

Distr.: General
7 August 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ٧٠ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

حقوق الشعوب الأصلية

حقوق الشعوب الأصلية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل التقرير المقدم من فكتوريا تاولي - كوربوز، المقررة

الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٣/٢٧.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/70/150

030915 010915 15-12526 (A)



تقرير المقررة الخاصة لمجلس حقوق الإنسان المعنية بحقوق الشعوب الأصلية بشأن أثر الاستثمار الدولي والتجارة الحرة على حقوق الإنسان للشعوب الأصلية

موجز

تقدم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بالولاية المنوطة بها بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ١٣/٢٧. وتقدم المقررة الخاصة في التقرير موجزاً عن الأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقريرها الأخير إلى الجمعية العامة. وتُخصّص الجزء المواضيعي من هذا التقرير لتحليل اتفاقات الاستثمار الدولية وشروط الاستثمار في نظم التجارة الحرة وما يترتب عليها من آثار على حقوق الشعوب الأصلية. وهي ترى أن هذا التقرير هو بمثابة نقطة الانطلاق لهذه المسألة التي تعتزم الاستمرار في إيلائها الأهمية طوال فترة ولايتها.

وتناقش المقررة الخاصة في التقرير الذي يشكل نقطة انطلاق لعملها الجاري بشأن نظم الاستثمار والتجارة الحرة الدولية عدداً من مجالات الاهتمام التي تتعلق بكل من الانتهاكات المباشرة لحقوق الشعوب الأصلية والتأثير المنهجي لتلك النظم على حياة هذه الشعوب ومجتمعاتها.

وترى المقررة الخاصة أن شروط الاستثمار في اتفاقات التجارة الحرة ومعاهدات الاستثمار الثنائية والمتعددة الأطراف، على النحو الذي يجري تصوُّرها وتنفيذها حالياً، تخلف آثاراً سلبية ومحتملة على حقوق الشعوب الأصلية، ولا سيما على حقوقها في تقرير المصير؛ والأراضي والأقاليم والموارد؛ والمشاركة؛ والموافقة الحرة المسبقة المستنيرة. ولا يعني ذلك أن الاستثمارات، بحكم طبيعتها، مدمرة. وستركز الدراسات المستقبلية على الطريقة التي يمكن بها لاتفاقات الاستثمار أن تعود بالفائدة بنفس القدر على الشعوب الأصلية والمستثمرين.

ويسلط التقرير الضوء على التحليل الذي أجرته المقررة الخاصة للعناصر الجائرة في النظام السائد للإدارة الاقتصادية والمالية العالمية، وتضييق قدرة الدول على الحماية ونظم الإدارة المحلية. ويناقش التقرير كيف تتحمل الشعوب الأصلية، كونها من بعض أكثر الشعوب تهميشاً في العالم، الأعباء غير المتناسبة لنظام يتضمن احتلالات هيكلية بين أعمال حقوق المستثمرين من الشركات وحقوق الإنسان. ويخلص التقرير إلى أن الأمر يتطلب على السواء استعراضاً أوفى للآثار المترتبة على اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية وسياسات وإصلاحات هيكلية أعمق لضمان احترام حقوق الشعوب الأصلية وحمايتها وإعمالها.

أولا - مقدمة

١ - تقدم المقررة الخاصة المعنية بحقوق الشعوب الأصلية هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بالولاية المنوطة بها بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ١٤/١٥ و ٩/٢٤. وفي هذا التقرير، تقدم المقررة الخاصة على السواء موجزا بالأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقريرها السابق إلى الجمعية العامة (A/69/267) وتحليلاً مواضيعياً لنظم الاستثمار والتجارة الحرة الدولية وأثرها على حقوق الشعوب الأصلية.

٢ - وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها للمساعدة التي قدمتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. كما توجه الشكر إلى الكثير من الشعوب الأصلية والدول وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات غير الحكومية التي تعاونت معها خلال السنة الماضية في تنفيذ ولايتها.

