

Distr.: General
14 August 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون

البند ٦٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

حقوق الشعوب الأصلية: حقوق الشعوب الأصلية

حقوق الشعوب الأصلية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المقدم من
جيمس أنايا، المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية، وفقاً لقرار مجلس حقوق
الإنسان ٢٤/٢١.

* A/68/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

090913 090913 13-42708 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية

موجز

هذا هو آخر تقرير يقدمه إلى الجمعية العامة جيمس أنايا، المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية الحالي. ويخصّص المقرر الخاص الجزء الأول من التقرير لوصف الأنشطة التي اضطلع بها منذ بداية ولايته، مع تحديد أساليب العمل المتبعة والدروس المستفادة، إلى جانب ما مرّ به خلال تأديته لهذا العمل من تجارب إيجابية وتحديات. وفي الأقسام اللاحقة من التقرير، يتناول المقرر الخاص العوامل التي تعيق الدول وغيرها من الجهات الفاعلة عن الالتزام بتنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وعن التحرك في هذا الاتجاه، وذلك على ضوء الخبرات التي اكتسبها المقرر الخاص على مدى السنوات الماضية. ويتمثل الهدف من هذه المناقشة في تحفيز الأفكار الكفيلة بالتغلب على هذه العوامل المعيقة بحيث يتاح المجال لاتخاذ التدابير المموسة على صعيد التنفيذ.

أولا - مقدمة

- ١ - يقدم المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٢٤/٢١. وهذا هو آخر تقرير يقدم إلى الجمعية العامة من جيمس أنايا، المقرر الخاص الحالي الذي تنتهي ولايته في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤.
- ٢ - ولهذا السبب، يُخصّص المقرر الخاص الجزء الأول من التقرير لوصف الأنشطة التي اضطلع بها منذ بداية ولايته، مع تحديد أساليب العمل المتبعة والدروس المستفادة، إلى جانب ما مرّ به خلال تأديته لهذا العمل من تجارب إيجابية وتحديات. ويأمل المقرر الخاص أن يكون هذا التقرير، إلى جانب توفيره سرداً مستكملاً لأنشطته، مفيداً لمن سيخلفه في منصب المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية عندما يتسلّم مسؤولياته، ولغيره من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان بينما هم مستمرّون في التفكير في أساليب العمل الخاصة بكل منهم.
- ٣ - والمقرر الخاص مكلف تحديداً بالترويج للإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، وبالتالي فهو يتخذ من الإعلان الإطار المعياري الأساسي الذي يسترشد به في اضطلاعهم بجميع جوانب عمله. وفي بقية التقرير، يتناول المقرر الخاص العوامل التي تعيق الدول وغيرها من الجهات الفاعلة عن الالتزام بتنفيذ الإعلان وعن التحرك في هذا الاتجاه، وذلك على ضوء الخبرات التي اكتسبها المقرر الخاص على مدى السنوات الماضية. ويتمثل الهدف من هذه المناقشة في تحفيز الأفكار الكفيلة بالتغلب على هذه العوامل المعيقة بحيث يتاح المجال لاتخاذ التدابير الملموسة على صعيد التنفيذ.
- ٤ - وما كان المقرر الخاص ليقدّر على الاضطلاع بالأعمال الوارد وصفها في هذا التقرير لولا الدعم الذي تلقاه من مختلف الأفراد والمؤسسات. وهو يودّ الإعراب عن امتنانه لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على دعمها له على مدى سنوات فترة ولايته. وكذلك يتوجّه المقرر الخاص بالشكر للموظفين والخبراء الاستشاريين والباحثين والطلاب الذين شاركوا في مشروع دعم المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية في جامعة أريزونا على ما قدموه له من مساعدة في جميع جوانب عمله، ولكلية الحقوق في جامعة أريزونا لما أبدته من مرونة وما قدّمته من تسهيلات لاستيعاب متطلبات تأديته لعمله كمقرر خاص. وأخيراً، يتوجّه المقرر الخاص بالشكر إلى العدد الكبير من أهالي الشعوب الأصلية والدول والأكاديميين وسائر الخبراء الذين تعاونوا معه على مدى السنوات الأخيرة في اضطلاعهم بولايته للنهوض بحقوق الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم.

ثانياً - الأنشطة المضطلع بها في إطار الولاية

ألف - مجالات العمل

٥ - أولى المقرر الخاص من السنوات الأولى لولايته اهتماماً كبيراً لتنقيح أساليب عمله ضمن حدود الولاية التي كلفه بها مجلس حقوق الإنسان. وقد عمل على تطوير أساليب العمل الموجهة صوب إقامة حوار ببناء مع الحكومات والشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية ووكالات الأمم المتحدة المعنية وغير ذلك من الجهات من أجل معالجة المسائل والحالات الصعبة والبناء على ما تم تحقيقه بالفعل من منجزات. وهو يأمل أن يتسنى زيادة التركيز في العمل المضطلع به مستقبلاً في إطار هذه الولاية على الذهاب إلى ما هو أبعد من التحرك في إطار الاستجابة لإعلانات شجب الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، بحيث تتم مساعدة الشعوب الأصلية والدول على صياغة المقترحات وبرامج العمل الملموسة للنهوض بحقوق الشعوب الأصلية.

٦ - ويورد المقرر الخاص أدناه موجزاً للأنشطة التي اضطلع بها، والتي تندرج في أربعة مجالات عمل مترابطة، ألا وهي: الترويج للممارسات الجيدة؛ والتقارير القطرية؛ وحالات الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان؛ والدراسات المواضيعية. ويقدم المقرر الخاص، إلى جانب وصف أنشطته، تعليقات على ما حققه من إنجازات وما واجهه من صعوبات في مجالات العمل هذه، ويحدد المسائل غير المحسومة التي تسترعي مزيداً من الاهتمام فيما يتعلق بأساليب العمل.

١ - الترويج للممارسات الجيدة على الصعيدين الوطني والدولي

٧ - لقد كلف مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٤/١٥ المقرر الخاص بولاية محددة تتمثل في النظر في السبل والوسائل الكفيلة بتذليل العقبات القائمة التي تعترض حماية حقوق الشعوب الأصلية حماية تامة وفعالة، وتحديد أفضل الممارسات وتبادلها وتعزيزها. وفي هذا الصدد، انخرط المقرر الخاص في طائفة متنوعة من الأنشطة طوال فترة ولايته للنهوض بالإصلاحات القانونية والإدارية والبرنامجية على الصعيدين الدولي والوطني بما يتماشى والإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وسائر الصكوك الدولية المتصلة بحقوق الإنسان للشعوب الأصلية.

٨ - وقد اضطلع بالعديد من هذه الأنشطة في إطار مجالات عمل أخرى، فبعضها قد تم في إطار إعداد التقارير القطرية، وبعضها في إطار إعداد الدراسات المواضيعية، وبعضها في إطار الاستجابة لحالات الانتهاك المزعوم لحقوق الإنسان. وتعدّ مجالات العمل الأخرى هذه

من مجالات العمل الاعتيادية للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، وهي تُدعم من الأمانة العامة بانتظام. غير أن هناك أنشطة عديدة اضطلع بها المقرر الخاص للترويج للممارسات الجيدة تمّت بوصفها أنشطة مستقلة لا علاقة لها بأي من مجالات العمل الاعتيادية هذه، وكان ذلك في الكثير جدا من الحالات استجابةً لطلبات محددة من الحكومات والشعوب الأصلية ووكالات الأمم المتحدة. وبالتالي فإن سعة الحيلة والفكر الابتكاري كانا من متطلبات عمل المقرر الخاص في مجال الترويج للممارسات الجيدة.

٩ - وكان من العناصر المحورية لما يقوم به المقرر الخاص من ترويج للممارسات الجيدة على الصعيد الوطني دعوته إلى الدفع في اتجاه الالتزام بالإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وتفعيل الإعلان. وقد ركّز المقرر الخاص خلال الفترة الأولى من ولايته على تشجيع الدول التي لم تصوّت لصالح اعتماد الإعلان في الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧ على قبول الإعلان. وأعرب عن ترحيبه بتغيير مواقف أربع دول كانت قد صوتت ضد الإعلان، ألا وهي: أستراليا، وكندا، ونيوزيلندا، والولايات المتحدة الأمريكية. وعلى إثر إعلان هذه الدول تأييدها للإعلان، قام المقرر الخاص بزيارة أستراليا (A/HRC/15/37/Add.4)، ونيوزيلندا (A/HRC/15/37/Add.9)، والولايات المتحدة الأمريكية (A/HRC/21/47/Add.1). وأعرب المقرر الخاص كذلك عن تقديره لإعلان ساموا وكولومبيا تأييدهما للإعلان، وهما كانتا قد امتنعتا عن التصويت في عام ٢٠٠٧.

١٠ - وبالإضافة إلى ذلك، قام المقرر الخاص خلال فترتي ولايته بالاستجابة للطلبات المقدمة من المسؤولين الحكوميين وأبناء الشعوب الأصلية للحصول على المساعدة في جهود الإصلاح الدستوري والتشريعي التي تركز على كفالة تناغم الأطر الوطنية مع المعايير الدولية المنطبقة على مسألة حقوق الشعوب الأصلية. ففي عام ٢٠٠٨، قدم المقرر الخاص المساعدة التقنية للجمعية التأسيسية في إكوادور في سياق عملية تعديل دستور إكوادور، وهو ما تمخّض عن أحد أكثر دساتير العالم تطوّرًا فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية (A/HRC/9/9/Add.1، المرفق ١). وفي إطار المتابعة، قام المقرر الخاص بزيارة إكوادور في عام ٢٠١٠، وأصدر تقريره المعنون "ملاحظات بشأن التقدم المحرز والتحديات القائمة على صعيد تنفيذ الضمانات الدستورية لحقوق السكان الأصليين في إكوادور" (A/HRC/15/37/Add.7).

١١ - وكان تركيز عدد كبير من طلبات المساعدة المقدمة إلى المقرر الخاص من الحكومات منصبًا على المسائل المتعلقة بواجب التشاور مع الشعوب الأصلية الملقى على عاتق الدول، وعلى المبدأ المتصل بهذا الأمر والمعروف بمبدأ الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة. وتلبيةً لهذه

الطلبات، قدّم المقرر الخاص ملاحظاته وتوصياته في عدّة مناسبات، وهذا يشمل ما قدّم لشيلي في عام ٢٠٠٩ في سياق عملية الإصلاح الدستوري التي كانت الحكومة تقوم بها (A/HRC/12/34/Add.6، التذييل ألف)، وفي عام ٢٠١٢ في ما يتصل بالمشروع الذي أعدته الحكومة لللائحة الخاصة بالتشاور مع الشعوب الأصلية وإشراكها؛ وما قدّم لكولومبيا في عام ٢٠١٠ فيما يتعلق بإعداد قانون أو لائحة خاصة بواجب التشاور مع الشعوب الأصلية وطوائف الكولومبيين ذوي الأصول الأفريقية في الأمور التي تمسهم؛ وما قدّم لغواتيمالا في عام ٢٠١١ بخصوص مبادرة الحكومة الرامية إلى وضع لائحة تنظيمية لإجراء خاص بالتشاور مع الشعوب الأصلية؛ وما قدّم لبيرو في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ فيما يتعلق بإعداد قانون خاص بمسألة التشاور مع الشعوب الأصلية وإعداد اللائحة التنظيمية الخاصة بالقانون؛ وما قدّم للبرازيل في عام ٢٠١٢ بخصوص وضع آليات للتشاور مع الشعوب الأصلية وإعداد إيضاحات بخصوص الأبعاد العملية لمبدأ الموافقة الحرة المسبقة المستنيرة.

