

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/78
16 February 2006

ARABIC
Original: SPANISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الثانية والستون

البند ١٥ من جدول الأعمال المؤقت

قضايا السكان الأصليين

حقوق الإنسان وقضايا السكان الأصليين

تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين،
السيد رودولفو ستافنهاغن*

* تأخر تقديم هذه الوثيقة لتضمينها أحدث المعلومات.

موجز

قام المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للسكان الأصليين، منذ أن قدم تقريره السابق إلى لجنة حقوق الإنسان، بزيارتين رسميتين إلى جنوب أفريقيا (في الفترة من ٢٨ تموز/يوليه إلى ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥) ونيوزيلندا (في الفترة من ٢ إلى ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥) للوقوف على حالة السكان الأصليين. وترد المعلومات الخاصة بهاتين البعثتين في الوثيقتين E/CN.4/2006/78/Add.2 و Add.3 على التوالي.

ويركز هذا التقرير على الثغرة القائمة في مجال التنفيذ بين أوجه التقدم التي أحرزتها عدة بلدان في تشريعها الوطنية للاعتراف بالسكان الأصليين وحقوقهم، من جهة، والحقائق اليومية التي تواجه عدة عقبات تحول دون إنفاذ هذه التدابير التشريعية إنفاذاً فعالاً، من جهة أخرى. ويصف التقرير بعض العقبات الرئيسية والتدابير المتخذة لتذليلها ويبين بالأمثلة المشاكل القائمة في المناطق المختلفة.

ويقدم التقرير أيضاً معلومات عن البلاغات والردود التي وردت من الحكومات بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان وتلك التي أحيلت إليها في الفترة بين ١ كانون الثاني/يناير و ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ فضلاً عن المعلومات المتعلقة بأنشطة متابعة البعثات التي قام بها المقرر الخاص. وبناء على طلب اللجنة، يقدم المقرر الخاص أيضاً تقريراً مرحلياً عن الأنشطة الجارية بشأن أفضل الممارسات المتعلقة بتطبيق التوصيات الواردة في هذين التقريرين (E/CN.4/2006/78/Add.4).

ويتضمن التقرير أيضاً استنتاجات وتوصيات الحلقتين الدراستين بشأن الإصلاحات الدستورية والتشريع وتنفيذ القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان للسكان الأصليين، اللتين عقدتا في جنيف في مقر الاتحاد البرلماني الدولي يومي ٢٥ و ٢٦ تموز/يوليه، وفي توكسون، أريزونا، كلية الحقوق بجامعة أريزونا، من ١٢ إلى ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ (E/CN.4/2006/78/Add.5) دعماً للعمل الذي قام به المقرر الخاص في هذا المجال.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	١ - ٤ مقدمة
٥	٥ - ٧٩ أولاً - السكان الأصليون: تنفيذ التشريع والسوابق القضائية فيما يتعلق بحماية وتعزيز حقوق الإنسان للسكان الأصليين
٥	٧ - ١٣ ألف - صورة عامة عن التشريع القائم بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان للسكان الأصليين
٦	١٤ - ٧٩ باء - تحليل عملية إنفاذ التشريعات القائمة: أوجه التقدم المحرزة والعقبات
٢٠	٨٠ - ٩٢ ثانياً - الاستنتاجات
٢٢	٩٣ - ١١٤ ثالثاً - التوصيات

مقدمة

١ - أنشأت لجنة حقوق الإنسان، في القرار ٥٧/٢٠٠١، ولاية المقرر الخاص ومددتها لفترة ثلاث سنوات أخرى في ٢٠٠٤. وفي عام ٢٠٠٥، قدم المقرر الخاص تقريره السنوي الرابع إلى اللجنة (E/CN.4/2005/88) وتقريره الثاني إلى الجمعية العامة (A/60/238). وقام خلال هذا العام ببعثتين رسميتين إلى جنوب أفريقيا في الفترة من ٢٨ تموز/يوليه إلى ٨ آب/أغسطس وإلى نيوزيلندا في الفترة من ٢ إلى ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥. وترد المعلومات الخاصة بهاتين البعثتين في المرفق (E/CN.4/2006/78/Add.2 و Add.3).

٢ - ومن دواعي سرور المقرر الخاص أن يقدم الآن إلى اللجنة تقريره المواضيعي السنوي الخامس الذي يتناول مسائل الإصلاح الدستوري والتشريع وتنفيذ القوانين المتعلقة بتعزيز وحماية حقوق السكان الأصليين وفعالية تطبيقها، فضلاً عن تنفيذ المعايير الدولية المختلفة وقرارات الهيئات ذات الصلة المنشأة بموجب معاهدات.

٣ - وعملاً بالقرار ٥١/٢٠٠٥، يقدم المقرر الخاص إلى اللجنة تقريراً مرحلياً عن دراسة تتناول أفضل الممارسات المتعلقة بتنفيذ التوصيات الواردة في تقريره (E/CN.4/2006/78/Add.4). وقد حضر عدة اجتماعات عقدت مع السلطات الحكومية بصدد مشروع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان لتنفيذ توصيات المقرر الخاص في المكسيك وغواتيمالا. وأجرى أيضاً اتصالات مع مختلف الهيئات الخاصة المعنية بحقوق الإنسان ومع الوكالات التابعة للأمم المتحدة. وكجزء من أعمال متابعته الزيارة التي قام بها إلى كولومبيا في ٢٠٠٤، تبادل المقرر الخاص معلومات مع المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية بشأن سوء حالة بعض جماعات الصغيرة من السكان الأصليين في منطقة الأمازون التي يمكن أن تكون على وشك الانقراض بفعل العنف الدائر (انظر E/CN.4/2005/88/Add.2). وقد طلب الحصول على معلومات إضافية من سلطات كولومبيا بشأن هذه الأوضاع، ويعرب عن ثقته في تعاون الحكومة لاستجلاء الحالة ومنع ما يمكن أن يترتب عليها من نتائج لا سبيل إلى إصلاحها. وقد حظي لدى إعداد هذه التقرير بدعم الحكومات وهيئات الأمم المتحدة وبرامجها وكذلك بدعم منظمات عديدة معنية بالسكان الأصليين، ورابطات حقوق الإنسان، والثقة والباحثين والمهنيين الذين قدموا معلومات مفيدة بشأن القضايا التشريعية والسياسية والقضائية والإدارية ذات الصلة بحقوق السكان الأصليين.

٤ - وعملاً بقرار اللجنة ٥١/٢٠٠٥، نظمت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان حلقتين دراسيتين دوليتين للخبراء بشأن هذه المسألة، الأولى مع الاتحاد البرلماني الدولي والثانية مع جامعة أريزونا. وأتاح كلتا الحلقتين معلومات بالغة الفائدة لإعداد هذا التقرير. وقد أحييت استنتاجات وتوصيات هاتين الحلقتين الدراسيتين إلى اللجنة لإحاطتها علماً بها (E/CN.4/2006/78/Add.5). ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للتعاون الذي حصل عليه من إدارة معايير العمل الدولية التابعة لمنظمة العمل الدولية، ومن السيد أندرز ب. جونسون، الأمين العام للاتحاد البرلماني الدولي وزملائه، والسيد جيمس أنايا وفريقه من جامعة أريزونا، ومن الفريق المعني بقضايا السكان الأصليين والأقليات التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، والمدرسة الأوروبية للدراسات المتقدمة في مجالات التعاون والتنمية في جامعة بافيا (إيطاليا) للدعم الذي حظي به للاضطلاع بولايته. كما يود الإعراب عن امتنانه للتعاون الذي حصل عليه من معهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وأعضاء شبكة ألترانت المعنية بالقانون والمجتمع فضلاً عن الأشخاص الآخرين الذين تعاونوا معه. وقد اطلع المقرر الخاص على التوصيات التي

وجهها إليه المنتدى الدائم المعني بقضايا السكان الأصليين في دورته الرابعة ووضعها في الاعتبار لدى اضطلاعها بعمله.

أولاً- السكان الأصليون: تنفيذ التشريع والسوابق القضائية فيما يتعلق بحماية وتعزيز حقوق الإنسان للسكان الأصليين

٥- خلال العقد الدولي الأول للسكان الأصليين (١٩٩٤-٢٠٠٤)، قامت عدة بلدان بتنفيذ عمليات تشريعية وإجراء إصلاحات دستورية للاعتراف بالسكان الأصليين وحقوقهم، بما في ذلك الاعتراف بلغاتهم، وثقافتهم وعاداتهم، وبضرورة إجراء استشارات مسبقة ومستنيرة، وتنظيم سبل الوصول إلى الموارد الطبيعية والأرض، أو الاعتراف، في بعض الحالات، بالاستقلال أو الحكم الذاتي. ورغم أوجه التقدم هذه، لا تزال هناك "ثغرة قائمة في مجال التنفيذ" بين التشريع والحقائق اليومية. فهناك عقبات ومشاكل عديدة تحول دون تطبيق القانون ومراعاته. ويتناول هذا التقرير بعض هذه المشاكل والتدابير المتخذة لتذليلها ويصف بالأمثلة الحالة القائمة في مناطق مختلفة من العالم.

٦- ويعرب المقرر الخاص عن أمله في أن تكون العوامل المبينة في هذا التقرير بمثابة مبادئ توجيهية ترشد الحكومات في الوفاء بالتزامها بتنفيذ القواعد القائمة لتعزيز وحماية حقوق السكان الأصليين بمزيد من الفعالية.

ألف- صورة عامة عن التشريع القائم بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان للسكان الأصليين

٧- أجريت على مدى العقود الأخيرة عدة إصلاحات دستورية خاصة بالسكان الأصليين أو صدرت قوانين جديدة خاصة في القارة الأمريكية لصالح السكان الأصليين الذين لم يكن يعترف بهم لفترات طويلة كقطاعات محددة من أفراد الشعب. فقد أجرت الأرجنتين وإكوادور وباراغواي والبرازيل وبنما وبوليفيا وبيرو وغواتيمالا وفتزويلا وكولومبيا والمكسيك ونيكاراغوا إصلاحات دستورية اعترفت فيها ببعض حقوق السكان الأصليين. وفي كندا، يعترف القانون الدستوري لعام ١٩٨٢ بحقوق السكان الأصليين، ولكن البلدان الأخرى في المنطقة الأمريكية لا تعترف بحقوق السكان الأصليين في دساتيرها.

٨- وتشمل هذه الإصلاحات عدة مسائل مثل الحق في ملكية الأرض والحقوق الإقليمية، واستعمال السكان الأصليين للغتهم، والتعليم والثقافة، وفي بعض الحالات، الاستقلال والحكم الذاتي، فضلاً عن القانون العرفي (المشار إليه أحياناً "بالعادات والتقاليد"). وخلال العقد الأخير من القرن العشرين، قامت جميع البلدان الأندية، فيما عدا شيلي، بتغيير دستورها، والاعتراف بتعددية القوانين والتصديق على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية: كولومبيا (١٩٩١)، بيرو (١٩٩٣)، بوليفيا (١٩٩٤)، إكوادور (١٩٩٨)، فتزويلا (١٩٩٩). وقد صدر في شيلي قانون بشأن هذا الموضوع في عام ١٩٩٣ ولا يزال ينتظر إجراء إصلاح تشريعي بشأنه (انظر E/CN.4/2004/80/Add.3). واعترفت هذه الدساتير، بلغة واحدة، لسلطات السكان الأصليين وسلطات سكان القرى بالسلطة القضائية (لإقامة العدالة أو فض المنازعات) بما يتمشى وقانونها العرفي أو عاداتها وتقاليدها.