ثانيا - أنشطة المقررة الخاصة

ألف - المشاركة في المؤتمرات والحوارات الدولية والوطنية

٣ - شاركت المقررة الخاصة، في إطار الاضطلاع بولايتها، في عدد من الحوارات والمؤتمرات الدولية والوطنية، ومنها على سبيل المثال:

(أ) شاركت المقررة الخاصة في الدورة العشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ التي عقدت في ليما في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، حيث أسهمت في الجهود الرامية إلى إدراج حقوق الإنسان، وبخاصة حقوق الشعوب الأصلية، في مقررات مؤتمر الأطراف. وعقدت اجتماعات مع نائب وزير الشؤون المشتركة بين الثقافات في بيرو وعدد من ممثلي الشعوب الأصلية من بيرو وبلدان أخرى؛

(ب) نسقت المقررة الخاصة على نحو وثيق مع المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، وشمل ذلك تقديم التقارير في الجلسات العامة وعقد اجتماعات موازية مع الشعوب الأصلية ومنظماتها خلال تلك الجلسات. كما عقدت، لدى وجودها في جنيف ونيويورك، حوارات مباشرة مع مختلف الممثلين الدائمين لدى الأمم المتحدة لعشر حكومات من أمريكا اللاتينية وأمريكا الشمالية ومنطقة المحيط الهادئ؛

(ج) خلال الدورة الرابعة عشرة للمنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية التي عقدت في نيسان/أبريل وأيار/مايو ٢٠١٥، عرضت المقررة الخاصة آراءها بشأن

حق الشعوب الأصلية في التنمية المقررة ذاتيا وما يتصل بها من حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية وكيفية ارتباطها بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥؛

(د) في كانون الثاني/يناير ٢٠١٥، شاركت في اجتماع فريق الخبراء الدولي المعني بوضع بروتوكول اختياري لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وفي شباط/فبراير ٢٠١٥، فعلت الشيء نفسه في اجتماع فريق الخبراء بشأن التراث الثقافي وحقوق الشعوب الأصلية التابع لآلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية؛

(هـ) شاركت المقررة الخاصة في الفريق الرفيع المستوى لمجلس حقوق الإنسان المعني بحقوق الإنسان وتغير المناخ في آذار/مارس عام ٢٠١٥؛

(و) في نيسان/أبريل ٢٠١٥، شاركت في الحوار العالمي للبنك الدولي مع الشعوب الأصلية، حيث أدلت بملاحظات استهلاكية وعقدت اجتماعات مشتركة مع قادة الشعوب الأصلية، ورئيس البنك الدولي ومديره التنفيذي وإدارته العليا؛

(ز) في تموز/يوليه ٢٠١٥، ألقت الكلمة الرئيسية في الدورة الأولى للفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح باب العضوية المعني بالشركات عبر الوطنية وغيرها من المؤسسات التجارية فيما يتعلق بحقوق الإنسان؛

(ح) في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، شاركت في المؤتمر العالمي بشأن الشعوب الأصلية وتحدثت في إطار حلقة نقاش تناولت مسألة الاتساق فيما بين هيئات الأمم المتحدة وبرامجها وصناديقها فيما يتعلق بقضايا الشعوب الأصلية.

باء - الزيارات القطرية

٤ - في الفترة بين ٢٠ و ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، قامت المقررة الخاصة بزيارة إلى باراغواي. وأشارت، في بيان انتهاء مهمتها^(١)، إلى أن البلد صدّق على جميع المعايير الدولية والإقليمية الرئيسية لحقوق الإنسان، ولكنها لاحظت عدداً من المسائل المتصلة بانتهاكات حقوق الشعوب الأصلية. ولاحظت أن الهم الأول للشعوب الأصلية لا يزال يتمثل في ضمان حقوقها في الأراضي والأقاليم والموارد. وناقشت كيف شهدت باراغواي معدل نمو اقتصادي استثنائي ولكن كيف جاء ذلك على حساب تدمير البيئة على نطاق واسع وارتكاب بعض انتهاكات حقوق الشعوب الأصلية ولم يؤدِ إلى انخفاض كبير في مستويات الفقر لدى الشعوب الأصلية. وعُلّقت أيضاً على نقص الخدمات الاجتماعية

(١) متاح على الموقع التالي: ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15361&LangID=E.