١٢ - وكذلك قدّم المقرر الخاص المساعدة التقنية إلى الحكومات لدى إعدادها قوانين وسياسات متصلة بمسائل أخرى. فعلى سبيل المثال، قام المقرر الخاص بدور في الترويج للممارسات الجيدة فيما يتعلق بإمكانية لجوء الشعوب الأصلية للقضاء، وبمسألة التنسيق بين نظم العدالة الخاصة بالدول وتلك الخاصة بالشعوب الأصلية. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٠، قدّم المقرر الخاص تعليقات إلى حكومة إكوادور في سياق جهودها الرامية إلى وضع قانون بخصوص هذا الأمر، كما قدم في نيسان/أبريل ٢٠١٣ تعليقات مفصلة على بروتوكول أعدته المحكمة العليا في المكسيك للعاملين في الهيئات العدلية فيما يتعلق بحقوق أفراد ومجتمعات الشعوب الأصلية. وبالإضافة إلى ذلك، سافر المقرر الخاص إلى سورينام في عام ٢٠١١، بناء على طلب حكومة البلد والشعوب القبلية الموجودة فيه، لإسداء المشورة بشأن إعداد التشريعات المتعلقة بحماية حق الشعوب الأصلية والقبلية في الأراضي (A/HRC/18/35/Add.7).

١٣ - وفي سياق مكمل للأعمال التي يقوم بها المقرر الخاص للترويج للممارسات الجيدة على الصعيد الوطني، كرّس المقرر الخاص جزءاً كبيراً من جهده للسعي إلى حمل الجهات الفاعلة الدولية على اتخاذ القرارات والمبادرات وإجراء الإصلاحات البرنامجية. وكان أحد مجالات التركيز الرئيسية لهذه الجهود يتمثل في مساعدة برامج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة على كفالة توافق البرامج والسياسات مع المعايير الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية.

١٤ - وفي إطار جهود المقرّر الخاص للدفع في اتجاه موازنة البرامج الدولية مع المعايير الدولية، تعاون المقرّر الخاص مع كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ ومجموعة البنك الدولي، بما يشمل مؤسسة التمويل الدولية؛ والمنظمة العالمية للملكية الفكرية؛ ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)؛ ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة؛ والاتفاق العالمي للأمم المتحدة؛ ومفوضية حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، قدم المقرّر الخاص في تقريره الأخير إلى الجمعية العامة (A/67/301) تعليقات بشأن ضرورة جعل الأنشطة الكثيرة المضطلع بها في منظومة الأمم المتحدة والتي تمسّ الشعوب الأصلية متوافقة مع المعايير الدولية ذات الصلة. وكان من بين عمليات الأمم المتحدة وبرامجها التي جرى استعراضها في ذلك التقرير العمليات والبرامج المتعلقة بالمؤسسات المذكورة أعلاه، إلى جانب اتفاقية التنوع البيولوجي؛ واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ؛ ومؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة؛ وبرنامج الأمم المتحدة والبنك الدولي الرامية إلى الحد من الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها.

١٥ - وقد عمل المقرر الخاص أيضا على إذكاء الوعي بحقوق الشعوب الأصلية وتعزيز هذه الحقوق من خلال مشاركته في الندوات وغيرها من المحافل. فهو قد شارك منذ بدء ولايته في عام ٢٠٠٨ في نحو ٤١ مؤتمرا وندوة في ١٩ بلدا مختلفا بخصوص مختلف القضايا ذات الصلة بالشعوب الأصلية. ويمكن الاطلاع على وصف لتلك المحافل وعلى ما أدلى به المقرر الخاص فيها من بيانات على الموقع الشبكي الذي يتعهده مشروع دعم المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية في جامعة أريزونا (www.unsr.jamesanaya.org).

١٦ - ويعدّ الترويج للممارسات الجيدة وتقديم المساعدة التقنية من أهم المجالات التي أحدثت فيها أعمال المقرر الخاص تأثيرا إيجابيا، حيث جرى الأخذ بالعديد من توصياته في الإصلاحات القانونية والسياساتية التي أجريت على الصعيدين الدولي والوطني. وهو يتمنى أن يرى في المستقبل زيادة في الاهتمام بتقديم المساعدة التقنية المباشرة إلى الشعوب الأصلية نفسها، وذلك في مجالات تشمل تعزيز قدراتها في مجال التفاوض وتمكينها من القيام بنفسها بمبادرات لتعزيز حقوقها. وينبغي للدول والأمم المتحدة والوكالات المانحة أن تقدم الدعم إلى الشعوب الأصلية في هذا الصدد.

٢ - التقارير القطرية

١٧ - يشكل تقديم التقارير عن أوضاع حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في بلدان محددة إحدى الأدوات الرئيسية المتاحة للمقرر الخاص فيما يتعلق بالوفاء بمختلف عناصر ولايته، ويُستند في ذلك إلى منهجية على درجة جيدة إلى حد ما من التطور ومجموعة من التوقعات

التي تنطبق عموماً على جميع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان. وتشمل هذه التقارير استنتاجات وتوصيات تهدف إلى الترويج للممارسات الجيدة، وتحديد المجالات محل القلق، وتحسين أوضاع حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في سياق قطري محدد.

١٨ - وعند إعداد التقارير، يقوم المقرر الخاص بزيارة إلى البلد قيد النظر، بما في ذلك العاصمة ومناطق أو مجتمعات محلية محددة تشكل موضع اهتمام. ويتواصل مع ممثلي الحكومات، والشعوب الأصلية، والجهات الفاعلة الأخرى، بما فيها أعضاء المجتمع المدني، وفريق الأمم المتحدة القطري في حال وجوده. وتتيح الزيارات القطرية فرصة هامة لتوجيه الانتباه إلى شواغل الشعوب الأصلية في بلد معين، بما في ذلك عن طريق الاتصال بوسائل الإعلام. وفي هذا الصدد، وكما هي الممارسة المعتادة المتبعة في الزيارات القطرية للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، يعقد المقرر الخاص، في نهاية كل زيارة من زيارته، مؤتمراً صحفياً يقدم خلاله ملاحظاته واستنتاجاته الأولية. وقد رافق المقرر الخاص خلال الزيارة التي قام بها إلى الأرجنتين فريق تصوير أنتج شريط فيديو تثقيفي عن زيارته، ويعد ذلك ممارسة جيدة يرى المقرر الخاص أنه يمكن مواصلة تطويرها للتوعية بعمل المكلفين بالولايات.

١٩ - ولا تجرى الزيارات القطرية إلا بموافقة وتعاون الحكومة المعنية، وإن كان المقرر الخاص قد طوّر أيضاً أساليب لتقديم تقارير عن الحالات القطرية دون القيام بزيارات ميدانية في ظل عدم تعاون بعض الحكومات في هذا الصدد، وهو ما يُبحث بمزيد من التفصيل أدناه. ويلاحظ المقرر الخاص، مع الأسف، أن هناك حتى بعض البلدان التي سبق أن وجّهت دعوات مفتوحة إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لا تستجيب لطلبات الزيارات أو تتأخر على نحو غير مقبول في الموافقة على مواعيد الزيارات. ويعتقد المقرر الخاص أنه ينبغي لمجلس حقوق الإنسان أن يطور وسائل تكفل أن تعمل الدول بحسن نية وفقاً للدعوات المفتوحة التي توجهها إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. ويأمل أيضاً في أن يقوم مجلس حقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والمكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، بوضع منهجيات لاستعراض حالات حقوق الإنسان في البلدان التي لا تستجيب بشكل إيجابي لطلبات الزيارة.

٢٠ - وقام المقرر الخاص، خلال فترة ولايته حتى الآن، بزيارات إلى البلدان التالية وأصدر تقارير بشأن الشعوب الأصلية فيها: البرازيل (A/HRC/12/34/Add.2)؛ ونيبال (A/HRC/12/34/Add.3)؛ وبوتسوانا (A/HRC/15/37/Add.2)؛ وشيلي (A/HRC/12/34/Add.6)؛

وكولومبيا (A/HRC/15/37/Add.3)؛ وأستراليا (A/HRC/15/37/Add.4)؛ والاتحاد الروسي (A/HRC/15/37/Add.5)؛ ومنطقة سامي (الإقليم التقليدي للصاميين) في النرويج والسويد وفنلندا (A/HRC/18/35/Add.2)؛ ونيوزيلندا (A/HRC/18/35/Add.4)؛ وجمهورية الكونغو (A/HRC/18/35/Add.5)؛ وكاليدونيا الجديدة (فرنسا) (A/HRC/18/35/Add.6)؛ والأرجنتين (A/HRC/21/47/Add.2)؛ والولايات المتحدة الأمريكية (A/HRC/21/47/Add.1)؛ والسلفادور (A/HRC/24/41/Add.2)؛ وناميبيا (A/HRC/24/41/Add.1). وفي تموز/يوليه ٢٠١٣، زار المقرر الخاص بنما، وهو الآن بصدد إعداد تقريره عن أوضاع الشعوب الأصلية في ذلك البلد. وقبل نهاية عام ٢٠١٣، سيقوم المقرر الخاص بزيارتين إلى كندا وبيرو، وهو يتطلع إلى زيارة بلد أو بلدين آخرين قبل أن تنتهي ولايته في نيسان/أبريل ٢٠١٤. وتأتي هذه الزيارات والتقارير التي تهدف إلى دراسة الحالة العامة لحقوق الإنسان للشعوب الأصلية في البلدان قيد الاستعراض على سبيل الإضافة إلى الزيارات التي يقوم بها المقرر الخاص والتقارير التي يقدمها بهدف دراسة حالات محددة للانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان وفقا للإجراء المتعلق بالرسائل (انظر الفقرة ٣٣ أدناه).