٩- وتؤكد التعددية الدستورية الجديدة على الاعتراف بالسكان الأصليين كأشخاص سياسيين لا كمجرد قضايا سياسية تملأها أطراف أخرى؛ التغير في هوية الدولة - القومية المعترف بها الآن كهوية متعددة الأعراق

والثقافات؛ الحق الفردي والجماعي في الهوية الذاتية والاعتراف بتعددية القوانين. ومع ذلك، كان التنفيذ على مستوى المؤسسات والتطور التشريعي والسوابق القضائية واشتراك السكان الأصليين وسكان القرى أنفسهم في الإصلاحات متفاوتاً في المنطقة.

١٠- وقد صدرت تشريعات أيضاً بشأن هذا الموضوع في أنحاء أخرى من العالم. فالقانون الاتحادي لعام ١٩٩٩ المتعلق بضمان حقوق العدد الصغير من السكان الأصليين في الاتحاد الروسي يمثل الخطوة الأولى في سبيل اعتراف البلد بالسكان الأصليين. وينص على حماية حقوق هؤلاء السكان قضائياً ويحمي البيئة التي يعيشون فيها ونمط حياتهم واقتصادهم وثقافتهم ولغاتهم التقليدية. وفي عام ٢٠٠١، تم بموجب تشريع جديد تنظيم الأقاليم التي تولى السكان الأصليون إدارتها تقليدياً.

١١- وتعزز الاعتراف بالسكان الأصليين في بعض البلدان الآسيوية وإن لم يحظ هذا المفهوم بقبول عام. ففي كمبوديا، يعترف القانون بعدة حقوق خاصة بالأرض وإدارة الغابات. ومنذ فترة تعود إلى عام ١٩٥٤، اعتمدت ماليزيا قانون السكان الأصليين لحماية جماعات السكان الأصليين التي تُعرف بجماعة باسم أورانغ أسلي. وفي الفلبين، يعترف قانون السكان الأصليين لعام ١٩٩٧ بحقوق كثيرة لهؤلاء السكان (E/CN.4/2003/90/Add.3).

١٢- وفي القارة الأفريقية، اعترفت بضع دول فقط بوجود سكان أصليين على أراضيها. وتشير بعض التشريعات إلى هذه الجماعات، ولكن المطلوب في أغلب الحالات هو هوية قومية واحدة لا الاعتراف بهويات محددة للسكان الأصليين.

١٣- ويشير دستور إثيوبيا إلى حق كل أمة وقومية وشعب في إثيوبيا في تقرير مصيره بدون شروط؛ وينص دستور الكاميرون ودستور أوغندا على حماية الأقليات وحقوق السكان الأصليين. وفي الجزائر، يعترف دستور عام ١٩٩٦ بـ "ثقافة الأمازيغ (البربر) في الثقافة الجزائرية، ويعترف دستور ناميبيا بلغة جماعة الناما. ورغم عدم الاعتراف رسمياً بالسكان الأصليين بهذه الصفة في جنوب أفريقيا، فإن دستور عام ١٩٩٦ يشير إلى شعبي هو وسان وينص على حماية لغات السكان الأصليين (انظر E/CN.4/2006/78/Add.2).

باء- تحليل عملية إنفاذ التشريعات القائمة: أوجه التقدم المحرزة والعقبات

١٤- رغم التدابير التشريعية المتخذة والإصلاحات المؤسسية، لا تزال هناك "ثغرة قائمة في مجال التنفيذ" بين التشريع والحقائق اليومية. فتنفيذ أوجه التقدم المحرزة في مجال التشريع تنفيذاً شاملاً يصطدم بعدة عقبات ومشاكل اتخذت بصدها تدابير مختلفة.

مشاركة السكان الأصليين وتمثيلهم في الهيئات التشريعية

١٥- نجح السكان الأصليون في النهوض بحقوقهم المدنية بمشاركتهم الديمقراطية في العملية السياسية وشؤون الدولة. ففي السنوات الأخيرة، تزايدت مشاركة المنظمات والحركات الاجتماعية للسكان الأصليين في الانتخابات السياسية وفقاً لظروف كل بلد بفضل المجالات التي أتاحتها التشريعات الجديدة. فعلى سبيل المثال، حصل حزب ماوري في انتخابات أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ على أربعة مقاعد في برلمان نيوزيلندا. وقد شغل حزب بتشاكوتيك

للسكان الأصليين مقاعد لبضعة شهور في حكومة إكوادور. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، انتخبت بوليفيا لأول مرة في تاريخها رئيساً من جماعة أيمارا بأغلبية ساحقة.

١٦- ومع ذلك، لا يزال مستوى مشاركة السكان الأصليين في الحياة السياسية في بلدانهم متدنياً. فرغم وجودهم في بعض البرلمانات الوطنية والهيئات التشريعية الإقليمية، لا تجد دواعي قلق السكان الأصليين صدًى كافياً لها في مداولات الهيئات التشريعية، جزئياً بسبب تمثيلهم في العمليات الانتخابية. ولذلك اتخذت في بعض الحالات تدابير تؤمن تمثيل السكان الأصليين في الهيئات التشريعية من خلال حصص التمثيل (مثلاً في كولومبيا وفنزويلا ونيوزيلندا).

١٧- وبما أن السكان الأصليين يشكلون أقلية، فعليهم التفاوض في حالات كثيرة مع جماعات أخرى لها اهتمامات، ويعني ذلك اندراج مطالبهم في الأنشطة البرلمانية فضلاً عن عدم تمكنهم من المشاركة دائماً في اللجان البرلمانية المختصة. وقد ذكر أن هذه الحالة واحدة من العقبات الرئيسية التي تحول دون الاهتمام جدياً بمداول أعمال السكان الأصليين في العمليات التشريعية.

عدم اتساق القوانين والعقبات المؤسسية

١٨- أشير إلى أن هناك فجوة في كثير من البلدان بين المعايير والمبادئ الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان للسكان الأصليين والتشريع المحلي. فالقواعد الدولية لا تشكل أوتوماتيكياً جزءاً من التشريع الوطني، حتى في حالة التصديق عليها. وأحياناً ما لا يعيرها الموظفون العامون أي اهتمام وليس لها تأثير في أحكام قضاء المحاكم. وثمة مشكلة أخرى وردت الإشارة إليها هي عدم اتساق القوانين المختلفة، كتلك التي تتعلق بالتعدين وإدارة الموارد الطبيعية، والتشريع الخاص بالسكان الأصليين أو بحقوق الإنسان.

١٩- وتتجلى على سائر المستويات وبأشكال مختلفة مشكلة عدم اتساق القوانين والتقصير في وضعها موضع التنفيذ، فضلاً عن عدم مراعاة المعايير الدولية عمداً أو طوعاً. ومن أمثلة ذلك عدم وجود قوانين ثانوية أو لوائح، وهو ما يحرم جهاز إدارة الشؤون العامة من الوسائل القانونية والعملية اللازمة لإنفاذ التشريع العام بشأن المعايير الدولية.

٢٠- ولسد هذه الثغرات في مجال القضاء، اتخذ السكان الأصليون في إكوادور تدابير من خلال هيئاتهم المعتادة والمجالس التقليدية وجمعيات الجماعات المحلية. على أن هناك حالات يتنازع فيها اختصاص القضاء العادي والولاية القضائية للسكان الأصليين، وهي حالات تحسمها المحكمة العليا. ففي شيلي والفلبين مثلاً حالات نموذجية لا يتسق فيها تشريع السكان الأصليين مع قوانين القطاعات المختلفة (بشأن التعدين والمياه والصيد والغابات، إلخ)، وهو ما يمكن أن يسفر عند التطبيق عن المساس جدياً بحقوق جماعات السكان الأصليين. وثمة حالة كهذه هي حالة جماعة داغيستا في منطقة هواسكو العليا بشيلي حيث يهدد مشروع للتعدين حقوقها الإقليمية لكونه ينطوي على إبعاد الأنهار الجليدية التي تغذي مياه النهر المستخدمة لأنشطتها الزراعية. على أن الحكم الذي أصدرته المحكمة العليا (٢٠٠٥) لصالح جماعة أتاكامنيو في منطقة توكونسي هو أحد التدابير الإيجابية لكونه يعترف بحقوقها في المياه ويدحض ادعاءات شركة خاصة.

التشريع والسوابق القضائية

٢١- أحياناً ما يكون مفعول القوانين الجديدة المتعلقة بالسكان الأصليين هو الحد من مطالباتهم بدلاً من تعزيز حقوقهم. ففي الآونة الأخيرة، اعتمد الاتحاد الروسي قوانين جديدة تتعلق بصون وتعزيز الحقوق الثقافية للشعوب الصغيرة القاطنة في شمال روسيا وسيبيريا وأقصى مناطق البلد شرقاً، ولكنه لم يول نفس الاهتمام لحقوق السكان الأصليين في الأرض والموارد الطبيعية، التي تشكل مصدر المشاكل الرئيسية التي يواجهها هؤلاء السكان. وفي روسيا أيضاً قوانين تنص على إنشاء أنظمة مستقلة للسكان الأصليين، ولكن بعض الحكومات المحلية والإقليمية قد قاومتها فحال ذلك دون تنفيذها بفعالية.

٢٢- وفي الأعوام الأخيرة، كان من شأن إدخال بعض التعديلات على القوانين القائمة أن حدّ فعلاً من حقوق السكان الأصليين أحياناً باسم الصالح العام. ففي أستراليا، تم بموجب القانون المعدّل لحق السكان الأصليين لعام ١٩٩٨ إبطال حق السكان الأصليين في ملكية الأرض والحد من حقوقهم في التفاوض على استخدام الأرض بأشكال معينة في المستقبل. وقد أعربت لجنة القضاء على التمييز العنصري مراراً وتكراراً عن قلقها إزاء هذا القانون. وفي نيوزيلندا، ينص القانون الأخير الخاص بالمناطق الساحلية وقاع البحار (٢٠٠٤) على ملكية الدولة للمناطق التي كانت تقليدياً ملكاً لسكان ماوري الأصليين، مما حدّ من حقوق أجدادهم فيها (انظر E/CN.4/2006/78/Add.3).

٢٣- وفي بعض الحالات، أدخلت تعديلات على قوانين خاصة بحقوق السكان الأصليين لإبطال ما سبق إحرازه من تقدم. ففي عام ٢٠٠٤، أدخل تعديل على قانون اتحادي في روسيا للحد من حقوق السكان الأصليين التي كان قد صدر بها تشريعات منذ أربع سنوات فقط. ونتج عن ذلك سحب الخدمات الاجتماعية التي كانت تقدم مجاناً للسكان الأصليين، وتم بموجب تعديل أدخل على قانون آخر بشأن المحافظات المحلية سحب الدولة لدعمها الاقتصادي والحد من السلطات المحلية لصنع القرار.

