشاركة الإيجابية لأفراد شعوب السكان الأصلية أنفسهم؛

(ع) يجب تطوير التكنولوجيات والشبكات المستدامة، التقليدية والمبتكرة، لضمان حصول جميع المجتمعات المحلية للسكان الأصليين على المياه الصالحة للشرب والمرافق الصحية والكهرباء؛

(ف) يجب على الحكومات ضمان وجود أماكن تقديم الخدمات الصحية المناسبة، والمدارس الابتدائية والثانوية، في مواقع قريبة من جميع المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية. وينبغي لهذه المرافق أن تعمل بشكل يحترم لغات وثقافات الشعوب الأصلية، ويعمل على تشجيعها؛

العنف المتزلي

(ص) يتعين على الحكومات، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمعات المحلية للشعوب الأصلية ضمان توفير أماكن إيواء وخدمات "مأمونة" تخصص تحديداً لنساء الشعوب الأصلية اللائي يضطرن للهروب من أوضاع العنف المتزلي. ومن الضروري أن تكون هذه الخدمات ملائمة ثقافياً. وينطوي ذلك على ضمان أن يكون الموظفون من بين أفراد الشعوب الأصلية، أو قد تم تدريبهم للعمل بشكل فعال مع نساء الشعوب الأصلية؛

المشاريع الإنمائية وعمليات الإخلاء

(ق) تؤدي المؤسسات المالية الدولية والإقليمية والوطنية دوراً حيوياً في تيسير القيام بالمشاريع الإنمائية الرئيسية، وذلك من خلال توفير أشكال مختلفة من الدعم المالي. ولما كان لمثل هذه المشاريع تأثير مهم على الظروف المعيشية وظروف السكن للشعوب الأصلية، يتعين أن تكون السياسات التي تتبعها هذه المؤسسات فيما يخص المشاريع الإنمائية ملائمة لاحتياجات وظروف الشعوب الأصلية؛ وأن يتم تطبيقها بأسلوب يضمن الاتساق مع الصكوك الدولية لحقوق الإنسان مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ويتعين على هذه المؤسسات أيضاً أن تضمن أن يتم وضع هذه السياسات وتنفيذها بأسلوب يمثل لما تنص عليه صكوك حقوق الإنسان الدولية التي تخص الشعوب الأصلية، مثل اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم

١٦٩، فضلا عن أية قوانين وطنية أو معاهدات أو اتفاقات قائمة أو منتظرة، ذات صلة، تتعلق بحقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية؛

(ر) يتعين على الدول أن تتعهد بالقيام، بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية وغيرها من جهات الإقراض، بإجراء تقييمات للآثار المترتبة المتعلقة بحقوق الإنسان، قبل الشروع في إقامة مشاريع إنمائية في المناطق التي تسكنها الشعوب الأصلية. وإذا ما بينت هذه التقييمات إمكانية نجوم انتهاكات لحقوق الإنسان - سواء أكانت مدنية أو ثقافية أو اقتصادية أو سياسية أو اجتماعية - فإنه يتعين عندئذ استعراض هذه المشاريع وإعادة التفاوض بشأنها لمعالجة مثل هذه الشواغل؛

(ش) يجب إقامة المشاريع الإنمائية الاقتصادية، وتنفيذها، بمشاركة أفراد الشعوب الأصلية باعتبارهم شركاء على قدم المساواة في عمليات صنع القرار. ويعني ذلك أنه يجب الاستماع إلى أصواتهم وتلبية مطالبهم والانتصاف لتظلماتهم، عندما تتخذ قرارات رئيسية فيما يتعلق بالأولويات الإنمائية وتخصيص الموارد؛

(ت) يتعين على الدول والمؤسسات الدولية أن تبذل قصارى جهودها في تحاشي تعريض أفراد الشعوب الأصلية لإخلاء منازلهم والتخلي عن أراضيهم، لأجل تنفيذ مشاريع إنمائية. وفي الحالات التي تكون فيها عمليات الإخلاء ضرورة لا مفر منها، يتعين القيام بها بأسلوب يتفق مع معايير حقوق الإنسان الدولية، كما هي واردة في التعليق العام رقم ٧ على العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومبادئ الأمم المتحدة التوجيهية الشاملة بشأن حقوق الإنسان المتعلقة بالتشريد لأسباب إنمائية.

الحواشي

- (١) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٣، الملحق رقم ٦٣ (E/2003/43)، الفصل الأول.
- (٢) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، استنبول، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٦ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.97.IV.6)، الفصل الأول، القرار الأول، المرفق الثاني.
- (٣) انظر قرار الجمعية العامة ٢/٥٥.
- (٤) القرار ١٣/١٩: "زيادة إشراك الشباب في أعمال برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية"، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والخمسين، الملحق رقم ٨ (A/58/8)، المرفق الأول.
- (٥) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٢، الملحق رقم ٢٣ (E/2002/45.Rev.1).
- (٦) حوسيه مارتينيز كوبو، المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، في دراسته لمشكلة التمييز ضد الشعوب الأصليين في ١٩٨٦، (E/CN.9.Sub/2/1986/7)، ٤-Add1).
- (٧) بما في ذلك القرارات التي اعتمدها لجنة المستوطنات البشرية قبل عام ٢٠٠٢.