٢١ - ويلاحظ المقرر الخاص أن تقاريره عن شيلي وكولومبيا ونيوزيلندا كانت تهدف إلى تقييم التقدم المحرز في هذه البلدان فيما يتعلق بتنفيذ التوصيات التي قدمها سلفه في تقارير سابقة. وستكون أيضا زيارته المقبلة إلى كندا وتقريره عنها على سبيل المتابعة لزيارة قام بها المقرر الخاص السابق. ويوجه المقرر الخاص، بعد إصدار كل تقرير من تقاريره القطرية الأولية أو تقارير المتابعة، رسائل إضافية وفقا للإجراء الذي يعتمد عليه فيما يتعلق بتوجيه الرسائل بشأن مجالات اهتمام محددة يتناولها في تقاريره.

٢٢ - ويختلف تقرير المقرر الخاص عن الصاميين، الذي قدمه في أعقاب الزيارة التي قام بها إلى منطقة سامي، وهي الإقليم التقليدي للصاميين الذي يشمل أجزاء من النرويج والسويد وفنلندا، عن التقارير القطرية الاعتيادية التي يصدرها المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة والتي تركز على بلد واحد. فنظرا لأن الصاميين يعيشون في منطقة ممتدة عبر الحدود الدولية لهذه البلدان الثلاثة، أصدر المقرر الخاص تقريرا موحدا عن حالة الصاميين، تناول فيه أوضاع حقوق الإنسان الخاصة بهم في كل بلد من هذه البلدان. وهو يرى أنه يمكن القيام بالمزيد من الإبلاغ وفقا لهذا الأسلوب نظرا لوجود الكثير من الشعوب الأصلية التي تعيش في أكثر من بلد وتواجه تحديات عابرة للحدود. غير أن أحد عوامل التعقيد يتمثل في الحصول على قبول الزيارات من أكثر من دولة واحدة.

٢٣ - وبالإضافة إلى ذلك، فبالنظر إلى أن بلدا واحدا فقط في آسيا، هو نيبال، استجاب لطلب المقرر الخاص القيام بزيارته، وفي ضوء العدد الكبير من الرسائل التي تلقاها من تلك المنطقة بشأن شواغل حقوق الإنسان، أجرى المقرر الخاص، في آذار/مارس ٢٠١٣، مشاورات لمدة يومين في كوالالمبور، تشاور خلالها مع ممثلين لشعوب أصلية من كمبوديا، والهند، وإندونيسيا، ونيبال، والفلبين، وفييت نام، وبنغلاديش، واليابان، وماليزيا، وتايلند، وميانمار. ويقدم تقرير المقرر الخاص عن المشاورات (A/HRC/24/41/Add.3) استعراضا عاما للمسائل الرئيسية التي أثيرت خلال المشاورات، ويتضمن سلسلة من الاستنتاجات والتوصيات العامة التي تم التوصل إليها بالاستناد إلى المعلومات التي تم الحصول عليها.

٢٤ - ويتواصل المقرر الخاص، في إطار الولاية المنوطة به، بشكل مباشر مع الحكومات المعنية في آسيا بشأن العديد من الشواغل التي أثيرت أثناء المشاورات، ويطلب آراءها بشأن هذه الشواغل. وهو يعتزم إصدار الملاحظات والتوصيات ذات الصلة، مع الإشارة إلى التطورات الإيجابية والتحديات المطروحة. وسيجري نشر هذه الرسائل وأي ردود عليها وتقديمها إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٤. غير أنه ينبغي إيلاء المزيد من الاهتمام لحالة الشعوب الأصلية في منطقة آسيا في السنوات القادمة. ويأمل المقرر الخاص في أن تبدي الحكومات الآسيوية مزيدا من الانفتاح للعمل المتعلق بقضايا الشعوب الأصلية وأن تزيد من تعاونها مع ولاية المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية.

٢٥ - ولئن كانت التقارير القطرية ترمي إلى التوعية بالشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان للشعوب الأصلية في بلدان محددة، وتقديم التوجيه بشأن الكيفية التي يمكن بها معالجة هذه الشواغل، ثمة حاجة إلى بذل قدر أكبر من الجهد من أجل نشر التقارير وتعميمها على أصحاب المصلحة ذوي الصلة، ووضع استراتيجيات لاستخدام التوصيات الواردة في التقرير من أجل إحداث التغيير المنشود. وفي هذا الصدد، تتمثل إحدى الممارسات التي يستخدمها المقرر الخاص أحيانا في عرض النتائج التي توصل إليها، سواء شخصيا أو عن طريق التداول بالفيديو، على قطاع عريض من الجهات الفاعلة على الصعيد القطري، بحيث تتاح لها فرصة التعرف على التقارير وطرح أسئلة مباشرة عليه بشأنها، وهذا هو ما قام به المقرر الخاص في حالة عدد من التقارير القطرية. وتضطلع أفرقة الأمم المتحدة القطرية بدور هام في دعم تنظيم بعض هذه العروض. ويشير المقرر الخاص أيضا إلى ممارسة جيدة تتمثل في قيام حكومة النرويج، بالتعاون مع زعماء صاميين، بإنشاء فريق عامل من أجل النظر في سبل تنفيذ التوصيات المقدمة في التقرير المتعلق بأوضاع الصاميين. إلا أنه لا يزال هناك الكثير من العمل الذي يمكن القيام به من أجل التعريف بالتقارير القطرية والاستفادة منها، ويأمل المقرر الخاص في أن يقوم كل من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وأفرقة الأمم المتحدة

القطرية، والمنظمات غير الحكومية على وجه الخصوص، بمواصلة وضع المنهجيات واستثمار الموارد لبلوغ هذه الغاية.

٣ - الحالات المحددة لادعاءات وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان

(أ) الإجراءات المتعلقة بالرسائل وعملية المتابعة

٢٦ - يتمثل أحد مجالات التركيز الرئيسية الأخرى لعمل المقرر الخاص طوال فترة ولايته في الاستجابة، على أساس مستمر، لادعاءات وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان في حالات محددة. ويضطلع المقرر الخاص بعمله في هذا المجال وفقاً للولاية المسندة إليه من مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٥/١٤، لجمع المعلومات والرسائل وتلقيها وتبادلها وطلبها من جميع المصادر ذات الصلة، بما في ذلك من الحكومات والشعوب الأصلية ومجتمعاتها المحلية ومنظماتها، فيما يتصل بالانتهاكات المزعومة لما لتلك الشعوب من حقوق. ويستجيب المقرر الخاص، في معظم الأحيان، عند تواصله مع الحكومات بشأن حالات محددة، لمعلومات تقدمها إليه الشعوب الأصلية ومنظماتها، والمنظمات غير الحكومية.

٢٧ - وعموماً، يعمل المقرر الخاص بناء على معلومات مفصلة وموثوقة تعرض حالة خطيرة تندرج ضمن إطار ولايته وتكون هناك فرصة معقولة لتحقيق تأثير إيجابي من خلال التدخل فيها، وذلك إما بتوجيه الاهتمام اللازم إلى الحالة أو بحث السلطات الحكومية أو غيرها من الجهات الفاعلة على اتخاذ إجراءات تصحيحية. وفي حالات أخرى يمكن للمقرر الخاص أن يتخذ إجراءات عندما تمثل الحالة نمطاً أعم لانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة بحق الشعوب الأصلية أو ترتبط بهذا النمط. وقد حرص المقرر الخاص على الاستجابة لادعاءات وقوع انتهاكات حقوق الإنسان التي ترد إليه من طائفة عريضة من المناطق والبلدان.

٢٨ - وعادةً ما تكون الخطوة الأولى عند اتخاذ إجراءات بشأن حالة ما هي قيام المقرر الخاص بتوجيه رسالة إلى الحكومة المعنية، إلى جانب طلب بأن تستجيب الحكومة إما خلال ٦٠ يوماً، أو خلال ٣٠ يوماً في الحالات العاجلة التي تنطوي على أخطار مباشرة على الشعوب الأصلية المعنية. وتُظهر الحالات التي جرى تناولها على مدى ولاية المقرر الخاص عدداً من الحواجز القائمة التي تعترض التمتع الكامل بالحقوق الجماعية والفردية للشعوب الأصلية.

٢٩ - وكثيرا ما يتخذ المقرر الخاص خطوات ملموسة، في حدود الموارد المتاحة، لمتابعة رسائله ذات الصلة بالادعاءات أو بالنداءات العاجلة. ويقدم المقرر الخاص، في العديد من الحالات، ملاحظات تفصيلية مشفوعة بتحليلات للمسائل المطروحة وتوصيات محددة إلى الدول المعنية، سعيا إلى إشراك الحكومات في حوار بناء يفضي إلى إيجاد حلول للمشاكل وبناء ممارسات جيدة.

٣٠ - ويحاول المقرر الخاص جاهدا أن يكون انتقائيا على نحو مناسب في اختيار الحالات التي يكرس جهودا كبيرة لمتابعتها، حيث يركز على الحالات الإشكالية بشكل خاص أو التي تمثل مسائل تواجهها الشعوب الأصلية في بلدان محددة أو في جميع أنحاء العالم. ومن خلال التحليل المتعمق لحالات محددة، يستهدف المقرر الخاص توحيد النهج الرامية إلى التصدي لأنواع متماثلة من المشاكل ووضع الاستجابات المناسبة، في ضوء إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وغيره من الصكوك ذات الصلة.

٣١ - وقد أصدر المقرر الخاص من وقت إلى آخر بيانات عامة بشأن حالات تتطلب، في رأيه، اهتمام الحكومات المعنية الفوري والعاجل. وأصدر المقرر الخاص خلال فترة ولايته ما مجموعه ٢٧ بيانا عاما، أصدرت ٧ بيانات منها بالاشتراك مع واحد أو أكثر من المكلفين الآخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وتتيح البيانات العامة فرصة هامة لتوجيه الاهتمام إلى الحالات التي تثير القلق بوجه خاص وتنطوي على أخطار مباشرة على حقوق الشعوب الأصلية، وهي تشكل عنصرا أساسيا من عناصر عمل المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة.

٣٢ - وأرسى المقرر الخاص أيضا ممارسة القيام بزيارات ميدانية لتقييم حالات محددة. وقد قام المقرر الخاص على مدى فترة ولايته بزيارات ميدانية لتقييم حالة مجتمع شاركو لا بافا (Charco la Pava) والمجتمعات الأخرى المتضررة من مشروع تشان ٧٥ (Chan 75) لتوليد الطاقة الكهربائية في بنما (انظر A/HRC/12/34/Add.5)؛ وحالة الشعوب الأصلية في ظل الاشتباكات العنيفة التي وقعت في باغوا وأوتكوبامبا، بيرو (A/HRC/12/34/Add.8)؛ وحالة الشعوب الأصلية المتضررة من منجم مارلن في غواتيمالا (A/HRC/15/37/Add.8) و (A/HRC/18/35/Add.3)؛ ومسألة إنشاء مشروع الديكيس (El Diquís) لتوليد الطاقة الكهربائية في كوستاريكا (A/HRC/18/35/Add.8)؛ والعملية الرامية إلى وضع تشريعات تؤمن حقوق الشعوب الأصلية والقبلية في الأراضي والموارد في سورينام (A/HRC/18/35/Add.7).