المتاحة للشعوب الأصلية في إطار غياب الدولة في بعض مجتمعات الشعوب الأصلية، فضلاً عن العوائق الكبيرة التي تواجهها الشعوب الأصلية عند التماس اللجوء إلى القضاء.

جيم - تقرير عن حقوق نساء وفتيات الشعوب الأصلية

٥ - قدمت المقررة الخاصة تقريراً إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثلاثين. وتناولت في تقريرها المواضيع (A/HRC/30/41) حقوق نساء وفتيات الشعوب الأصلية، وسلطت فيه الضوء على معاناتهن من طائفة معقدة من الانتهاكات المتأزرة والمتراطة لحقوقهن السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الجماعية. وتشكل الانتهاكات لهذه الحقوق بشكل جماعي شكلاً من العنف الميكلي ضد نساء وفتيات الشعوب الأصلية يعزز أشكالاً أخرى من العنف التي يعانين منها عادة. وأقرت بأن الاهتمام بحقوق نساء وفتيات الشعوب الأصلية شهد زيادة طفيفة في بعض وكالات الأمم المتحدة وآلياتها وأكدت أنه يلزم التحول عن النموذج السائد واتباع نهج متعدد الأبعاد لتحسين وضع هؤلاء النساء والفتيات. وقدمت المقررة الخاصة في التقرير مجموعة من التوصيات إلى الدول الأعضاء ومنظمات الأمم المتحدة على السواء.

ثالثاً - اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية

ألف - معلومات أساسية

٦ - لا تزال الزيادة في الاستثمار الأجنبي المتعلق بأراضي الشعوب الأصلية ومياهها واستخراج الموارد الطبيعية مثل المعادن والفلزات، والنفط والغاز والخشب، من بين أمور أخرى، تشير لدى المقررة الخاصة بالغ القلق. ولقد دفعت بها إلى النظر على نحو أعمق في نظم الاستثمار الدولية وكيفية تفاعلها مع احترام حقوق الإنسان للشعوب الأصلية أو انتهاكها. وتشكل معاهدات أو اتفاقات الاستثمار الدولية صكوكاً توفر في المقام الأول الحماية القانونية للمستثمرين الأجانب فيما يتعلق باستثماراتهم في الدول المضيفة. وفي الواقع، تكتسب التجارة وتحرير السياسات المالية أهمية محورية في العديد من الاستراتيجيات الاقتصادية للبلدان النامية وبوسعها أن توفر الفرص الاقتصادية وتحقق النمو الاقتصادي. غير أنه لا يمكن الافتراض بأن أثرها على حقوق الإنسان للمواطنين داخل البلدان التي تستضيف المشاريع الاستثمارية سيكون إيجابياً بالمطلق أو حتى في الغالب.

٧ - ويساور المقررة الخاصة قلق متزايد بشأن الآثار الضارة الفعلية والمحتملة لاتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية على حقوق الشعوب الأصلية. وفي حين تسعى المقررة

الخاصة في هذا التقرير إلى إجراء تقييم عام للآثار الرئيسية التي تخلفها هذه الاتفاقات على الشعوب الأصلية وتطبيق حقوقها المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، فإنها تعزز إيلاء هذا الموضوع اهتماما مستمرا طوال الفترة المتبقية من ولايتها. وسيشكل التقرير التالي الإطار العام لشواغل المقررة الخاصة فيما يتعلق باتفاقات ومعاهدات الاستثمار الدولية، والفصول المتعلقة بحماية الاستثمار في اتفاقات التجارة الحرة المتعددة الأطراف والإقليمية، ويحدد إطار عملها الجاري في هذا المجال. وفي هذا الصدد، تعزز المقررة الخاصة إرسال استبيانات إلى الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني وتنظيم سلسلة من المشاورات الإقليمية من أجل التوصل إلى فهم أعمق لهذه المسألة.