٢٤- ولا يزال قانون الأرض في كمبوديا يحتفظ بموقف أبوي في منح الحقوق للسكان الأصليين بدلاً من الاعتراف بهم. وفي تايوان، يعيد الإصلاح الدستوري لعام ٢٠٠٠ التأكيد على سياسة التعددية الثقافية ويلزم الدولة بالحفاظ على مشاركة السكان الأصليين وتعزيزها. وينظر في إمكانية إنشاء مناطق مستقلة للشعوب الأصلية الـ ١٢ المعترف بها.

٢٥- وأنشأت بعض البلدان مؤسسات عامة لإعادة النظر في التشريع الخاص بالسكان الأصليين وتنفيذه، مثل اللجنة الوطنية للسكان الأصليين في الفلبين ولجنة الأقليات الإثنية في فييت نام. وكثيرة هي الادعاءات التي تفيد بأن هذه المؤسسات لا تمثل المجتمعات والسكان الأصليين المنتمين إليها لكونها تتألف من موظفين حكوميين. ففي الفلبين، تتولى الرئاسة تعيين هؤلاء الموظفين. وفي أستراليا، ألغيت لجنة السكان الأصليين وسكان مضيق توريس وحل محلها المجلس الوطني للسكان الأصليين في عامي ٢٠٠٤، وهو عبارة عن هيئة استشارية عينتها الحكومة.

المشاكل في إدارة الشؤون العامة

٢٦- إن واحدة من العقبات الرئيسية التي تحول دون إنفاذ التشريع الخاص بحقوق السكان الأصليين هي بالذات الهياكل المؤسسية لإدارة الشؤون العامة التي تتسم غالباً بالجمود البيروقراطي، والممارسات التنظيمية التي تتسم

بالصلابة، والافتقار إلى المرونة والابتكار، والتحكم الرأسي في صنع القرارات وعدم مشاركة أفراد الشعب. تضاف إلى ذلك صعوبة إنشاء آليات فعالة لتقديم التقارير وتقييم النتائج، ناهيك عن مختلف أشكال الفساد. وليس المقصود بما سبق انتقاد أية حكومة بعينها، بل التعبير عن الشكاوى والتقارير التي تلقاها المقرر الخاص من عدة مصادر تابعة للسكان الأصليين بشأن مشاكل تكيف الهيئات المختلفة التابعة لإدارة الشؤون العامة مع مقتضيات التشريع الدولي والمحلي الخاص بحقوق السكان الأصليين.

٢٧- وينص دستور فنزويلا (١٩٩٩) على إنشاء عدة منظمات عامة وإناطتها بمسؤولية تعزيز وكفالة حقوق السكان الأصليين، مثل الحق في الأراضي الجماعية، ومنحهم سلطة خاصة في مجال إدارة العدالة، وحقوقهم في المشاركة في الحياة السياسية واستشارتهم. على أنه لم يتم حتى الآن إقرار القانون الخاص بالسكان الأصليين والجماعات المحلية، وهو القانون المفترض أن يتم بموجبه تنظيم الإنجازات المكرسة في الدستور. فمحاكم العدل هي التي تضع حتى الآن هذه الإنجازات موضع التنفيذ الفعلي بفضل بعض الأحكام ذات المغزى التي أصدرتها.

٢٨- ويعترف دستور إكوادور بالتعدد الإثني والثقافي للدولة، مثل تعدد القوانين، والحقوق الجماعية التي تشمل الثقافة، واللغة، والأقاليم، وأشكال التنظيم، وسلطات السكان الأصليين وإدارة السكان الأصليين للعدالة. ولم يعتمد بعد القانون الأساسي اللازم لتنظيم التمتع بهذه الحقوق وفرض حدود على ممارستها.

٢٩- ويعترف القانون الخاص بالسكان الأصليين في شيلي بحقوق مختلفة لهم. ففي عامي ١٩٩١ و٢٠٠٥، أحالت السلطة التنفيذية إلى الكونغرس الوطني مشروع قانون لإصلاح الدستور بشأن السكان الأصليين للنظر فيه ولم يتم إقراره بعد. وفي الوقت ذاته، تم بموجب القانون الخاص بالسكان الأصليين إنشاء الهيئة الوطنية للنهوض بالسكان الأصليين وهي تضم مبدئياً ممثلين من السكان الأصليين ممن يتم انتخابهم من جانبهم، علماً بأن الحكومة هي التي تعين الآن أعضاء هذه الهيئة. وأنشئ صندوق الأراضي والمياه لشراء الأراضي بمنح أو لفض المنازعات. وفيما يتعلق بالحقوق الثقافية، ينص القانون على إنشاء نظام تعليم مشترك بين الثقافات وثنائي اللغة في المناطق التي تشتد فيها كثافة السكان الأصليين. وصدرت تقارير للإفادة بحدوث حالات تأخير وبوجود عقبات في هذين المجالين حدث من إنفاذ القانون (انظر E/CN.4/2004/80/Add.3).

٣٠- وفي بوليفيا، يعترف الدستور السياسي بالتعدد الإثني والثقافي في البلد. ويتم الاعتراف أيضاً بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية للسكان الأصليين واحترامها ومراعاتها، خاصة الحقوق المتعلقة بالأراضي التابعة لها أصلاً فضلاً عن الوظائف الإدارية والقضائية. ورئي مع ذلك أنه لم يكن لكثير من هذه الحقوق مفعول إلا على مستوى القواعد الرسمية وأنها لم تحقق للجماعات والسكان الأصليين النتائج المتوقعة.

٣١- وفي كولومبيا، يعترف الدستور السياسي لعام ١٩٩١ بالحماية التقليدية للسكان الأصليين وينص على احترام ثقافتهم ولغاتهم وعاداتهم، ومنح الأراضي للمحميات بموجب القانون. كما أنه ينص على إنشاء ولاية قضائية خاصة للسكان الأصليين يعترف فيها بالقانون الخاص بهم ويسري جنباً إلى جنب الولاية القضائية العادية المنصوص عليها في القانون الوضعي. وقد تعين على المحكمة الدستورية تسوية أوجه التنازع بين الولايتين القضائيتين (انظر E/CN.4/2005/88/Add.2).

٣٢- وقد أحرزت أوجه تقدم أيضاً في المجال التشريعي في بلدان أخرى في المنطقة. ففي غواتيمالا، يعترف الدستور بعادات جماعة المايا من السكان الأصليين وتنظيمهم الاجتماعي ولغاتهم. كما أنه يعترف بأشكال الحياة المجتمعية والجماعية للأرض. على أن القانون الأساسي الذي يجب أن يُصدر هذه المجموعة من الأحكام لم يعتمد بعد. وكان من المفترض أن يتحول اتفاق السلم بشأن حقوق السكان الأصليين وثافتهم الموقع عليه عام ١٩٩٥ إلى قانون دستوري، ولكن لم يتم إقراره في استفتاء عام ١٩٩٩ فعلق تنفيذه وترتبت على ذلك نتائج سلبية لحقوق السكان الأصليين في غواتيمالا (انظر E/CN.4/2003/90/Add.2).

٣٣- وتنشأ مشكلة بالغة التعقيد في حالة اختلاف الأحكام القانونية المتعلقة بالسكان الأصليين وسوء تفسيرها من جانب هيئات الدولة المختلفة أو إدماج المبادئ الدستورية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان تدريجياً في المعايير القانونية الفرعية. ومن أمثلة هذه الصعوبات القانون. بمرسوم رقم ٢٢١٧٥ في بيرو الذي يحكم الحميات الإقليمية للسكان الأصليين "ممن يعيشون في عزلة بمحض إرادتهم أو يكتفون بإجراء الاتصالات الأولية". وقد رسمت حدود الحميات الإقليمية الخمس الموجودة، وخضعت مع ذلك لامتيازات في مجال التعدين أو الهيدروكربونات أو الغابات، وهي امتيازات لها آثار على بعض حقوق السكان الأصليين فرادى أو جماعات. ولم تحدد الدولة بعد السياسة العامة والإطار القانوني أو الترتيبات المؤسسية اللازمة لحماية حقوق السكان الأصليين في منطقة الأمازون في بيرو. وهناك ما يدل على الضرر الذي لحقته مختلف الجهات الفاعلة الاجتماعية الاقتصادية هؤلاء السكان من جراء اتصالاتها الدائمة بهم.

٣٤- وفي عام ٢٠٠٥، دعت حالة السكان الأصليين المثيرة للقلق في منطقة الأمازون في بيرو الذين تضرروا أيضاً بمرور خط أنابيب غاز في المنطقة إلى إنشاء لجنة خاصة قامت بإعداد مشروع قانون لحماية السكان الأصليين ممن يعيشون في عزلة بمحض إرادتهم أو يكتفون بإجراء الاتصالات الأولية. ولكن الكونغرس أصدر مشروع قانون مختلفاً كانت اللجنة الخاصة قد اقترحتة ويحد مشروع القانون هذا من النظام الخاص لحماية هؤلاء السكان ويفككه. ومن شأن صدور هذا القانون أن يرفع الحماية عن السكان الأصليين في هذه الحميات.

٣٥- وفي المكسيك، لم تنفذ بعد أحكام الإصلاح الدستوري المعتمد في ٢٠٠١ بشأن السكان الأصليين، وهو ما لا يفي بطلبات السكان الأصليين ولا يمثل لالتزامات الحكومة المتفق عليها في مفاوضات السلم لعام ١٩٩٦ (انظر E/CN.4/2004/80/Add.2). ومع أن سائر ولايات الجمهورية قد اعتمدت بعد ذلك إصلاحاتها التشريعية بشأن السكان الأصليين، فإن تنفيذها لم يحقق بعد نتائج مهمة بالنسبة لهم. وأوصى المقرر الخاص في تقريره بإعادة مناقشة الإصلاح الدستوري الخاص بالسكان الأصليين على الصعيد الوطني.

٣٦- ومن أهم المسائل التي تستدعي إيلاؤها عناية متواصلة دور المحاكم في تفسير وتطبيق التشريع الوطني والمعايير الدولية لحقوق الإنسان في المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان للسكان الأصليين. وقد أحرز تقدم هام في بعض البلدان مثل فنزويلا وكندا وكولومبيا، ولكن السوابق القضائية بشأن حقوق السكان الأصليين متوقفة على ما يبدو في بلدان أخرى. وتدعو الحاجة إلى تنظيم دورات تدريبية بشكل أكبر ومتواصل لصالح القضاة وغيرهم من موظفي القضاء بشأن هذا الموضوع. ومن المهم إنشاء آليات للاعتراف فعلاً بتعددية القوانين؛ وبمعنى آخر سريان القانون الوضعي جنباً إلى جنب القانون الخاص بالسكان الأصليين. وفي البلدان التي يسري فيها القانون الإنكليزي العام حيث تنشأ السوابق القضائية على أساس كل حالة، أصدرت بعض المحاكم أحكاماً وقرارات ملائمة تماماً

للسكان الأصليين، في حين لم تتغير المواقف التمييزية في بلدان أخرى (منها على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا ونيوزيلندا).