٣٣ - ويرى المقرر الخاص أن القدرة على الاستجابة بسرعة إلى الحالات التي تستلزم إيلاء الاهتمام الفوري، بما في ذلك القيام بزيارات ميدانية للمساعدة على تهدئة حالات التوتر أو التوسط من أجل إجراء حوار، تشكل أحد أهم جوانب عمل المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، ويرى أنه يجب التشجيع على تنمية هذه القدرة. بيد أن هذا العمل يقع خارج الإطار الاعتيادي لأساليب العمل التي يستخدمها المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وقد اضطر المقرر الخاص إلى التماس تمويل بديل لهذه المهام، وهو ما يتطلب بذل جهود تستغرق عموماً بعض الوقت. فهناك بالتالي تحديات تعترض اكتساب القدر الملائم من القدرة على الاستجابة السريعة للحالات التي تستلزم اهتماماً ميدانياً.

٣٤ - وقد وجّه المقرر الخاص أيضاً عدداً من الرسائل إلى شركات تمارس أنشطة معينة، عادة ما تكون أنشطة استخراجية، ترد بسببها ادعاءات بانتهاك حقوق الإنسان. وتجدر الإشارة إلى أن جميع الشركات التي وجّه المقرر الخاص رسائل إليها قد ردت على نحو متعمق. ويرى المقرر الخاص أن ثمة حاجة إلى المزيد من التواصل مع المؤسسات التجارية، ويأمل في زيادة التركيز على هذا الأمر في المستقبل.

(ب) النتائج

٣٥ - أرسل المقرر الخاص، منذ توليه مهام ولايته في عام ٢٠٠٨ وحتى الآن، ١٢٥ رسالة ادعاء ونداء عاجلاً، منها ٥٥ أرسلت بالاشتراك مع عدد آخر من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، إلى جانب ٣٥ رسالة متابعة. وعلاوة على ذلك، قدم المقرر الخاص ملاحظات وتوصيات مفصلة عن ٢٢ حالة تم استعراضها. وبلغ مجموع الرسائل التي بعث بها المقرر الخاص ١٨٢ رسالة إلى ٤٥ دولة مختلفة. وأرسلت تلك الرسائل إقليمياً على النحو التالي: أمريكا الجنوبية، ٨٨ رسالة؛ آسيا، ٣٦ رسالة؛ أفريقيا، ٢٥ رسالة؛ أمريكا الشمالية، ١٩ رسالة؛ أوروبا وروسيا، ٦ رسائل؛ الشرق الأوسط، ٣ رسائل؛ أوقيانوسيا، ٣ رسائل.

٣٦ - ومن المؤكد أن تعاون الحكومات ضروري لفعالية الإجراءات. ولقد تلقى المقرر الخاص ما مجموعه ١١٣ رداً على رسائله التي بلغ عددها ١٨٢، أي ما يمثل معدل رد يبلغ ٦٢ في المائة. ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه لجميع الدول التي بعثت بردود على الرسائل التي أرسلها. وفي هذا السياق، يشير المقرر الخاص إلى الفقرة الثانية من قرار مجلس حقوق الإنسان ١٥/١٤، الذي طلب فيه المجلس إلى جميع الحكومات أن تتعاون تعاوناً تاماً مع المقرر الخاص في أداء ما كلف به من مهام وواجبات، وأن تقدم إليه كل ما يتوافر لديها من معلومات يطلبها في مراسلاته، وأن تستجيب بسرعة لما يوجّهه من نداءات عاجلة. ومع أن غالبية

الدول قد استجابت لرسائله، فإن عددا كبيرا منها لم يرد عليها، وهو أمر ترتبت عليه آثار سلبية واضحة بالنسبة لفعالية الإجراءات المتعلقة بالرسائل.

٣٧ - ولقد أصدر المقرر الخاص، على أساس سنوي، تقارير تحتوي على ملخصات للرسائل التي بعث بها، والردود التي تلقاها، وأي ملاحظات وتوصيات (A/HRC/9/9/Add.1؛ و A/HRC/12/34/Add.1؛ و A/HRC/15/37/Add.1؛ و A/HRC/18/35/Add.1؛ و A/HRC/21/47/Add.3، و A/HRC/24/41/Add.4). ومنذ عام ٢٠١١، أصدرت مفوضية حقوق الإنسان تقارير دورية تحتوي على جميع الرسائل التي بعث بها جميع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان والردود التي تلقوها. وتُدرج في تقارير الاتصالات المشتركة ملخصات قصيرة للدعوات المرسلّة إلى الدول المعنية أو إلى أي كيان آخر. ويمكن الوصول إلكترونيا إلى النص الكامل للرسائل المرسلّة والردود الواردة، باستخدام الوصلات الإلكترونية المتاحة في تلك التقارير (A/HRC/23/51؛ و A/HRC/22/67؛ و A/HRC/21/49؛ و A/HRC/20/30؛ و A/HRC/19/44؛ و A/HRC/18/51؛ و A/HRC/24/21).

٣٨ - ويرى المقرر الخاص أن الرد على ادعاءات محددة تتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان يمثل حجر الزاوية في فعالية الولاية. وخلافا للعديد من الإجراءات الأخرى لتقديم الشكاوى أمام الهيئات الدولية أو الإقليمية لحقوق الإنسان، فإن الإجراءات المتعلقة بالرسائل الذي يتبعه المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة يسمح باتخاذ إجراءات فورية. ولا يخضع استخدام الإجراءات المتعلقة بالرسائل إلى شروط مقبولة ذات طابع تقييدي، ويمكن لأي فرد أو مجموعة من الأفراد تقديم شكوى إلى المقرر الخاص. وثمة فائدة أخرى تتمثل في أن التدخل لدى الحكومات المعنية ومتابعة الأمر يمكن أن يتخذ أشكالاً عديدة، مثلما ذكر أعلاه، ولذا يتيح ذلك قدرا كبيرا من المرونة للمقرر الخاص للاستجابة لمختلف الحالات التي تعرض عليه. بيد أن ثمة تحديات يواجهها المقرر الخاص فيما يتعلق بالإجراءات المتعلقة بالرسائل وتشمل الموارد المحدودة للاستجابة للعدد الكبير من طلبات التدخل التي يتلقاها المقرر الخاص يوميا، وعدم رد العديد من الحكومات في كثير من الأحيان على الإدعاءات التي تُذكر في الرسائل وعلى طلبات منع أي انتهاكات أو جبر الضرر الناجم عنها.

٤ - الدراسات المواضيعية

٣٩ - سعى المقرر الخاص طوال فترة ولايته إلى تحديد القضايا المشتركة المؤثرة في الشعوب الأصلية على نطاق عالمي، ودراسة التدابير اللازمة لمعالجة تلك الشواغل. ولكن، ومع مراعاة أن الولاية الرئيسية لهيئة الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، وفقا للفقرة ١ (أ) من قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٦/٦، تتمثل في إعداد دراسات وتوفير مشورة تستند إلى البحوث

لتقديمها إلى مجلس حقوق الإنسان، سعى المقرر الخاص إلى تنفيذ عمله المواضيعي بطريقة مُكملة لدراسات هيئة الخبراء، مع تجنب الازدواجية، والاستفادة من خبرته الفريدة المكتسبة من مجالات العمل الأخرى.

٤٠ - وتولى المقرر الخاص، في كل تقرير من تقاريره السنوية المرفوعة إلى مجلس حقوق الإنسان، دراسة المسائل الرئيسية، بما فيها المسائل التالية: أهمية إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (A/HRC/9/9)؛ وواجب الدول في أن تتشاور مع الشعوب الأصلية وأن تحصل على موافقتها قبل اتخاذ تدابير تؤثر فيها (A/HRC/12/34)؛ ومسؤولية الشركات عن احترام حقوق الشعوب الأصلية (A/HRC/15/37)؛ والعنف ضد نساء وفتيات الشعوب الأصلية (A/HRC/21/47).

٤١ - وبالإضافة إلى ذلك، كرس المقرر الخاص خلال فترة ولايته الثانية قدرا كبيرا من الطاقة لمسألة الصناعات الاستخراجية التي تمارس داخل أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها، حيث كرس كليا أو جزئيا ثلاثة تقارير سنوية لهذا الموضوع (A/HRC/18/35 و A/HRC/21/47 و A/HRC/24/41). ويود المقرر الخاص أن يوجه انتباه الجمعية العامة على نحو خاص إلى تقريره الأخير الذي قدمه في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ إلى مجلس حقوق الإنسان، والذي يمثل تنويجا لثلاث سنوات من التحقيقات في هذه المسألة. ويشدد المقرر الخاص في ذلك التقرير على أن ثمة نموذج أفضل لاستخراج الموارد وتنميتها، وهو أن يجري ذلك من خلال مبادرات ومشاريع الشعوب الأصلية ذاتها؛ كما يتناول مسائل تتعلق بالسيناريو العادي حين تقوم دول أو شركات تجارية تابعة لطرف ثالث بالترويج لاستخراج الموارد الطبيعية في أراضي الشعوب الأصلية، بما في ذلك المسائل المتعلقة بالتشاور والموافقة؛ وأخيرا، يحدد شروط الحصول والحفاظة على موافقة الشعوب الأصلية على الأنشطة الاستخراجية التي تروج لها الدولة أو الشركات التجارية التابعة لطرف ثالث.

٤٢ - وحين إعداد التقرير المتعلق بالصناعات الاستخراجية والشعوب الأصلية، وزّع المقرر الخاص استبيانا على الدول، والشعوب الأصلية، وشركات الأعمال، لمعرفة وجهات نظرها بشأن الجوانب الإيجابية والسلبية للصناعات الاستخراجية التي تمارس في أراضي الشعوب الأصلية. وشارك أيضا في عدة اجتماعات في بلدان شتى، من بينها أستراليا، والنرويج، والسويد، وإسبانيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية، للاطلاع على وجهات نظر الشعوب الأصلية والحكومات والشركات حول هذه المسألة. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأ المقرر الخاص منتدى على شبكة الإنترنت لجمع أمثلة عن مشاريع استخراجية محددة يجري تنفيذها في أراضي الشعوب الأصلية أو بالقرب منها، وعمل

على جمع وتحليل العديد من دراسات الحالات الفردية، بما في ذلك تلك التي تحتوي على عناصر تنطوي على ممارسات جيدة.

٤٣ - وعالج المقرر الخاص في التقارير التي قدمها إلى الجمعية العامة عددا من القضايا المواضيعية التي شملت إعلان الأمم المتحدة وطابعه العام ومضمونه وتفعيل حقوق الشعوب الأصلية (A/64/338)؛ وحق الشعوب الأصلية في التنمية في ظل المحافظة على الثقافة والهوية، وحق الشعوب الأصلية في المشاركة في القرارات (A/65/264)؛ وواجب الدول في التشاور مع الشعوب الأصلية والحصول على موافقتها قبل اعتماد التدابير التي تؤثر فيها، ومسؤولية الشركات عن احترام حقوق الشعوب الأصلية (A/66/288)؛ والحاجة إلى مواءمة ما يُضطلع به في إطار منظومة الأمم المتحدة من أنشطة عديدة تؤثر في الشعوب الأصلية (A/67/301).