٣٧- وكثيراً ما تكون هناك صعوبات بشأن الاعتراف الفعلي بقانون السكان الأصليين حتى في البلدان المعترف فيها رسمياً بتعددية القوانين. فقد أفادت تقارير بإلغاء المحاكم الوطنية لأحكام سبق أن أصدرتها سلطات السكان الأصليين. وحتى في الحالات التي تصدر فيها المحاكم أحكاماً مؤيدة لحقوق جماعة معينة من جماعات السكان الأصليين، قد تقصر السلطان التنفيذية والتشريعية في اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ أو تعزيز أوجه التقدم هذه مما يفرض على الأطراف المعنية اللجوء إلى المحاكم مرة أخرى وهو ما يكلفها من المال والوقت ما لا تستطيع تحمله في كثير من الحالات.

٣٨- وفي مقاطعة بريتش كولومبيا بكندا، رفضت الحكومة الاعتراف بحقوق السكان الأصليين في الأرض. وقد حكمت مع ذلك بأن الحقوق الأصلية لم تنقض. وبعد التفاوض سنوات طويلة، اعتمد قانون بشأن الموضوع، هو قانون لجنة المعاهدات. وتشكو واحدة من جماعات السكان الأصليين المعنية بالأمر من أن مقاطعة بريتش كولومبيا لا تتفاوض بحسن نية عندما تفرض عدة عقبات على طريق ممارسة هذه الجماعة لحقوقها وعندما لا تعترف إلا بنسبة ٨ في المائة من الأراضي التقليدية المطالب بها. وتشكو هذه الجماعة من عدم جدوى المفاوضات عندما يتعلق الأمر بدفع تعويضات عن انتهاكات سبق ارتكابها.

٣٩- وتواجهه عقبات كبيرة أيضاً في الحالات التي تصدر فيها المحاكم أحكاماً لصالح جماعة معينة من السكان الأصليين أو القبائل أو السكان الأصليين ولا تتخذ فيها السلطان التنفيذية والتشريعية التدابير اللازمة لتنفيذ أوجه التقدم هذه أو تعزيزها مما يفرض على الأطراف المعنية اللجوء مرة أخرى إلى المحاكم وهو ما يكلفها من المال والوقت ما لا تستطيع تحمله في كثير من الحالات.

٤٠- ولم يجر تحديث القانون الجنائي كما يجب لمواكبة التعديلات الدستورية المهمة. ففي مويامبا (بيرو)، حكمت محكمة على أفراد في دوريات ريفية (مجموعات منظمة لمنع الجريمة والحفاظ على القانون والنظام تنتمي إلى جماعات السكان الأصليين) بالسجن بتهمة الاستيلاء على السلطة واغتصابها لأنهم كانوا قد اعتقلوا لدى ممارستهم لسلطانهم المعترف بها أربعة أشخاص اهتموا بارتكاب جرائم كبيرة. على أن المحكمة العليا قد اعترفت بالولاية القضائية الخاصة المحددة في الدستور فأصدرت حكماً بإبرائهم. وبعد مرور عقد على الإصلاح الدستوري الذي أجري عام ١٩٩٣، تمهد المحكمة العليا الطريق أمام ما يمكن أن يكون بداية تعددية السوابق القضائية في البلد. ويتهم عدد من المنتقدين دوريات الفلاحين بانتهاك حقوق الإنسان، ولكن هذه الحالات تدل على أن ليست هناك آليات إجرائية مشتركة بين الثقافات لتسوية التجاوزات المزعومة أو الانتهاكات المحتملة لحقوق الأفراد عن طريق الولاية القضائية الخاصة بالجماعة المحلية أو بالدوريات.

٤١- وفي ولاية غريرو (المكسيك)، أنشأت جماعات السكان الأصليين شرطة خاصة بها لمواجهة مشاكل مماثلة لتلك التي واجهتها الدوريات في بيرو مع الفارق أن القانون لم يعترف بها رسمياً. ومع ذلك، تؤسس الشرطة عملها على الدستور السياسي الاتحادي وعلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. وتقوم مؤسسات مماثلة بنفس

العمل في بعض جماعات الهنود في شيباس لتأسيس ولاية قضائية بحكم الواقع وإن لم يعترف بها بعد في التشريع الوطني (انظر E/CN.4/2004/80/Add.2).

٤٢- وقد فسرت المحكمة الدستورية في كولومبيا الدستور الخاص بحقوق السكان الأصليين بشكل بناء. فأصدرت على مدى السنوات الماضية عدة أحكام مؤيدة لحقوق السكان الأصليين وساعدت بذلك في ترسيخ المثل الأعلى لتعددية القوانين والولاية القضائية الخاصة للسكان الأصليين.

٤٣- وفي محمية رابوزا سيرا دو سول للسكان الأصليين في البرازيل التي رسمت حدودها وسجلت لصالح السكان الأصليين بعد سنوات عديدة من المفاوضات والإجراءات، ترتكب أفعال تنتهك حقوق هذه الجماعات مثل تشجيع هجرة الأفراد من مناطق أخرى إليها، ومنح امتيازات الأرض لشركات التعدين، وإنشاء مستوطنات حضرية وزراعية، ومشاريع للأشغال الكهربائية وقاعدة عسكرية. ومع أن وزارة العدل قد منحت السكان الأصليين الملكية الدائمة على هذه المحمية، فلا تزال المحكمة العليا تنظر قضايا متنازع عليها تمس بحقوق السكان الأصليين.

٤٤- وفي بعض البلدان، واجهت الدولة أحياناً الصراعات الاجتماعية ومطالبات واحتجاجات منظمات السكان الأصليين بتنفيذ قوانين إرهابية. ويعتبر المقرر الخاص أن القوانين العادية للحفاظ على القانون والنظام تكفي في حالة ارتكاب جرائم عادية تحت مظلة هذه الحركات. وفي رأيه أن اللجوء إلى القوانين الاستثنائية لن يسفر فحسب عن تحقيق نتائج مضادة، بل سيحمل في طياته انتهاكات لحقوق الإنسان. ويوصي المقرر الخاص، بالنسبة للحالات التي وصلت إلى علمه، بعدم اللجوء إلى تطبيق هذه القوانين لتجريم الاحتجاجات والصراعات الاجتماعية للسكان الأصليين، ويُفضل إلغاء هذه القوانين. وقد أبدى ارتياحه لتبرئة قادة جماعة مابوتشي في شيلي ممن كانوا قد اُتهموا بالتآمر على ارتكاب فعل إرهابي حوكموا عليه في منتصف عام ٢٠٠٥ (انظر E/CN.4/2006/78/Add.1).

٤٥- وفي البلدان الآسيوية التي لديها تشريعات بشأن الشعوب الأصلية، فليست جميع القوانين قد نُفذت تماماً. وكثيراً ما ينشأ عن تنازع القوانين تجاهل حقوق السكان الأصليين. فالنظام ذو المسارين المتبع بشأن الحقوق المتعلقة بالأرض: مسار للسكان الأصليين ومسار للسكان غير الأصليين، يثير الارتباك وهو ما يؤدي بدوره إلى ارتكاب مزيد من التجاوزات في حق السكان الأصليين. وعلى سبيل المثال، فحتى إذا كانت توجد لائحة بشأن الأرض تعطي الأولوية لأولئك الذين لديهم عليها حقوق تقليدية، وخاصة أنه كثيراً ما يجري عملياً تجاهل مطالباتهم، تُعطى الأولوية لأشخاص آخرين أو مؤسسات أعمال أخرى.

٤٦- وقد أنشئت في بعض البلدان مؤسسة "أمين المظالم" للسكان الأصليين أو ما يعادلها لتعزيز حماية حقوق السكان الأصليين ودعمها على الوجه الكامل. ويلحق أحياناً بمكتب أمين المظالم الوطني (في حالة وجوده) أو ما يعادله (اللجان، مكاتب المدافعين، والمدعين العامين المعنيين بحقوق الإنسان) إدارة أو مكتب يخصص لهذه المشاكل التي يواجهها السكان الأصليون. وتفيد المعلومات التي تلقاها المقرر الخاص بأن هذه الهيئات تفتقر في كثير من الأحيان إلى الموارد المالية والبشرية الكافية للتصدي للقضايا التي تنشأ في مجال اختصاصها، وهو ما يحد من قدرتها على مواجهتها. هذا علاوة على المكانة الثانوية التي يحتلها عموماً نظام أمين المظالم لحقوق الإنسان في مجموعة الهيئات الوطنية.

٤٧- وتبين دراسة مقارنة أجراها معهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن هذه الهيئات تضطلع عموماً بأنشطة التحقيق والوساطة والوكالة والتثقيف. وأنها تقترح أحياناً مبادرات تشريعية. وهي كقاعدة عامة ضعيفة مؤسسياً ولا تتمتع باستقلال كامل، وليست لديها ميزانيات كافية، وكثيراً ما لا تحظى ولايتها بسند قانوني، وليس لها وجود مادي في مناطق السكان الأصليين، ولا يمكنها التحقيق في الانتهاكات التي يرتكبها أفراد بصفتهن الشخصية، وتفتقر إلى الموظفين المؤهلين، ولا يجوز لها إجراء تحقيقات في الانتهاكات التي يرتكبها أفراد بصفتهن الشخصية، وليست لديها علاقات ذاتية مع منظمات السكان الأصليين، وأدائها ضعيف في وظائف الدفاع. وتوصي الدراسة بتعزيزها على المستويين المؤسسي والقانوني، ومنحها الاستقلال والدعم المدني، وتوفير ميزانيات ثابتة ومستقلة لها، ومنحها سلطات للتحقيق في الانتهاكات التي يرتكبها أفراد بصفتهن الشخصية، وإسناد وظائف أكبر لها في مجال رصد الامتثال، وتحويلها سلطات خاصة لحماية السكان الأصليين، وتوفير موارد مالية كافية لها، وتوسيع نطاقها الجغرافي لتشمل السكان الأصليين، وتعيين موظفين من السكان الأصليين، وتعزيز التحقيقات، والمبادرات التشريعية والوكالة، ودعم القانون العرفي وسبل الوصول إلى القضاء والتنسيق مع حركات السكان الأصليين.

٤٨- ومن المواضيع التي تناولتها مناقشات المقرر الخاص مرة أخرى مع عدد كبير من جماعات ومنظمات السكان الأصليين عدم كفاية آليات الاستشارة والمشاركة المتاحة لهم. ففي كثير من الحالات التي تتخذ فيها الحكومات قرارات لتنفيذ مشاريع إنمائية، أو استكشاف أو استغلال موارد طبيعية، أو تعديل التشريع القائم أو تطبيق عدة تدابير إدارية، تشكو جماعات السكان الأصليين المتأثرة بها بشكل مباشر أو غير مباشر من عدم أخذها في الاعتبار ومن تجاهل حقوقها أو طرحها جانباً. ولا تشارك آليات الاستشارة في حالة وجودها مشاركة كافية أو تفتقر إلى الشفافية أو تكون عديمة الفعالية من حيث النتائج المحققة.

٤٩- وكثيرة هي الشكاوى التي تشير أيضاً إلى عدم وجود أو عدم كفاية أو عدم فعالية آليات تقييم ورصد تطبيق المعايير الوطنية والدولية لحقوق الإنسان في تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية أو تشريعات تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على السكان الأصليين، وأراضيهم، وأقاليمهم، ومواردهم وبيئتهم وأماكنهم المقدسة وبيئتهم الثقافية.

٥٠- وفي هذا الصدد، صدرت تقارير كثيرة عن انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت أحياناً من جانب شركات عبر وطنية تعمل في المناطق التي يقطنها السكان الأصليون. وقد تناول المقرر الخاص بعض الحالات في التقارير المختلفة التي قدمها إلى هذه اللجنة. واللباقة ليست هي العامل الوحيد الذي سيحمل هذه الشركات على مراعاة نص المعايير الوطنية والدولية ذات الصلة، بل من المهم إعداد مدونة دولية لقواعد السلوك وإلزام هذه الشركات بمراعاتها عند اضطلاعها بعملها في مناطق السكان الأصليين.

الحماية التي يمنحها النظام الدولي

٥١- لقد تزايد لجوء السكان الأصليين إلى آليات الحماية التي يوفرها النظام الدولي للمطالبة بحقوقهم وتأسست بذلك حلقة جديدة من الممارسات السليمة التي تجمع السكان الأصليين والدول والآليات الدولية ولا تحقق مع

ذلك نتائج مرضية في جميع الحالات. وقد استعرض المقرر الخاص عدداً كبيراً من هذه الآليات ويتناول أدناه بعض الحالات والنتائج المهمة.

٥٢- ولقد تناولت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في كثير من الحالات مشاكل تثير قلق السكان الأصليين وأشارت إلى أن حق الشعوب في تقرير مصيرها، المجسد في المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يحمي حق السكان الأصليين في أراضيهم ومواردهم التقليدية وأن إبطال هذه الحقوق من جانب واحد يشكل انتهاكاً لهذه المادة. وفيما يتعلق بالمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، درست اللجنة قضايا قائمة في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وتاهيتي (فرنسا). وصرحت لجنة القضاء على التمييز العنصري هي الأخرى على الملأ بانتهاك حقوق السكان الأصليين باتخاذ الولايات المتحدة الأمريكية إجراءات من طرف واحد (قضية شوشون الغربية) وانتهاك حقوق الماوري بتطبيق تشريع نيوزيلندا الجديد (انظر E/CN.4/2006/78/Add.3).

٥٣- وقد أبدت لجنة القضاء على التمييز العنصري في ملاحظاتها الختامية بشأن تقارير الأرجنتين الدورية من السادس عشر إلى الثامن عشر قلقها لكون الأرجنتين لم تصدر القوانين اللازمة لتنفيذ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. وفي ضوء تعليقها العام رقم ٢٣، تحث اللجنة الدولة الطرف على تنفيذ هذه الاتفاقية تنفيذاً كاملاً وعلى اعتماد أمور من بينها سياسة عامة لحيازة الأرض وإجراءات قانونية فعالة للاعتراف بحقوق السكان الأصليين في الأرض ورسم الحدود الإقليمية لهم. وتعرب اللجنة أيضاً عن أسفها لكون حق السكان الأصليين في تعليم ثنائي اللغة ومشترك بين الثقافات، المعترف به في الدستور، لا يراعى في الواقع مراعاة تامة (انظر CERD/C/65/CO/1).

٥٤- وتعرب اللجنة المعنية بحقوق الطفل من جانبها عن قلقها إزاء الإمكانات المحدودة لتحصيل أبناء السكان الأصليين للعلم وقلة ملائمة البرامج التعليمية ثنائية اللغة المتاحة حالياً لهم في بيرو. وكانت لجنة القضاء على التمييز العنصري قد لاحظت قبل ذلك بقلق في عام ١٩٩٩ التقارير التي أفادت بعدم توافر مترجمين شفوئين في الواقع العملي للسكان الأصليين الذين لا يتحدثون لغات أخرى غير لغتهم وأن التشريعات لم تترجم إلى لغات السكان الأصليين.

٥٥- وفي عام ٢٠٠٣، أعربت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن قلقها إزاء الانتهاكات المختلفة لحقوق الإنسان للسكان الأصليين في غواتيمالا وقلة التقدم الذي أحرزته الدولة الطرف لتنفيذ اتفاقات السلم لعام ١٩٩٦ تنفيذاً فعالاً، وما نتج عن ذلك من مشاكل خطيرة ومستمرة مثل العنف على المستوى الوطني، والتهريب، والفساد، والإفلات من العقاب وعدم إجراء الإصلاحات الدستورية والضريرية والتعليمية والزراعية (انظر E/C.12/1/Add.93). وأبدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أوجه قلق شبيهة في عام ٢٠٠١ (انظر CCPR/CO/72/GTM). واسترعت لجنة مناهضة التعذيب من جانبها الانتباه عام ٢٠٠٠ إلى التمييز العنصري الممارس ضد السكان الأصليين في السجون وأعربت عن أسفها لعدم تنفيذ التوصيات التي قدمتها بشأن الحالة الحقيقية للنساء من السكان الأصليين، وهو ما يدل على ضرورة قيام الحكومة بإعادة النظر في إجراءاتها

وتحسينها لصالح نساء غواتيمالا. وقد أدرج المقرر الخاص هذه المسائل على النحو الواجب في التقرير عن البعثة التي قام بها إلى غواتيمالا (E/CN.4/2003/90/Add.2).

٥٦- وفيما يتعلق بالمواضيع المشار إليها وبذلك المتعلقة بالمشاورات المسبقة والمستنيرة، لا ينبغي التقليل من أهمية اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ التي يتزايد الاعتراف بها كمعيار دولي لا غنى عنه لحماية وتعزيز حقوق الإنسان لهؤلاء السكان وينبغي التأكيد عليها، وبالذات على جانب المشاركة الوارد فيها. هذا علاوة على أن أحكام هذه الاتفاقية تمثل أداة ممتازة للحوار ينبغي الاستفادة منها إلى أقصى حد في هذا الصدد.

٥٧- ويمكن أن تتلقى لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية بلاغات من السكان الأصليين من خلال منظمات أرباب العمل والعمال وتقارير من الحكومات بشأن حالات محددة خاصة بالوفاء بالتزامات الدولة بموجب الاتفاقية. ومع أن عدد الدول الأعضاء التي صدقت على هذه الاتفاقية لا يتعدى ١٧ حتى الآن، فإن لها تأثيراً إقليمياً حاسماً بدليل أن جميع بلدان أمريكا اللاتينية تقريباً قد صدقت عليها وأنها تستخدم كإطار لأنشطة التعاون التي تقوم بها البلدان المانحة وأنها بمثابة نموذج له تأثير في آسيا وفي الآونة الأخيرة في أفريقيا. وإلى جانب الإجراء الذي تستخدمه لجنة الخبراء، هناك إجراء للشكاوى يشترك فيه مجلس إدارة منظمة العمل الدولية وقدمت من خلاله عدة شكاوى. ويشترك السكان الأصليون في هذه الآليات على مستوى عال وهو ما يدل على الحاجة إلى إنشاء هيئات رصد دولية وعلى حداثة القضايا التي تنظمها الاتفاقية.

٥٨- وفيما يتعلق بالأرجنتين، تفيد التقارير بوجود عدة مشاكل بشأن الاعتراف بالسكان الأصليين. وتشمل هذه المشاكل أساساً الإجراءات الطويلة والمعقدة لاكتساب الشخصية القانونية، وهو أمر أساسي لتمكين السكان الأصليين من الدفاع عن حقوقهم في المحاكم أو أمام إدارة الشؤون العامة. ويبدو أن المعهد الوطني لشؤون السكان الأصليين لا يعترف إلا بمجرد ١٥ في المائة من جماعات السكان الأصليين البالغ عددها ٨٥٠ جماعة. وهناك تقارير تفيد بأن الشخصية القانونية الممنوحة على مستوى المقاطعات لا قيمة لها على المستوى الوطني، وهو ما يحول دون إبرام اتفاقات خاصة، وأن أربعاً فقط من المقاطعات العشرين التي يعيش فيها السكان الأصليون قد أقرت بهذه الاتفاقات. كما أن هناك شكاوى بشأن عدم استشارة السكان الأصليين وفقاً للإصلاح الدستوري لعام ١٩٩٤. وتؤكد حكومة الأرجنتين في تقريرها على ضرورة التوفيق بين التشريع والحقيقة القانونية التي أسسها الإصلاح الدستوري لعام ١٩٩٤ بصدد تنظيم حقوق ملكية الأرض في الحالات التي تعني جماعات السكان الأصليين. وثمة مشكلة ملحة أخرى هي المنازعات على الأرض وعدم الاتساق بين تنظيم حقوق الملكية المحدد في القانون المدني والحقوق الجسدة في الاتفاقية.

٥٩- واستمعت لجنة الخبراء إلى شكاوى قدمتها جماعة أولموس للسكان الأصليين (بيرو) للإفادة بأنه تم انتزاع أراضي الأجداد بدون وجه حق، وهي أراضي تدعي الحكومة أنها ملك للدولة حتى يتسنى لها تنفيذ مشروع كهربائي عليها دون تعويض جماعة السكان الأصليين بأي شكل. وقررت اللجنة أن الاتفاقية تحمي الأراضي التي يشغلها السكان الأصليون تقليدياً وطلبت إلى الحكومة اتخاذ التدابير الملائمة لتمكين جماعة السكان الأصليين من تأكيد مطالبتها على الأراضي المعنية بالفعل. وتبين هذه الحالة أيضاً أن ليس هناك اتساق بين الحقوق التي تحميها الاتفاقية ونظام الملكية المنصوص عليه في القانون المدني والتشريع المتمخض عنه. وفي حالة أخرى بشأن أراضي

جماعة من السكان الأصليين المقيمين على الساحل، استنتجت اللجنة أن القانون الوطني لا يتماشى مع الاتفاقية رقم ١٦٩ من حيث أنه ينتهك استقلال الجماعات من السكان الأصليين ويحملها على تقسيم أراضيها إلى حيازات فردية.

٦٠- وتبين خبرة منظمة العمل الدولية في قضايا الشعوب الأصلية والقبلية أن تقسيم الأراضي التي يملكها السكان الأصليون جماعة وتخصيصها لأفراد بصفتهم الشخصية أو لأطراف أخرى يضعفان ممارسة السكان الأصليين لحقوقهم وينتهيان عموماً بفقدانهم لكل أراضيهم أو لجزء كبير منها مع ما يترتب على ذلك من انخفاض عام في الموارد المتاحة لديهم عند حيازتهم لأراضيهم جماعة.