باء - التنسيق مع الهيئات الأخرى المعنية بحقوق الإنسان

١ - التنسيق مع آليات الأمم المتحدة الأخرى المكلفة بولايات تتعلق بالشعوب الأصلية

٤٤ - تقتضي الولاية التي منحها مجلس حقوق الإنسان إلى المقرر الخاص، على النحو المبين في الفقرة ١ من القرار ١٥/١٤، أن يعمل بالتعاون والتنسيق الوثيقين مع الإجراءات الخاصة والأجهزة الفرعية الأخرى التابعة للمجلس، لا سيما هيئة الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، وهيئات الأمم المتحدة ذات الصلة وهيئات المعاهدات ومنظمات حقوق الإنسان الإقليمية. وثابر المقرر الخاص، منذ بداية ولايته، على العمل بالتنسيق مع منتدى الأمم المتحدة الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، ومع هيئة الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، لتعزيز حقوق الشعوب الأصلية وحمايتها. ولقد اجتمعت الآليات الثلاث بشكل منتظم مرة واحدة سنويا على الأقل لتحديد وتنسيق سبل تعاملها مع التحديات والفرص المتعلقة بحماية حقوق الشعوب الأصلية وتعزيزها.

٤٥ - ويتمثل أحد العناصر الرئيسية لأنشطة التنسيق في مشاركة المقرر الخاص في الدورات العادية للمنتدى الدائم وهيئة الخبراء. ولقد شارك المقرر الخاص خلال الدورات السنوية في مناقشات تتعلق بالمسائل الموضوعية المعروضة للنظر فيها. وفي الآونة الأخيرة، أجرى المقرر الخاص مع المشاركين في الاجتماعات حوارات تفاعلية يُتاح خلالها للدول والشعوب الأصلية والمنظمات غير الحكومية والجهات الأخرى طرح أسئلة بخصوص مسائل مختلفة.

٤٦ - وبالإضافة إلى ذلك، استحدث المقرر الخاص ممارسة تتمثل في عقد اجتماعات موازية مع الشعوب الأصلية ومنظماتها خلال الدورات السنوية. ولقد أتاحت هذه الاجتماعات للشعوب الأصلية ومنظماتها فرصة لإعلام المقرر الخاص مباشرة بشواغلها

المحددة المتعلقة بانتهاكات مزعومة لحقوق الإنسان في بلدانها. ولقد استُحدثت هذه الممارسة نظراً لأن العديد من أبناء الشعوب الأصلية يشاركون في الاجتماعات السنوية للمنتدى الدائم وهيئة الخبراء وينقلون شكاوى تتعلق بحالات محددة، على الرغم من أن الآليتين المذكورتين ليستا مفوضتين. بمتابعة الأمر مع الحكومات المعنية. ولقد اعتاد المقرر الخاص عقد ما يقرب من ٢٠ إلى ٣٠ اجتماعاً فردياً خلال كل دورة سنوية، ويضطلع بأنشطة متابعة العديد من الحالات التي وردت إليه وفقاً للإجراء المتعلق بالرسائل. ويأمل المقرر الخاص أن يستطيع المقرر الخاص المقبل مواصلة هذه الممارسة وأن تستمر الأمانة العامة في تقديم الدعم له في هذا الصدد.

٤٧ - وثمة جانب مركزي آخر للتعاون بين المقرر الخاص والمنتدى الدائم وهيئة الخبراء، وهو جانب يتمحور حول إجراء الدراسات المواضيعية. ولقد قدم المقرر الخاص تعليقات على الدراسات المتنوعة التي أجرتها هذه الآليات، بالاستفادة من مختلف جوانب عمله كمقرر خاص. وتعاونت الآليات الثلاث في سياق نظر كل منها في مسألة الصناعات الاستخراجية التي تؤثر في الشعوب الأصلية، وسعت إلى تجنب الازدواجية وكفالة تضافر أعمالها.

٢ - التنسيق مع آليات الأمم المتحدة ومؤسساتها وعملها الأخرى المعنية بحقوق الإنسان

٤٨ - ثابر المقرر الخاص على التعاون مع آليات الأمم المتحدة ومؤسساتها الأخرى المعنية بحقوق الإنسان فيما يخص مسائل مختلفة متعلقة بحماية وتعزيز حقوق الإنسان للشعوب الأصلية، بما في ذلك حالات محددة تتعلق بادعاءات بوقوع انتهاكات. وعلى الأخص، نسق المقرر الخاص مع غيره من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان في سياق استعراضهم للحالات المبلغ عنها، والحالات القطرية، والمسائل المواضيعية ذات الاهتمام المشترك.

٤٩ - وبالإضافة إلى ذلك، قام المقرر الخاص بالتنسيق في بعض الأحيان مع هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، ولا سيما اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري واللجنة المعنية بحقوق الإنسان. ولقد جرى هذا التنسيق بخصوص قيام هاتين الهيئتين بالاستعراض الدوري للبلدان، ودراستهما لحالات محددة مع لجنة القضاء على التمييز العنصري، في إطار إجراءاتها المتعلقة بالتحرك العاجل والإنذار المبكر، ومع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في إطار الإجراءات المتعلقة بالرسائل الذي أنشئ بموجب بروتوكولها الاختياري الأول. وفيما يتعلق ببعض البلدان أو الحالات التي تستعرضها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، استطاع المقرر الخاص، عن طريق الأمانة العامة، تقديم المعلومات التي تم جمعها خلال الزيارات الميدانية القطرية والإعلان عن ملاحظاته وتوصياته.

٥٠ - ونوقشت أيضا توصيات المقرر الخاص المتعلقة بمحالات قطرية محددة خلال أعمال آلية الاستعراض الدوري الشامل التابعة لمجلس حقوق الإنسان. ولقد شدد المقرر الخاص، بالتنسيق مع الأمانة العامة، على مسائل معينة تثير الشواغل فيما يتعلق بالبلدان قيد الاستعراض، واستعان في ذلك بالدراسات التي أجراها لحالات مبلغ عنها وحالات قطرية معينة. ولقد أُدرجت ملاحظاته وتوصياته في مجموعة مواد الأمم المتحدة، التي تعدها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وتقدمها إلى الدول الأعضاء.

٥١ - ومع ذلك، يمكن بصفة عامة تحقيق المزيد، بما في ذلك داخل الأمانة العامة وبين الخبراء، من أجل التنسيق وتبادل المعلومات. فما زال هناك قدر كبير من الازدواجية، وبعض التوصيات المتضاربة، بين مختلف الهيئات المعنية بحقوق الإنسان. ومن جانب آخر، ينبغي للشعوب الأصلية وللجهات الأخرى التي تعمل باسمها أن تتوخى الصراحة حين تقديم معلومات إلى المقرر الخاص، إذا كان الموضوع ذاته قد رفع أيضا إلى جهة أخرى مكلفة بولاية في إطار الإجراءات الخاصة، أو إلى هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان، أو إلى آلية إقليمية لحقوق الإنسان، أو باتباع أي إجراءات أخرى ذات صلة، لكي يُتاح التنسيق بشكل مناسب بين الآليات وتجنب أي ازدواجية غير ضرورية.

٥٢ - وأخيرا، شارك المقرر الخاص في الأعمال التحضيرية للدورة الرفيعة المستوى للجمعية العامة التي سُتُعرف باسم المؤتمر العالمي المعني بالشعوب الأصلية المقرر عقده في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وشارك المقرر الخاص في اجتماع تحضيري أولي في كوبنهاغن في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ لمناقشة المؤتمر العالمي، وفي اجتماع ثانٍ عُقد في غواتيمالا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ بحضور أعضاء المنتدى الدائم وأعضاء هيئة الخبراء. وبالإضافة إلى ذلك، تكلم المقرر الخاص خلال دورة تحضيرية نظمتها الشعوب الأصلية في حزيران/يونيه ٢٠١٣ في ألتا، النرويج، للإعداد للمؤتمر العالمي، ونتج عنها مشروع وثيقة ختامية تبين بالتفصيل التوقعات والمقترحات الجماعية لممثلي الشعوب الأصلية لعرضها على المؤتمر العالمي. وشارك المقرر الخاص أيضا في أفرقة نقاش حول المؤتمر العالمي في سياق الدورات السنوية لعام ٢٠١٣ التي عقدها المنتدى الدائم وهيئة الخبراء، وكذلك في إطار حلقة نقاش عُقدت لمدة نصف يوم بشأن المؤتمر العالمي خلال الدورة الرابعة والعشرين لمجلس حقوق الإنسان في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣.

٣ - التنسيق مع الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان

٥٣ - لقد بذل المقرر الخاص أيضا قصارى جهده في سبيل الحفاظ على حوار مع المؤسسات الإقليمية لحقوق الإنسان. ونظرا لما تحظى به منطقة الأمريكتين من أهمية خاصة في

ولاية المقرر الخاص، فقد كرّس الجزء الرئيسي من عمله التنسيق في هذا المجال للتنسيق مع المؤسساتين التابعتين لنظام حقوق الإنسان المشترك بين البلدان الأمريكية، وهي: لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وكان الجانب الرئيسي لذلك التنسيق يتعلق بمحالات محددة قيد الاستعراض من جانب كل من المقرر الخاص ومؤسستي نظام حقوق الإنسان المشترك بين البلدان الأمريكية.

٥٤ - وقام المقرر الخاص أيضا بالتابعة مع عدد من الحكومات بشأن حالة تنفيذ القرارات التي سبق اتخاذها ضمن النظام المشترك بين البلدان الأمريكية. فهو قد شارك في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، على سبيل المثال، في المناقشات التي تمخضت عن إقامة احتفال في آواس تينغني، نيكاراغوا، سلّمت خلاله الحكومة إلى مجتمع السكان الأصليين، بعد طول انتظار، صك ملكية أراضي أسلافهم وفقا لحكم صدر في عام ٢٠٠١ عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، وكما ذكر أعلاه، زار المقرر الخاص سورينام في آذار/مارس ٢٠١١ لتقديم المساعدة التقنية إلى الحكومة في سن قوانين للاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والموارد ولحماية هذه الحقوق، وذلك في سياق الحكم الصادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية شعب ساراماكا ضد سورينام. وعلاوة على ذلك، أدلى المقرر الخاص، في تموز/يوليه ٢٠١١، بشهادته بوصفه خبيراً أمام محكمة البلدان الأمريكية في قضية السكان الأصليين من شعب كيشوا في سراياكو ضد إكوادور، فيما يتعلق بالتشاور والموافقة الحرة المسبقة المستنيرة.