٦١- وقد أحرزت غواتيمالا أوجه تقدم عظيمة باعتماد مجموعة من الأحكام القانونية التي تعترف نظرياً بمشاركة واستشارة السكان الأصليين وتضفي عليهما طابعاً مؤسسياً. وأجريت إصلاحات شملت قانون مجالس التنمية الحضرية والريفية، وقانون البلديات، والقانون الخاص بلغات السكان الأصليين وقانون مناهضة التمييز. كما تم تأسيس لجنة لشؤون السكان الأصليين في المحكمة العليا، ولجنة رئاسية لمكافحة التمييز والعنصرية ضد السكان الأصليين في غواتيمالا، ومكتب للدفاع عن السكان الأصليين ألحق بهيئة المدعى العام لحقوق الإنسان، ووحدات أخرى في إدارة الشؤون العامة واعتمادات في ميزانية المؤسسات للدفاع عن حقوق السكان الأصليين.

٦٢- وتؤكد الحكومة مع ذلك على أن التدابير المتخذة حتى الآن لم تكف للقضاء على عدم المساواة وتهميش السكان الأصليين واستبعادهم. وتشير إلى أن التدابير التي اعتمدها المجموعات المتولية السلطة للقضاء على العنصرية والاستبعاد على أساس مبدأ المساواة المزعوم لم تترجم مع ذلك إلى قوانين أو لم تنفذ في الواقع. ولاحظت اللجنة أنه لا توجد حتى الآن أية آلية لاستشارة السكان الأصليين ولكن الحكومة أبدت استعدادها لإنشائها. ويرى المقرر الخاص أن من الأهمية بمكان في هذا الصدد دعم الحكومة ومنظمات السكان الأصليين. ويزعم مجلس منظمات جماعة المايا من السكان الأصليين أن أحد الأسباب التي يعزى إليها عدم إيلاء الاعتبار الواجب للسكان الأصليين عند صياغة واعتماد التشريع وتنفيذ السياسات الحكومية التي تخصهم هو تدني مستوى تمثيلهم في الهيئة التشريعية إذ بلغ ١٢ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٤ و ٨ في المائة في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٨، ويسري ذلك أيضاً على جميع مؤسسات الدولة والمجتمع بشكل عام.

٦٣- ورغم ما أفادت به حكومة البرازيل من أنه تم ترسيم حدود أراضي السكان الأصليين المعترف بها بنسبة تتجاوز ٧٠ في المائة والاعتراف بذلك رسمياً، تود لجنة الخبراء الحصول على معلومات إضافية بشأن حالات الترسيم المعلقة وتشير إلى أن منظمة البلدان الأمريكية قد أثبتت أن مرسوم ١٩٩٦/١٧٧٥ الذي أصدرته الحكومة البرازيلية يؤخر ويبطئ إجراءات إضفاء الطابع القانوني على أراضي السكان الأصليين.

٦٤- وأبدي القلق إزاء المعلومات التي قدمتها مؤسسة الهنود الوطنية، وهي هيئة حكومية برازيلية، للإفادة بأن ترسيم حدود أراضي السكان الأصليين لم يعرقل عمليات الزراعة والتعدين والحراثة وبناء الطرق والمشاريع الكهرمائية وغيرها من أشكال التوسع التي تبين في السنوات الأخيرة أنها تمس بسلامة أراضي السكان الأصليين والحق في التمتع المطلق بموارد التربة والأنهار والبحيرات التي تتضمنها هذه الأراضي. وتزعم مؤسسة الهنود الوطنية بأن ٨٥ في المائة من أراضي السكان الأصليين، بما في ذلك الأراضي التي رسمت حدودها وقيدت في السجلات - تخضع لمجموعة كبيرة من الانتهاكات مثل وجود المحتلين غير الشرعيين (poseiros) والقائمين بغرلة

الذهب، وحمالي الأخشاب، ومشاريع الاستيطان، وفتح الطرق، والمشاريع الكهرمائية، وخطوط الاتصال، وخطوط السكك الحديدية، وخطوط أنابيب النفط، وخطوط نقل المعادن وأنابيب نقل الغاز. ومما يدفع عموماً إلى اقتحام أراضي السكان الأصليين في منطقة الأمازون الضغوط المفروضة على الموارد الطبيعية، وبخاصة الأخشاب والموارد المعدنية، وهو ما يسفر عن تدمير البيئة وإلحاق أضرار بالغة بحياة الجماعات.

٦٥- وتفيد هيئة الإحصاءات البرازيلية بأن عدد الدعاوى قيد النظر في عام ١٩٩٨ قد بلغ ٧ ٢٠٣ بصدد حقوق التعديين التي منحت على ١٢٦ قطعة أرض تابعة للسكان الأصليين. ومع زيادة عدد هذه القضايا، تم الاستيلاء على نسبة كبيرة من باطن أراضي كثيرة تابعة للسكان الأصليين. وقد منح معظم حقوق التعديين هذه بشكل غير قانوني بعد الانتهاء من إجراءات تعيين وترسيم حدود أراضي السكان الأصليين التي تمسهم.

٦٦- وبالإضافة إلى ذلك، تتعلق تعليقات كثيرة قدمتها منظمات العمال إلى لجنة الخبراء والشكاوى التي قدمت إلى مجلس إدارة منظمة العمل الدولية باستكشاف واستغلال الموارد الطبيعية (النفط والغابات والمناجم) - دون استشارة السكان الأصليين، أو باللجوء إلى إجراءات غير قانونية - للبت في ما إذا كان قد تم المساس بمصالح هؤلاء السكان وإلى أي مدى قبل تنفيذ أو التصريح بتنفيذ أي برنامج للتنقيب عن الموارد الموجودة على أراضيهم أو استغلالها، دون تقديم أي تعويض لهم أو حصة في الأرباح المحققة. وتشير حالات أخرى إلى مشاريع إنمائية (تم بدون استشارة أو باللجوء إلى إجراءات غير قانونية) لتقييم ما يمكن أن تسفر عنه أنشطة التنمية المخططة هذه من آثار اجتماعية وروحية وثقافية وبيئية على هؤلاء السكان. وأفادت اللجنة بأن تطبيق الآليات المنصوص عليها في الاتفاق تطبيقاً ملائماً من شأنه أن يساعد في تخفيف الضغوط الاجتماعية وزيادة التماسك وإعداد سياسات إنمائية شاملة.

٦٧- وقد أصدرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في مناسبات عديدة أحكاماً لصالح جماعات السكان الأصليين بموجب الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان "عهد سان خوسيه وكوستاريكا" مثلاً في قضايا رفعت في نيكاراغوا وبلير والولايات المتحدة الأمريكية وباراغواي وسورينام. على أن الدول المعنية لا تفي دائماً بالتزاماتها وأحياناً ما تبقى هذه الفتاوى والأحكام عديمة المفعول، وهو ما يشكل حالة خطيرة بالنسبة لحقوق الإنسان للسكان الأصليين.

٦٨- وثمة قضية ممثلة لهذا الوضع هي قضية أهالي مايغنا (سومو) آواس تينغني ضد نيكاراغوا (٢٠٠١). ففي هذه القضية، حكمت المحكمة بأن حكومة نيكاراغوا قد انتهكت حقوق السكان الأصليين بمنح امتياز لقطع الأشجار داخل حدود الأراضي التقليدية التابعة لهؤلاء السكان دون استشارتهم وتلبية طلباتهم المتعلقة بالحصول على سندات ملكية أراضي أجدادهم. وحتى الآن، لم تتخذ حكومة نيكاراغوا أي إجراء يسمح بإنفاذ حكم المحكمة وقرارها بشأن اتخاذ تدابير مؤقتة. وبعد مرور أربع سنوات على صدور حكم المحكمة هذا وثلاث سنوات تقريباً على انقضاء فترة الـ ١٥ شهراً التي حددتها المحكمة كحد أقصى للتنفيذ، لم يتم ترسيم حدود أراضي أهالي مايغنا تينغني ولا منحهم ملكية هذه الأراضي، وهو ما يشكل انتهاكاً متواصلاً لحقوق الملكية التي تعترف بها المحكمة والصكوك والهيئات الدولية الأخرى المعنية بحقوق الإنسان. وقد تدهورت حالة الأهالي إلى حد كبير بفعل عدم الامتثال هذا وازداد وضعها هشاشة فيما يتعلق بالتمتع بحقوقها الإنسانية عما كان عليه قبل دخول القضية النظام الدولي، وهو ما يلقي شكوكاً جدية على فعالية هذا النظام في تغيير معايير وسياسات الدول بشأن السكان الأصليين.

٦٩- وهناك نزاع دائر منذ عام ٢٠٠٣ بين أهالي كيشوا في سراياكو وحكومة إكوادور بسبب أنشطة شركة نفط عبر وطنية على أراضيها. وبعد استنفاد سبل الانتصاف القانونية المحلية جميعها، قدم أهالي سراياكو شكوى إلى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان التي طلبت إلى الدولة اتخاذ تدابير حيطة لصالح أهالي سراياكو. وبما أن الدولة لم تمثل لهذا الطلب، فقد أحيلت القضية إلى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٥، طلبت المحكمة مرة أخرى إلى الدولة اتخاذ تدابير مؤقتة لصالح جماعة السكان الأصليين وإحاطتها علماً في الوقت المناسب بامتثالها لذلك الطلب (من أجل حماية حياة الأفراد وسلامتهم الشخصية، وتمكينهم من التنقل بحرية على امتداد النهر، وإزالة الأخطار الناتجة عن المتفجرات المزروعة في أراضي هؤلاء السكان والحد من العنف في المنطقة، في جملة أمور أخرى). وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، عقدت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان جلسة جديدة لسماع الخصوم.

٧٠- وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٥، أصدرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان حكماً في قضية جماعة ياكبي أكسا من السكان الأصليين في باراغواي بشأن مطلب إقليمي كانت الجماعة قد قدمته في وقت مبكر يعود إلى عام ١٩٩٣. وقررت المحكمة أن الدولة قد انتهكت حق الجماعة في الحياة والملكية وأمرت الدولة بإعادة الأراضي المطالب بها مجاناً وتزويد الجماعة بالخدمات الأساسية اللازمة وتعزيز تنميتها واعتماد التدابير التشريعية والإدارية وأية تدابير أخرى قد تكون ضرورية لكفالة تمتع أفراد هذه الجماعة بحقوقهم في الملكية تمتعاً كاملاً.

٧١- وتبين هذه القضايا أن النظام الإقليمي للبلدان الأمريكية في ميدان حقوق الإنسان أصبح يتدخل تدريجياً في ميدان حقوق الإنسان للسكان الأصليين في الأعوام الأخيرة وأنه أسس، عن طريق ما أصدره من قرارات وأحكام، مجموعة كبيرة من السوابق القضائية لحماية حقوق هؤلاء السكان عملاً بالتشريع الدولي ذي الصلة. ورغم حداثة نشاط النظام في هذا الميدان، يعتبر المقرر الخاص أن مساهمته تشكل جزءاً من القانون الدولي الناشئ في مجال حقوق الإنسان يتعدى المنطقة الإقليمية ويمكن أن يكون من ثم ذا صلة أيضاً في مناطق أخرى. ومن الأمثلة المهمة في هذا الصدد الالتماس الذي قدمه مؤتمر الإنويت القطبي إلى لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥) للحصول على سبيل انتصاف من الانتهاك المستمر لحقوق الإنسان لشعب الإنويت في منطقة القطب الشمالي الناتج عن زيادة الاحترار العالمي، وهي مسؤولية يعزونها إلى الولايات المتحدة الأمريكية وسياساتها البيئية.

٧٢- وتشكل قرارات المحاكم في حد ذاتها إعادة تأكيد على حقوق الإنسان للسكان الأصليين. على أن هذه الإنجازات لا تكفي إذا أحجمت الدول موضع هذه القرارات كلياً أو جزئياً عن تنفيذ الأحكام. ولا تزال الحاجة قائمة لكي يجد نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان - والنظام الدولي ككل - طريقة يجعل بها قراراته ملزمة ويفلح في تأسيس آليات تعاقب الدول التي تستمر في عدم تنفيذها.

٧٣- وقد أتاحت للسكان الأصليين إمكانية اللجوء إلى اللجان والمحاكم الدولية للدفاع عن حقوقهم وكان ذلك بمثابة تجربة جديدة بالنسبة لهم. ولا بد من توسيع وتعزيز تدبير الحماية هذا وإدارة آليات توطد إجراءات منظمات السكان الأصليين والهيئات المعنية بحقوق الإنسان في نظام الحماية الدولي.

٧٤- ويتزايد اهتمام اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بحالة السكان الأصليين في القارة الأفريقية. وتشير دراسة شاملة للمسألة اعتمدها اللجنة في ٢٠٠٥ إلى المشاكل الرئيسية التي يواجهها السكان الأصليون في المنطقة. ومن جملة مسائل أخرى، يود المقرر الخاص التأكيد على النقاط التالية في هذه الدراسة.

٧٥- إن معظم السكان الأصليين في أفريقيا من الرعاة والقناصين - الملتقطين الذين يعيشون في مناطق مختلفة من القارة منذ أبعد الأزمنة. وقد كانوا في العقود الأخيرة ضحايا عملية فقدان أراضيهم ومواردهم. وتلاحظ اللجنة أن بعض هؤلاء السكان مثل الحدذاي والباتوا مهددون بالانقراض. ذلك أن سلب أراضيهم ومواردهم يهدد بقاء هاتين الجماعتين اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً. وهم بشكل عام ضحايا أشكال مختلفة من التمييز في البلدان التي يعيشون فيها. فلا تتاح لهم نفس سبل الوصول إلى القضاء مثلما تتاح لبقية أفراد الشعب. كما أنهم يعانون من ارتفاع مستويات الفقر وتدني مستويات التنمية الاجتماعية (خدمات التعليم والصحة والإسكان والخدمات الاجتماعية). ويشكل ما سبق جزءاً من صورة موثقة لانتهاكات حقوق الإنسان للسكان الأصليين في أفريقيا، تخترق في رأي اللجنة أحكام الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

٧٦- وبوجه عام، تنكر الدول الأفريقية وجود سكان أصليين على أراضيها ممن لا يعترف بهم الدستور ونادراً ما يعمل لهم حساب في التشريع المحلي. وما ينطوي عليه عدم الاعتراف الدستوري والتشريعي بهم ونموذج التنمية الذي اعتمدته جميع بلدان المنطقة تقريباً هو إدماج السكان الأصليين ورفض ما لديهم من خصائص لغوية وثقافية. ويعتبرون عموماً كفئات مهمشة ومعزولة من السكان الذين يستحقون الحصول على عناية خاصة من الحكومات لا على حقوق إنسانية محددة. وفي رأي اللجنة أن وضع السكان الأصليين سيظل راکداً على أدنى المستويات إلى أن تتولى الحكومات الأفريقية المسؤولية لتكفل لجميع مواطنيها سبل الوصول إلى مستوى ملائم من التنمية

٧٧- ومن الحالات التي أثارت قلقاً بالغاً للجنة الأفريقية وغيرها من المنظمات الدولية حالة الباساروا في بوتسوانا. فوفد اللجنة الذي زار البلد في ٢٠٠٥ يفيد بأن حكومة بوتسوانا قررت إعادة توطين سكان محمية كلاهاري المركزية للحيوانات في منطقة أخرى (هؤلاء السكان هم مجموعة صغيرة من القناصين - الملتقطين الذين يعيشون في المنطقة منذ آلاف السنين). ورداً على ذلك، تشكل ائتلاف من منظمات الباساروا ومنظمات حقوق الإنسان وأنشأ فريقاً تفاوُضياً لمناقشة مستقبل سكان المحمية مع الحكومة. وعندما فشلت المناقشات الأولية، رفعت جماعة الباساروا دعوى على الحكومة في عام ٢٠٠٢ لتأكيد حقوقها في مواصلة العيش في المحمية. ولا تزال القضية جارية ولم تستأنف المناقشات. وفي هذه الأثناء، تم إجلاء السكان من المحمية وقطع جميع الإمدادات والخدمات على أثر ذلك وإعادة توطينهم في مخيمات قريبة منها. وأدخلت الحكومة أيضاً تعديلاً على دستور بوتسوانا لإلغاء حكم دستوري يمنح جماعة الباساروا الحق في الوصول إلى أراضي الصيد التقليدية التابعة لها.

٧٨- ويوجز الوفد الذي أوفدته اللجنة الأفريقية تقريره للتأكيد على أن جماعة الباساروا كانت منذ وقت طويل ضحية سياسات طرد وإعادة توطين نفذت رغماً عنها. وليس لدى المرشدين أي سبيل لحيازة الأرض ويتم استخدامهم، إن حدث ذلك على الإطلاق، كعمال مياومة في ظروف جد هاشة. ولم توفر الحكومة الخدمات التي وعدت بها. ونفذت عملية الطرد بدون استشارة أو موافقة الأطراف المعنية. وقررت بعض الأسر تحت التهديد الانتقال إلى مكان آخر وقد رفضت أسر أخرى ذلك وظلت في المحمية. وعادت بعض الأسر لاحقاً إلى المحمية لأنها لم تحصل على الخدمات التي وعد بتوفيرها. وفي رأي الوفد أن الحكومة لم تنسق البرنامج وأنها وضعت على عجلة

ولم تراعى فيه المعايير الدولية الدنيا. وبما أن جماعة الباساروا غير ممثلة لدى الحكومة وغير معترف بها بهذه الصفة في القانون، فإنها عاجزة عن تقديم شكاوى ومطالبات بالطريقة الصحيحة.

٧٩- وفي رأي نفس المصدر أن مشكلة تشريد جماعة الباساروا قسراً هي بالأحرى مشكلة تتعلق بسياسة التنمية أكثر من كونها مسألة قضائية - قانونية، وأنها مشكلة تتطلب حلاً سياسياً قائماً على حقوق الإنسان، وهو حل لا يمكن التوصل إليه إلا بالتشاور بين جميع الأطراف المعنية، ألا وهي الحكومة وجماعات السكان الأصليين والمجتمع المدني. ويوصي الوفد بأن تتخذ حكومة بوتسوانا إجراءات إيجابية لصالح جماعة الباساروا وأن تتيح تمثيلها في جميع الهيئات التي تضع السياسات؛ أن تؤسس في المحمية مناطق حفظ جماعية تتيح لجماعة الباساروا إمكانية المشاركة في رعاية البيئة والماشية وإدارتها؛ أن تتلقى التدريب والتعليم لتمكينها من المشاركة في تحقيق تنميتها الذاتية؛ وأخيراً، أن تمتنع الحكومة عن إنكار وجود جماعة الباساروا قانوناً كسكان أصليين وأن تعترف بهم وبحقوقهم بهذه الصفة وفقاً للمعايير الدولية.

ثانياً - الاستنتاجات

٨٠- لقد بينت الملاحظات والدراسات السابقة عدداً من المشاكل الرئيسية المتعلقة بإنفاذ التشريعات والإصلاحات إنفاذاً كاملاً لتعزيز وحماية حقوق الإنسان للسكان الأصليين مع التشديد على المجالات الواجب التدخل فيها بسرعة وفعالية لضمان التمتع بهذه الحقوق.

٨١- وخلال العقد الماضي، أجريت عدة إصلاحات دستورية وتشريعية في كثير من البلدان التي تعترف بالسكان الأصليين وحقوقهم المدنية والسياسية، وبالذات بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبعض هذه الأحكام التشريعية أوسع من غيرها؛ ففي بعض الحالات، تكون الحقوق المعترف بها محدودة وخاضعة لمصالح أطراف أخرى أو لمصالح وطنية أوسع نطاقاً.

٨٢- ويسترعي المقرر الخاص الانتباه إلى نوعين من المشاكل القائمة في هذه الحالة. أولاً، هناك حالات لا يتمشى فيها التشريع الخاص بالسكان الأصليين مع القوانين الأخرى. ثانياً، يتأخر اعتماد قوانين نظامية وثانوية في معظم الإصلاحات الدستورية التي تم توثيقها.

٨٣- على أن المشكلة الرئيسية هي "الثغرة القائمة في مجال التنفيذ"، أي الفراغ بين التشريع القائم والممارسات الإدارية والقانونية والسياسية. وهذا الفرق بين الشكل والجوهر يشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان للسكان الأصليين. وسد الثغرة وتضييق الفرق إنما يمثلان تحدياً ينبغي مواجهته بوضع برنامج عمل لحقوق الإنسان للسكان الأصليين في المستقبل.

٨٤- ويكمن جزء من المشكلة في الإجراءات التشريعية ذاتها، وفي عضوية الهيئات التشريعية، وقلة تمثيل ومشاركة السكان الأصليين في الأعمال التشريعية، وفي قلة استشارتهم، والتحيز والتعامل على حقوق السكان الأصليين ضمن عوامل أخرى عديدة سائدة على الساحة السياسية، وبين المشرعين والأطراف السياسية من لهم اتجاهات مختلفة. ولا تقتصر المشكلة على كونها تتعلق بسن تشريعات بشأن قضايا السكان الأصليين، بل تتعلق أيضاً بالقيام بذلك مع السكان الأصليين أنفسهم.

٨٥- وليست هناك بوجه عام آليات ملائمة لرصد فعالية التشريعات الخاصة بالسكان الأصليين وتقييم تطبيقها في الممارسات اليومية لإدارة الشؤون العامة وفي المجتمع. فاللجان المخصصة التي تم إنشاؤها بموجب هذه التشريعات ضعيفة البنية وتخضع للتقلبات السياسية. وأمناء المظالم المختلفين المسؤولين عن حقوق السكان الأصليين ليسوا معضدين بل ضعفاء ولا يمكنهم الاعتماد على الدعم السياسي أو المالي اللازم. وعادة ما تكون منظمات المجتمع المدني التي يمكنها الدفاع عن السكان الأصليين تحت الضغط ناهيك عن التهديد أو المضايقة وحاجتها في أغلب الأحيان إلى اتخاذ إجراءات للدفاع عن نفسها.