٥٥ - وفيما يتعلق بالتنسيق مع المؤسسات الإقليمية الأخرى المعنية بحقوق الإنسان، شارك المقرر الخاص، في نيسان/أبريل ٢٠١٣، في حلقة عمل بشأن حقوق الشعوب الأصلية عُقدت في بانجول في إطار ما يجري من تبادل للخبرات بين لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان واللجنة الحكومية الدولية لحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. وقد أتاحت حلقة العمل تلك الفرصة للمقرر الخاص للتعريف بما يقوم به من عمل في السياقين الأفريقي والعالمي، ولتبادل المعلومات مع الآليات الإقليمية بخصوص التحديات والأهداف المشتركة. واستناداً إلى المناقشة التي جرت في ذلك الاجتماع، يعترف المقرر الخاص بزيارة كينيا في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ للالتقاء بأعضاء فريق العمل التابع للجنة الأفريقية والمعني بأهالي ومجتمعات الشعوب الأصلية في أفريقيا لمناقشة استراتيجيات تنفيذ أهم قرار اتخذته اللجنة حتى الآن فيما يتعلق بالشعوب الأصلية، ألا وهو قرارها في قضية مجلس رفاة الإندورويس ضد كينيا.

٥٦ - ويأمل المقرر الخاص في أن يتم في إطار الولاية في المستقبل تطوير طرائق أكثر منهجية للتنسيق مع المؤسسات الإقليمية لحقوق الإنسان، وأن يتم تعزيز التعاون مع اللجنة الحكومية الدولية لحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا. وهو يشجع، كما ذكر آنفاً، الشعوب الأصلية وممثليها على التفكير بطريقة استراتيجية عند عرض نفس القضية على كل من المقرر الخاص والمؤسسات الإقليمية لحقوق الإنسان، بحيث تؤخذ في الاعتبار القيمة المضافة التي قد تتولد عن كل إجراء ويراعى تجنب الازدواجية التي لا داعي لها.

ثالثاً - تعزيز الالتزام بإعلان حقوق الشعوب الأصلية وتنفيذه

٥٧ - ظل المقرر الخاص طوال فترة ولايته مدركا تماما للتوجيه الصادر له عن مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٤/١٥ والفقرة ١ (ز) من قراره ١٢/٦، بأن يقوم بترويج إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والصكوك الدولية المتصلة بالنهوض بحقوق الشعوب الأصلية، عند الاقتضاء. وبسبب هذا التوجيه ومكانة الإعلان بوصفه الصك الرئيسي للأمم المتحدة فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، اتخذ المقرر الخاص من الإعلان الإطار المرجعي المعياري الرئيسي لعمله منذ توليه ولايته في أيار/مايو ٢٠٠٨، وهو ما أوضحه في تقاريره المواضيعية والقطرية العديدة وبلاغاته المتعلقة بادعاءات وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان.

٥٨ - ولا يزال المقرر الخاص يلاحظ أنه على الرغم مما أُعلن من التزامات صريحة بالإعلان وما حدث من تطورات إيجابية هامة في جميع أنحاء العالم، لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله لرؤية أهداف الإعلان تتجسد في الحياة اليومية للسكان الأصليين في العالم. وفي التقارير السابقة، قدم المقرر الخاص تحليلاً مستفيضاً للإعلان ولضرورة اتخاذ خطوات ملموسة للمضي قدماً في تنفيذ معايير حقوق الإنسان المنصوص عليها فيه (A/67/301)، الفقرات من ٢٦ إلى ٣٢ والفقرة ٨٢؛ و A/66/288، الفقرات من ٦٢ إلى ٧٦؛ و A/65/264، الفقرات من ٥٤ إلى ٦٩، ومن ٨٣ إلى ٨٨؛ و A/64/338، الفقرات من ٣٧ إلى ٦٤، ومن ٦٨ إلى ٧٥؛ و A/HRC/9/9، الفقرات من ١٨ إلى ٩٠). وهو لا يزال يخشى استمرار وجود الفجوة الواسعة بين الحقوق المنصوص عليها في الإعلان وبين تنفيذها الفعلي، مما يولّد حالة من تقبّل الوضع الراهن وفتور الرغبة في تغييره من جانب العديد من الدول والجهات الفاعلة المؤثرة، ومن جانب منظومة الأمم المتحدة. وهذا، كما سبق التأكيد، أمر لا يمكن السماح بحدوثه.

٥٩ - ويرى المقرر الخاص أن الالتزام بالإعلان من جانب العديد من الدول وغيرها من الجهات الفاعلة المؤثرة قد فتر، وهذا ليس راجعا إلى التجاذب بين القوى السياسية والاقتصادية فحسب، بل وإلى وجود بعض النقاط المبهمة حول مركز الإعلان ومضمونه وإلى المواقف التي يتبناها البعض في هذا الخصوص. وفي المناقشة التالية، يتناول المقرر الخاص بعض هذه النقاط المبهمة والمواقف، آملا في المساعدة في التغلب على آثارها المعيقة وفي التقدم نحو التزام عالمي قوي بالإعلان وتنفيذه. وتناقش أيضا ضرورة إذكاء الوعي بالإعلان وبدوره كأداة لتحقيق المصالحة والوثام الاجتماعي .

ألف - أهمية المركز المعياري للإعلان

٦٠ - سمع المقرر الخاص، طوال فترة ولايته، حكومات عديدة تصف الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية بشكل قاطع بأنه غير ملزم قانونا أو بأنه مجرد إعلان تطلعي، فتنتقص من مركزه وتوسع التقليل من درجة الالتزام بأحكامه. ورغم أن المقرر الخاص قد تناول مسألة مركز الإعلان في تقاريره السابقة، فإنه يود أن يقدم مرة أخرى بعض الملاحظات بشأن هذه المسألة، نظرا إلى الإشارات المستمرة إلى الطابع غير الملزم للإعلان.

٦١ - يدرك المقرر الخاص تماما أن الرأي السائد في فقه القانون الدولي يقول بأن الإعلانات المعتمدة بموجب قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، على العكس من المعاهدات، لا تشكل في حد ذاتها مصدرا مباشرا للقانون. ولكن أن يقال ببساطة إن الإعلان غير ملزم هو وصف ناقص، وربما مضلل، لأهمية مركزه المعياري. فمن المفهوم على نطاق واسع منذ فترة طويلة أن قرارات الجمعية العامة المنشئة للمعايير يمكن أن تترتب عليها آثار قانونية، وهو ما يحدث بالفعل، وخاصة عندما تسمى القرارات "إعلانات"، فهذه تسمية تقتصر في العادة على القرارات العميقة المغزى والمنشئة للمعايير.

٦٢ - وللجمعية العامة باع طويل في اعتماد الإعلانات المتعلقة بمختلف قضايا حقوق الإنسان، بما في ذلك أول صك دولي للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان، ألا وهو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتمد في عام ١٩٤٨. وتعتمد الجمعية العامة هذه الإعلانات، مثل سائر القرارات، في إطار السلطة المخولة لها بموجب المادة ١٣ (١) (ب) من الميثاق التي تنص على إصدار توصيات بقصد الإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين.

٦٣ - ورغم أن الإعلان يُعد قرارا من الناحية الفنية، فإنه ذو أثر قانوني هام لأنه يعكس مستوى مهما من توافق الآراء على الصعيد العالمي بشأن مضمون حقوق الشعوب الأصلية، ولأن توافق الآراء هذا يمثل مرجعية ترشد إلى مضمون الالتزام العام الملقى على عاتق الدول

بموجب الميثاق، الذي يمثل بما لا يدع مجالاً للشك معاهدة ملزمة متعددة الأطراف من الطراز الأول، والذي يقضي باحترام حقوق الإنسان وتعزيزها، وذلك في عدة مواضع منها مواد ١ (٢) و ١ (٣) و ٥٥ و ٥٦. وقد اعتمد الإعلان بأغلبية ساحقة من الدول الأعضاء وبدعم من الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم، بل إنه بعد اعتماد الإعلان، وكما ذكر آنفاً، عادت كل دولة من الدول القليلة التي كانت قد صوتت ضده لتعلن عدولها عن موقفها هذا. وإن قرارات الجمعية العامة المتعلقة بمسائل حقوق الإنسان والمتخذة في إطار السلطة المخولة من الميثاق نفسه، ولا سيما عندما تمثل توافقاً واسعاً للآراء كهذا، يمكن أن تشكل، وتشكل بالفعل، مرجعية ترشد إلى مضمون التزامات الدول الأعضاء بموجب مواد الميثاق المتعلقة بحقوق الإنسان^(١).

٦٤ - ثانياً، فإن بعض جوانب الإعلان، بما في ذلك المبادئ الأساسية المتمثلة في عدم التمييز والسلامة الثقافية وحقوق الملكية وتقرير المصير وما يتصل بذلك من أحكام منصوص عليها في الإعلان، تشكل، أو هي في طريقها لأن تشكل، جزءاً من القانون الدولي العرفي، أو تمثل مبادئ عامة في القانون الدولي، وذلك وفقاً لما خلصت إليه رابطة القانون الدولي بعد دراسة استقصائية مستفيضة أجرتها لجنة خبراء وشملت ممارسة الدول والكيانات الدولية فيما يتعلق بالإعلان^(٢). وتنشأ قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي عندما تكون هناك أغلبية من الدول (وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الشخصية الدولية) متفقة على فهم مشترك لمضمون تلك القاعدة وتتوقع عموماً الامتثال لها، وتتبادل شعوراً بالالتزام بها. ولا يمكن الجدال كثيراً في أن هناك على الأقل بعضاً من أحكام الإعلان الأساسية التي تتحقق فيها هذه الخصائص في ظل استنادها إلى مبادئ حقوق الإنسان الراسخة، فتشكل بالتالي قانوناً دولياً عرفياً.

٦٥ - وأخيراً، فإن الإعلان هو امتداد لمعايير موجودة في مختلف معاهدات حقوق الإنسان التي تم التصديق عليها على نطاق واسع والتي تُعد ملزمة قانوناً للدول. وتشمل معاهدات حقوق الإنسان التي تتعلق أحكامها بحقوق الشعوب الأصلية العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وكثيراً ما تقوم الآن هيئات معاهدات حقوق الإنسان، وهي المعنية بتفسير وتطبيق هذه المعاهدات، بتطبيق أحكام تلك

(١) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, 7th ed., 2009), p. 15.

(٢) International Law Association, 75th conf., resolution. No. 5/2102, para. 2 (Sofia, 5 August 2012);

.International Law Association, Committee on the Rights of Indigenous Peoples, Final Report (2012).

المعاهدات بطرق تنعكس فيها المعايير المنصوص عليها في الإعلان، بل وأحيانا تشير صراحة إلى الإعلان عند قيامها بذلك. ويحدث ذلك على وجه الخصوص فيما يتعلق بأحكام المعاهدات التي تؤكد مبادئ عدم التمييز والسلامة الثقافية وتقرير المصير: وهي مبادئ يتضمنها الإعلان أيضا ويتناولها بمزيد من التفصيل فيما يخص الشعوب الأصلية تحديدا. ومع أن الإعلان ليس فاصلا بالضرورة عند تفسير معاهدة تتقاطع أحكامها مع أحكامه، فإنه يوفر توجيهات هامة لها وزن لا يستهان به^(٣).

٦٦ - وكذلك فإن الإعلان، بغض النظر عن أثره القانوني، له أثر معياري كبير يركز على درجة الشرعية العالية التي يتسم بها. وهذه الشرعية ليست نابعة من إقراره رسميا من قبل أكثرية ساحقة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة فحسب، بل ومن كونه نتاج سنوات من الدعوة والنضال من قبل الشعوب الأصلية ذاتها. وتعكس قواعد الإعلان بشكل ملموس طموحات الشعوب الأصلية التي تقبلها المجتمع الدولي أخيرا بعد سنوات من المداوولات. أما صيغة الإعلان، التي أقرتها الدول الأعضاء، فهي تعبير صريح عن الالتزام بالحقوق والمبادئ التي يجسدها الإعلان. وما تقيّد الدول بذلك التعبير عن الالتزام بالقواعد التي دعت إليها الشعوب الأصلية ذاتها سوى أمر مرهون بحسن النوايا.

٦٧ - وخلاصة القول هي أنه لا يمكن الانتقاص من أهمية الإعلان بالدفع بأن مركزه من الناحية الفنية هو مركز القرار الذي لا يتسم في حد ذاته بطابع ملزم قانونا. ويعيد المقرر الخاص التأكيد على أنه ينبغي اعتبار تنفيذ الإعلان حتمية سياسية وأخلاقية، بل وقانونية أيضا، دون قيد أو شرط.

(٣) في الرسائل الموجهة إلى المقرر الخاص، اتخذت دولة واحدة على الأقل من الدول المؤيدة للإعلان موقفا مفاده أنه لا ينبغي استخدام الإعلان في تفسير المعاهدات التي هي طرف فيها لأنه ليس ملزما قانونا ولأنه اعتمد بعد تلك المعاهدات ولم يتم التفاوض عليه في سياقها. انظر المذكرة الدبلوماسية الواردة من البعثة الدائمة للولايات المتحدة الأمريكية في جنيف والمؤرخة ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، الصفحة ٥ في الوثيقة A/HRC/19/44. ويعتبر المقرر الخاص هذا الموقف متناقضا مع الموقف المؤيد للإعلان وغير سليم فقهيًا. فيما أن الدول قد اعتمدت مبادئ حقوق الشعوب الأصلية الجسدة في الإعلان من خلال التصويت لصالحه أو الإعلان عن تأييدها له، يصعب فهم عدم الاعتراف بأن الإعلان ذو فائدة توجيهية عظيمة على صعيد تطبيق معاهدة ذات صلة بالشعوب الأصلية. وبخالف إغفال تلك القيمة التوجيهية للإعلان الاتجاهات السائدة في القانون الدولي، كما يخالف الممارسات التي تفسر من خلالها معاهدات حقوق الإنسان بطريقة دينامية تتجدد على ضوء نشوء أي فهم جديد، ووفقا لمبدأ مصلحة الإنسان الذي يقتضي تطبيق حقوق الإنسان بأكثر الطرق جدوى على صعيد حماية حقوق الإنسان. انظر الحكم الصادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية مجتمع ماياغنا (سومو) آواس تينغيني ضد نيكاراغوا والمؤرخ ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١، الفقرات ١٤٦-١٤٨.

باء - المساواة وحقوق الإنسان كأساسين للإعلان

٦٨ - من الأمور التي لا تقلّ تأثيراً في إعاقَة تنفيذ الإعلان النعت المتكرر لهذا الصك بأنّه يمنح الشعوب الأصلية مركز الامتياز على غيرها من المجموعات، وهذا نعت سمع المقرر الخاص مسؤولي الدول وغيرهم من المسؤولين يعربون عنه وهم في مواقع تأثير في العديد من السياقات المحلية خارج الأوساط الدبلوماسية. وهذا النعت المتكرر للإعلان يشكك ضمنياً في مدى اتسامه بالإنصاف، مما يقوض شرعيته.

٦٩ - ويهدف الإعلان، وهو براء من إعطاء الشعوب الأصلية مكانة أرفع من غيرها من المجموعات، في المادة ٢، إلى جعل الشعوب الأصلية وأفرادها متساوين مع سائر الشعوب والأفراد. والمساواة وعدم التمييز مبدآن أساسيان يرتكز عليهما الإعلان، وفقاً لنظام الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بوجه أعم، وذلك كما يتضح في ديباجة الإعلان (في عدة فقرات منها الفقرات ٢ و ٥ و ٢٢) وفي عدد من أحكامه (في عدة مواد منها المواد ١ و ٢ و ١٧). أما وصف الإعلان بأنه يسعى بأي صورة إلى التمييز أو منح صفة التفوق، فهو تشويه لخصائصه الحقّة.

٧٠ - ولئن كان الإعلان ينص على معايير تخص الشعوب الأصلية تحديداً، فإنه، على نحو ما أشار إليه المقرر الخاص في السابق (A/64/338، الفقرة ٤٧)، لا يُنشئ في الأساس حقوقاً موضوعية تتمتع بها الشعوب الأصلية دون غيرها. بل هو يعترف للشعوب الأصلية بحقوق الإنسان التي كان ينبغي لها أن تتمتع بها دوماً على غرار باقي أعضاء الأسرة البشرية، ويضع تلك الحقوق في سياقها على ضوء الظروف والسمات التي تخصّ تلك الشعوب تحديداً، ولا سيما روابطها المجتمعية، كما يعزز التدابير الرامية إلى جبر الضرر الناجم عن الانتهاك المنهجي والتاريخي لحقوقها. ويتجسد ترابط وعالمية جميع حقوق الإنسان، إلى جانب نزوعها إلى إنشاء أحكام مرتبطة بسياقات بعينها، في تعبير الإعلان عن قواعد تستمد أصولها من حقوق الإنسان العالمية، ولكنها، في الوقت ذاته، تخص الشعوب الأصلية تحديداً. فالترابط بين الحقوق العالمية المتعلقة بالمساواة وتقرير المصير والسلامة الثقافية والملكية والتنمية والرفاه الاجتماعي والاقتصادي، إذا فهم في إطار السياق الخاص بالشعوب الأصلية، فإنه يحدد طائفة من الحقوق الخاصة بهذه الشعوب والمنصوص عليها في الإعلان.

٧١ - وتماشياً مع تلك السمة المتعلقة بالارتباط بسياق بعينه، يرد التبرير المعياري الأساسي للإعلان في الفقرة ٦ من ديباجته التي تقر بما عانته الشعوب الأصلية من أشكال ظلم تاريخية، نجمت عن أمور عدة منها استعمارها وسلب حيازتها لأراضيها وأقاليمها ومواردها، وبالتالي منعها بصفة خاصة من ممارسة حقها في التنمية وفقاً لاحتياجاتها ومصالحها الخاصة. وبذلك

تشدد ديباجة الإعلان على أن الغرض الأساسي من هذا الصك هو غرض تصحيحي على خلفية حقوق الإنسان العالمية.

٧٢ - وإن حرمان الشعوب الأصلية من تمتعها بحقوق الإنسان، مع عدم احترام ما لها من خصائص مميزة، فهو تحديدا السبب الكامن وراء الحاجة إلى الإعلان. أو بعبارة أخرى، فإن الإعلان قد وُجد كردّ فعل لحرمان الشعوب الأصلية من حَقِّها في المساواة وتقرير المصير وما يتصل بهما من حقوق الإنسان، لا كمحاولة لمنح تلك الشعوب امتيازات على حساب غيرها. وما كان ينبغي أن يُفرض وجود أداة جبر كهذه، مثلما لم يكن ينبغي حدوث تاريخ القمع الذي فرض ذلك. ولكن الواقع هو أن هذا التاريخ قد حدث، وأن نتائجه المتواصلة تحتم وجود استجابة تصحيحية عالمية تتلاءم مع ما تتميز به الشعوب الأصلية من ظروف وخصائص، وهذا ما يمثلته الإعلان^(٤).

جيم - الأهمية المحورية للحق في تقرير المصير

٧٣ - من المحاور الأساسية لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية المادة ٣ التي تنص على أن "للشعوب الأصلية الحق في تقرير المصير. وبمقتضى هذا الحق تقرر هذه الشعوب بحرية وضعها السياسي وتسعى بحرية لتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". وخلال المناقشة التي جرت على مدى أكثر من عقدين من الزمن قبل اعتماد الإعلان، بات مفهوما بشكل متزايد أن الحق في تقرير المصير يشكل أحد المبادئ الأساسية التي تتمحور حولها مجموعة حقوق الشعوب الأصلية.

٧٤ - ومع ذلك فإن تأكيد الإعلان على حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، وبالتالي قوة الإعلان نفسه، قد أضعفهما الموقف الذي أعربت عنه بعض الدول والذي مفاده أن هذا الحق يختلف عن حق الشعوب في تقرير المصير المنصوص عليه في القانون الدولي. وهذا موقف لم يفض إلا إلى تقويض توافق الآراء الأساسي المتجسد في تأكيد الإعلان على حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، وإلى الحيد عن مسار تعريف الطرائق المحددة لإعمال هذا الحق.

(٤) للاطلاع على مناقشة متعمقة للطابع التصحيحي للإعلان، انظر: S. James Anaya, "Why there should not have to be a declaration on the rights of indigenous peoples", in S. James Anaya, ed., *International Human Rights and Indigenous Peoples* (Aspen-Wolters Kluwer, 2011), p. 58

٧٥ - ويختلف المقرر الخاص بشدة مع أي تلميح إلى انفصال حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، كما هو مؤكد في الإعلان، عن الحق في تقرير المصير الذي تتمتع به الشعوب عموماً بموجب القانون الدولي، وذلك للأسباب المبينة في كتاباته الأكاديمية المستفيضة حول هذا الموضوع^(٥) فصحيح أن الحق في تقرير المصير، شأنه شأن سائر الحقوق، يُنشئ أحكاماً شتى في سياقات شتى، لكنه يظل في جوهره ذات الحق الذي تتمتع به جميع الشعوب كواحد من حقوق الإنسان الأساسية. والدفع بما يخالف ذلك هو دفعٌ من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، تبريره ضمن إطار قائم على حقوق الإنسان، حيث المساواة وعدم التمييز يمثلان مبدأين أساسيين، وهو دفعٌ متناقض مع الإعلان نفسه، الذي يشدد، كما ذكر آنفاً، على أن الشعوب الأصلية وأفرادها متساوون مع سائر الشعوب والأفراد.