٨٦- وأحد الجوانب التي تنطوي عليها نفس المشكلة هو الافتقار إلى سياسة منسقة أو منتظمة - يشارك في وضعها السكان الأصليون - للقيام بدور شامل في سائر وزارات الدولة وهيئاتها لتناول قضايا السكان الأصليين، مثل وزارات الزراعة والطاقة والمعادن والموارد الطبيعية والتعليم والصحة، على سبيل المثال لا الحصر، من أجل كفالة حقوق السكان الأصليين. ولا يكفي وجود اللجان أو أمناء المظالم المعنيين بالسكان الأصليين إذا أحجمت الوزارات التي تقع عليها مسؤوليات في مجال حساس للسكان الأصليين عن اتخاذ إجراءات منسقة.

٨٧- ومن أبرز الأمثلة الدالة على "الثغرة القائمة في مجال التنفيذ" ذلك الوارد في إدارة الشؤون العامة. ففيما عدا استثناءات بسيطة، تستجيب بيروقراطية الدولة ببطء للتشريع الجديد الصادر لصالح السكان الأصليين؛ أنها ليست مستعدة من الناحية العملية لمواجهة التحديات الجديدة؛ أنها قائمة في إطار ثقافة إدارية تجعل من الصعب الترحيب بالتعددية الثقافية والحق في الاختلاف وقبولهما؛ أنها تدافع عن تراث الاستيعاب الذي يرفض الاعتراف بالسكان الأصليين؛ وكثيراً ما تكون تصرفاتها في إطار إدارتها تمييزية إزاء السكان الأصليين، إن لم تكن عنصرية. وقد تم توثيق ذلك إلى حد كبير في مجالات إقامة العدالة، والتعليم، والصحة، وسياسة البيئة، وقضايا الزراعة والتنمية الاقتصادية.

٨٨- وثمة مشكلة أخرى هي الافتقار إلى آليات للاستشارة والمشاركة، التي يتم تأسيسها بالاشتراك مع السكان الأصليين للنظر في احتياجات وآراء كلا الطرفين لتحديد طريقة تطبيق هذه الآليات في المجالات المختلفة: التشريعية والإدارية والإنمائية وبرامج الموارد الطبيعية، على سبيل المثال لا الحصر. فالآليات التي يتم وضعها من جانب واحد تحمل أحد الطرفين في عملية الاستشارة، وتفرض الخضوع للمنهجية وتفرض من ثم إلى الشعور بالإحباط فتفشل عملية الاستشارة من البداية.

٨٩- وتزايد اللجوء إلى قطاع القضاء للاشتراك في تناول هذه القضية. وتسهم المحاكم في فض تنازع القوانين وإنفاذ القوانين والتدابير التي تتخذها السلطات والتي لا تتماشى مع الإصلاحات وتعرض حقوق السكان وجماعات السكان الأصليين للخطر. وقد قامت المحاكم الأعلى درجة والمحاكم العليا والمحاكم الدستورية بدور هام في هذه العملية. ولكن عليها القيام بأكثر من ذلك في المستقبل.

٩٠- ويزداد لجوء السكان الأصليين إلى الآليات الدولية للدفاع عن حقوقهم الإنسانية والسعي إلى سد "الثغرة القائمة في مجال التنفيذ". وعلى الصعيد الإقليمي، أدى نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان دوراً متزايد الأهمية وبدأ النظام الإقليمي الأفريقي يستفيد منه. وعلى الصعيد الدولي، تتمتع منظمة العمل الدولية وهيئات الأمم

المتحدة المنشأة بموجب معاهدات بسلطة معنوية ثابتة تتزايد ممارستها دفاعاً عن حقوق السكان الأصليين رغم صعوبة بعض الدول في التسليم بذلك.

٩١ - وأخيراً، لا يمكن سد الثغرة القائمة في مجال التنفيذ إلا بمشاركة منظمات السكان الأصليين والمجتمع المدني على نحو كامل وذلك باتخاذ إجراءات إيجابية في إطار المؤسسات الوطنية سعياً لالتماس حل للمنازعات والتوصل إلى توافق في الآراء يمكن أن يفيد المجتمع الوطني ككل في الأجل الطويل.

٩٢ - ويحدو المقرر الخاص الأمل في أن تفيد الجوانب التي تم إبرازها في هذا التقرير في إرشاد الحكومات في التزامها بتنفيذ المعايير القائمة لتعزيز وحماية حقوق السكان الأصليين بمزيد من الفعالية، وبناءً على ذلك يقدم التوصيات التالية.

ثالثاً - التوصيات

٩٣ - يوصي المقرر الخاص الحكومات بإيلاء الأولوية العليا للسعي إلى اتخاذ تدابير وإجراءات ملموسة للمساعدة في سد الثغرة القائمة بين القوانين المتعلقة بحماية حقوق الإنسان للسكان الأصليين وإنفاذها بالفعل.

٩٤ - ويوصيها بوضع سياسة منسقة ومنتظمة بمشاركة السكان الأصليين تشمل سائر الوزارات المعنية بقضايا السكان الأصليين.

٩٥ - ويوصيها بأن تقوم، بالتشاور مع المؤسسات الممثلة للسكان الأصليين، بإنشاء هيئات للتشاور والمشاركة بشأن جميع التدابير العامة والخاصة التي تؤثر عليهم، وبإيلاء عناية خاصة للتشريع والموارد الطبيعية والمشاريع الإنمائية.

٩٦ - ويوصيها بأن تضع آليات مرنة وأن تنشئ لجاناً وطنية قادرة على تقييم طريقة عمل هذه الآليات وإجراء التعديلات اللازمة إدراكاً منها أن إنشاء هيئات ملائمة مشتركة بين الثقافات للاستشارة والمشاركة لا يمكن أن يتم إلا من خلال عملية لا من خلال إجراء بمفرده.

٩٧ - ويوصيها بأن تنشئ، جنباً إلى جنب القوانين الجديدة، آليات وممارسات للرصد والتقييم وأن تنفذ المعايير التي تم وضعها بمشاركة السكان الأصليين.

٩٨ - ويوصي بأن تقوم البرلمانات بإنشاء لجان تعنى بشؤون السكان الأصليين وبحقوق الإنسان، حيثما لا تكون هذه اللجان قائمة، وبإسناد المسؤولية للجان القائمة بالفعل كي تستجيب الاقتراحات التشريعية بفعالية لاحتياجات ومتطلبات السكان الأصليين بالتشاور معهم. ويوصيها أيضاً بأن ترصد بدقة استخدام الميزانيات المخصصة لمجالات حماية وتعزيز حقوق السكان وجماعات السكان الأصليين.

٩٩ - ويوصي بإصدار القوانين النظامية والأساسية اللازمة في أقرب وقت ممكن بالتشاور مع المؤسسات الممثلة للسكان الأصليين لتنفيذ المعايير المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان للسكان الأصليين تنفيذاً فعالاً.

١٠٠- ويوصي في حالة تنازع القوانين بإيلاء الأولوية والغلبة لتلك التي تحمي حقوق الإنسان للسكان الأصليين، وبفض النزاع الذي يمكن أن ينشأ عن ذلك بحسن نية وبالاتفاق المشترك.

١٠١- ويوصي الدول بأن تنشئ آليات مستقلة لتحديد المعايير والمؤشرات الملائمة لرصد إنفاذ القوانين بانتظام بشأن حقوق السكان الأصليين وحقوق أخرى تؤثر على الحقوق والحريات الأساسية لهؤلاء السكان. وتحقيقاً لذلك، يوصي بإنشاء أجهزة رصد للمواطنين وتمويلها وتوظيفها على النحو الواجب بملاك مدرب على مستوى عال.

١٠٢- ويوصيها بأن تقوم الهيئات التشريعية، فيما لو لم تفعل ذلك بعد، بإدراج المعايير الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان في تشريعاتها الوطنية.

١٠٣- ويوصي بأن تقوم الأحزاب والتجمعات السياسية بإجراء الحوار مع السكان الأصليين لإدراج طلباتهم في جداول أعمالهم التشريعية.

١٠٤- ويوصي الدول باعتماد تدابير فعالة تكفل دراية الهيئات القضائية المعنية والمشرعين والموظفين العموميين بالقوانين والقرارات والالتزامات الدولية الخاصة بحقوق السكان الأصليين واتخاذ إجراءات وفقاً لذلك.

١٠٥- ويوصي بأن تطبق المحاكم هذه المعايير الدولية في القضايا التي تنطوي على حالات خاصة بحقوق الإنسان للسكان وجماعات السكان الأصليين وبأن تراعي السوابق القضائية الناشئة في محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بشأن هذا الموضوع.

١٠٦- ويوصي بتعزيز هيئات أمناء المظالم المعنية بحقوق السكان الأصليين وتزويدها بموارد الميزانية والموارد المؤسسية اللازمة.

١٠٧- ويوصي بأن تكون توصيات هيئات أمناء المظالم الخاصة بحقوق الإنسان إلزامية للسلطات التي توجه لها.

١٠٨- ويوصي منظمات المجتمع المدني بأن تولي الأولوية لتدريب ممثلي السكان الأصليين ليتمكنوا من عرض آرائهم على الهيئات التشريعية المختصة.

١٠٩- ويوصي مؤسسات إدارة الشؤون العامة بأن تتناول سياسات صالحة للسكان وجماعات السكان الأصليين وبأن تنشئ آليات ملائمة لإحراز تقدم بشأن هذه المهام وبأن تدرب الموظفين العموميين على تنفيذها باحترام الفوارق الثقافية والاحتياجات المحددة للسكان الأصليين.

١١٠- ومع مراعاة الخطة الاستراتيجية التي وضعتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وسياسة التعهد تجاه البلدان، ينبغي تعزيز التعاون التقني بشأن المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان للسكان الأصليين.

١١١- ومع مراعاة مجلس حقوق الإنسان الذي تم إنشاؤه، يوصي الدول بضرورة إبقاء موضوع حقوق الإنسان للسكان الأصليين مدرجاً في جدول أعمال هذه الهيئة الجديدة وضمان قيام السكان الأصليين بدور مهم في المناقشات المقبلة بشأن هذا الموضوع.

١١٢- ويوصي الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة بأن تقوم لدى وضع وتنفيذ وتقييم البرامج بإيلاء الأولوية للمسائل المتعلقة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان للسكان الأصليين وبدعم فكرة برنامج تعزيز حقوق الإنسان لزيادة مشاركة السكان الأصليين في أنشطة الأمم المتحدة.

١١٣- ويوصي اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بأن تواصل العمل الهام الذي بدأت له لصالح السكان الأصليين في القارة وأن تنظر في مدى مناسبة وضع صكوك إقليمية ملائمة لحماية حقوق الإنسان هؤلاء السكان.

١١٤- ويوصي لجنة حقوق الإنسان بأن تعد، لصالح الشركات عبر الوطنية التي تعمل في المناطق التي يعيش فيها السكان الأصليون، مدونة قواعد سلوك دولية لحماية حقوق الإنسان للسكان الأصليين.

— — — — —