٧٦ - ورغم ذلك، يرى المقرر الخاص أنه ليس من الضروري حسم الجدل المحيط بتأكيد الإعلان على الحق في تقرير المصير من حيث علاقته بالقانون الدولي كي يكون هناك التزام ذو مغزى بهذا التأكيد. فالموقف القائل بأن الحق في تقرير المصير المعترف به في الإعلان يختلف عن الحق المنصوص عليه في القانون الدولي موقف نابع من افتراض أن الحق في تقرير المصير في إطار القانون الدولي يعني بالضرورة الحق في إنشاء دولة مستقلة، وهو افتراض خاطئ من وجهة نظر المقرر الخاص. فالشعوب الأصلية نادراً ما تسعى، إن هي سعت أصلاً، إلى إنشاء دولة مستقلة خارج الحالات التقليدية للأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي. وبالتالي، فإن هذا الموقف قليل المنفعة العملية أو عديمها بالنسبة للدول التي تتبناه، وهو في معظمه ضرب من الإلهاء عن جوهر الموضوع.

٧٧ - وبصرف النظر عن مدى صحة هذا الموقف، فمن الواضح أن الحق في تقرير المصير كما هو مؤكد في الإعلان، مثلما هو الحال بالنسبة إلى الحق نفسه كما هو مؤكد في القانون الدولي بشكل عام، له معنى جوهرى تتفق حوله الآراء اتفاقاً كبيراً. ويتمثل هذا المعنى بالأساس في تمتع الشعوب الأصلية بالحق في السعي إلى تحديد مصائرهم في جميع مجالات الحياة في إطار من المساواة، وبالحق في العيش في إطار النظم المؤسسية الحاكمة التي تُصمَّم تماشياً مع ذلك. وينبغي أن ينصب اهتمام الدول، علاوة على اهتمام المؤسسات الدولية ذات الصلة والشعوب الأصلية نفسها، على تعزيز الالتزام بهذا المبدأ الجوهرى واتخاذ الخطوات العملية اللازمة لتنفيذه.

(٥) انظر على سبيل المثال: S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (Oxford University Press, 2nd. ed., 2004), pp. 97-128; S. James Anaya, "The right of indigenous peoples to self-determination in the post-declaration era", in Claire Chartres and Rodolfo Stavenhagen, eds., *Making the Declaration Work: The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (IWGIA, 2009)

دال - الحاجة إلى إذكاء الوعي بالإعلان وبدوره في تعزيز المصالحة والوثام الاجتماعي

٧٨ - استنادا إلى ما أنجزه المقرر الخاص من عمل خلال فترتي ولايته، ترسّخ لديه اقتناع بأن أحد المهام غير المنجزة يتمثل في إذكاء الوعي بالإعلان لدى الجهات الفاعلة الحكومية، ومنظومة الأمم المتحدة، والشعوب الأصلية نفسها والمجتمع بشكل أعم. وقد لاحظ المقرر الخاص في خضم عمله عدم معرفة وفهم الإعلان وما يجسده من قيم أو ما يتصدى له من مسائل عميقة الجذور تواجه الشعوب الأصلية.

٧٩ - وعلى نحو ما سبقت الإشارة إليه، تطور نص الإعلان من مشاعر أعربت عنها الشعوب الأصلية فحفزت المناقشة على نطاق عالمي بشأن حقوق تلك الشعوب ومكانتها في العالم. وتأثرت الجهات الفاعلة الحكومية فتبنّت رؤية لعالم تظل فيه الشعوب الأصلية وثقافتها المختلفة باقية كقطع في الفسيفساء البشرية العالمية. وتجسد كلمات الإعلان الانتقال من عهد كان فيه التفكير المهيمن يبرر انتهاك حقوق الشعوب الأصلية أو تجاهلها، إلى عهد يُعترف فيه بحقوق تلك الشعوب في إطار البرنامج العالمي لتعزيز حقوق الإنسان وإقامة علاقات سلمية فيما بين شعوب العالم.

٨٠ - ويتطلب تنفيذ المعايير المنصوص عنها في الإعلان، في المقام الأول، الوعي بهذه المعايير ومبرراتها من جانب الحكومات والجهات الفاعلة في الأمم المتحدة على جميع المستويات، بما في ذلك الجهات الفاعلة التي تؤثر وظائفها وسلطاتها في حياة الشعوب الأصلية. وثمة أيضا حاجة كبيرة إلى تثقيف الجمهور بشأن الإعلان والقضايا التي يسعى إلى معالجتها. وسيبقى من الصعب تحقيق مقاصد الإعلان في ظل وجود قوى سياسية واقتصادية واجتماعية متنافسة ما لم تكتسب السلطات والشرائح غير المنتمية إلى الشعوب الأصلية في المجتمعات التي تعيش فيها هذه الشعوب قسطا من الوعي بهذه المقاصد والإيمان بها.

رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الأنشطة المضطلع بها عملا بالولاية

٨١ - يعرب المقرر الخاص عن امتنانه للفرصة التي أُتيحت له لموافاة الجمعية العامة بتقرير عن أنشطته منذ بدء ولايته في عام ٢٠٠٨. وتندرج هذه الأنشطة ضمن المجالات المترابطة الأربعة التالية: الترويج للممارسات الجيدة؛ والتقارير القطرية؛ وحالات ادعاء وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان؛ والدراسات المواضيعية.

٨٢ - وفي كل مجال من مجالات العمل، استفاد المقرر الخاص من أساليب العمل الراسخة التي يتبعها المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان إجمالاً، كما طوّر أساليب جديدة، ولا سيما فيما يتعلق بالترويج للممارسات الجيدة والتعامل مع حالات ادعاء وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان عن طريق الإجراءات المتعلقة بالرسائل. ويرى المقرر الخاص أن الابتكار في أساليب العمل قد ساهم في زيادة القدرة على الاستجابة لشواغل الشعوب الأصلية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، وفي مساعدة الدول وغيرها من الجهات الفاعلة في التصدي لهذه الشواغل، وهو ما كان بمثابة عامل معزّز للولاية التي أناطها به مجلس حقوق الإنسان.

٨٣ - وينبغي للأمانة العامة والدول وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة أن تشجع وتدعم الابتكار والمرونة في أساليب العمل التي يتبعها المقرر الخاص ومن يخلفه من المكلفين بولايات، عندما يكون من الواضح أن أساليب العمل هذه وأهدافها تقع ضمن نطاق الولاية التي يكلف بها المقرر الخاص من مجلس حقوق الإنسان، وأنها متسقة مع مدونة قواعد السلوك للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان.

٨٤ - ويعرب المقرر الخاص عن امتنانه للدول التي تعاونت مع ولايته، ولكن يلاحظ أن عدة دول قد امتنعت عن إعطاء موافقتها على الزيارات القطرية أو الرد على رسائله بشأن ادعاءات وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان. ويحث المقرر الخاص على إيلاء اهتمام أكبر وأكثر انتظاماً لمسألة عدم تعاون بعض الدول معه ومع سائر المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة في مختلف عمليات استعراض حقوق الإنسان التي تتم داخل منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الاستعراض الدوري الشامل الذي يُجرى في إطار مجلس حقوق الإنسان، ويحث على تطوير أساليب محددة لتشجيع التعاون، بما في ذلك فيما يتصل بالزيارات القطرية.

٨٥ - وينبغي بذل الجهود لنشر تقارير المقرر الخاص على نطاق أوسع وبشكل أكثر فعالية، ولا سيما التقارير القطرية والتقارير المتعلقة بحالات ادعاء وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان، ولوضع استراتيجيات وطرائق لاستخدام توصيات المقرر الخاص من أجل إحداث التغيير الإيجابي. وينبغي للدول، بطبيعة الحال، أن تعمم على جميع المسؤولين المعنيين والأطراف المهتمة والجمهور ما يهمهم من تلك التقارير.

٨٦ - وقد عزّز المقرر الخاص التعاون مع المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، وهيئة الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، ومؤسسات الأمم المتحدة الأخرى، والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، وتمتّع بقدر ملحوظ من هذا التعاون. ومع ذلك ينبغي بذل المزيد من الجهود من أجل إضفاء الطابع المنهجي على أساليب هذا التعاون، ولا سيما فيما يتعلق بتدفق المعلومات عن القضايا ذات الاهتمام المشترك.

باء - تعزيز الالتزام بالإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وتنفيذه

٨٧ - يمثل الإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية الإطار المرجعي المعياري الرئيسي لجميع جوانب عمل المقرر الخاص. وعلى الرغم من إعلان الدول التزامها بالإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، وحدوث تطورات إيجابية هامة في جميع أنحاء العالم، لا يزال هناك الكثير مما يتعين القيام به حتى تتحول أهداف الإعلان إلى واقع يتجسد في الحياة اليومية للشعوب الأصلية في العالم. ويُضعف الالتزام بالإعلان في صفوف العديد من الدول وغيرها من الجهات الفاعلة المؤثرة بعض النقاط المهمة والمواقف المتبناة بخصوص مركز الإعلان ومضمونه.

٨٨ - ومما يعيق تنفيذ الإعلان دفع بعض الجهات بشكل متكرر بأن الإعلان غير ملزم، ونعته بشكل متكرر بأنه يمنح امتيازات للشعوب الأصلية على حساب المجموعات الأخرى، وتبني بعض الدول موقفا مفاده أن الحق في تقرير المصير كما هو مؤكد في الإعلان يختلف عن الحق في تقرير المصير المنصوص عليه في القانون الدولي. وجميع هذه الدفوع والمواقف معيَّب، على النحو الذي فسره المقرر الخاص (الفقرات من ٦١ إلى ٧٨)؛ فهي لا تفضي إلى شيء سوى إضعاف توافق الآراء الواسع النطاق الذي يركز عليه الإعلان، وإضعاف دوره كصك من صكوك حقوق الإنسان والعدالة التصالحية.

٨٩ - وثمة حاجة ملحة إلى إذكاء الوعي بقيم وشواغل حقوق الإنسان التي يجسدها الإعلان، وبالمعايير المنصوص عليها فيه من أجل التصدي لتلك الشواغل. ويجب بذل المزيد من الجهود لتحقيق هذا الوعي لدى الجهات الحكومية الفاعلة وغيرها من الجهات الفاعلة المؤثرة والنظام الدولي وعمامة الجمهور. فبدون الفهم الواسع النطاق لأسباب وجود الإعلان وللمسار الذي يحدده الإعلان لإحراز التقدم، وسيكون السير في هذا المسار أمرا صعبا، إن لم يكن مستحيلا.

٩٠ - ويحث المقرر الخاص الدول وغيرها من الجهات على استحضار سبب وجود هذا الإعلان في المقام الأول، ألا وهو تحسين أوضاع حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في العالم، كما يحثها على تجديد التزامها بتحقيق هذه الغاية.