٨ - وتسلم المقررة الخاصة، لدى إعداد هذا التقرير وعملها الجاري في هذا المجال، بعمل سائر المكلفين بولايات الإجراءات الخاصة وآليات الأمم المتحدة. ولقد استأنست المقررة الخاصة بالتقرير الذي قدمه الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثلاثين (A/HRC/30/44) بشأن الآثار الضارة بحقوق الإنسان لاتفاقات الاستثمار الدولية ومعاهدات الاستثمار الثنائية واتفاقات التجارة الحرة المتعددة الأطراف على النظام الدولي. وهي أيضا على علم بالتقرير المرتقب الذي أعدّه الخبير المستقل لتقديمه إلى الجمعية العامة في دورتها السبعين بشأن الآثار المترتبة على حقوق الإنسان لآليات تسوية المنازعات بين الدول والمستثمرين.

٩ - واستأنست المقررة الخاصة أيضا بتقرير المقرر الخاص المعني بالحقوق في الغذاء إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/19/59/Add.5) الذي يقدم للدول الأعضاء المبادئ التوجيهية بشأن السبل الكفيلة بأن تتسق الاتفاقات التجارية والاستثمارية التي تبرمها مع التزاماتها بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان؛ وبتقرير المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها التاسعة والستين (A/69/299) الذي يتضمن تحليلا لأثر اتفاقات الاستثمار على الحق في الرعاية الصحية. وبالإضافة إلى ذلك، أعرب ١٠ من المكلفين بولايات في عام ٢٠١٥ عن شواغل عامة إزاء تأثير اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة على حقوق الإنسان^(٢).

باء - لمحة عامة عن اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية

١٠ - يُدار الاستثمار الدولي عادة من خلال الأحكام القائمة على المعاهدات في إطار القانون الدولي. وهناك عدد من الآليات المختلفة، المعروفة إجمالاً باتفاقات الاستثمار الدولية.

(٢) متاح في الموقع التالي: ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16031&LangID=E

والغرض من اتفاقات الاستثمار الدولية حماية المستثمرين الأجانب ومصالحهم في الدول التي تستضيف المشاريع الاستثمارية. والأنواع الثلاثة الرئيسية لهذه الاتفاقات هي التالية:

(أ) معاهدات الاستثمار الثنائية الموقعة بين دولتين وتركز على الاستثمار؛

(ب) معاهدات الاستثمار الإقليمية الموقعة بين بلدان متعددة في منطقة ما وتركز أيضا على الاستثمار؛

(ج) الأحكام الواردة في إطار اتفاقات التجارة والاستثمار المتعددة الأطراف والمحدودة الأطراف التي تتضمن بنودا بشأن الاستثمار والتجارة الحرة، مثل اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة، والاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات، ومعاهدة ميثاق الطاقة.

١١ - ولقد دخلت هذه الآليات القانونية التي تشكل المصدر الرئيسي للقانون الدولي العام أولا حيز النفاذ في أواخر الستينات من القرن الماضي قبل أن تتزايد باطراد في التسعينات من القرن الماضي. وفي نهاية عام ٢٠١٤، كانت هناك ٩٢٣ معاهدة استثمار ثنائية و ٣٤٥ معاهدة استثمار أخرى نافذة، مما يجعل العدد الإجمالي لاتفاقات الاستثمار الدولية ٣٢٦٨ اتفاقاً^(٣). وحجم معاهدات الاستثمار الثنائية آخذ في التناقص، ولكن عدد اتفاقات الاستثمار الدولية عموماً لا يزال مستقراً إلى حد ما بسبب الاتجاهات الأخيرة في الأحكام التي تتعلق بالاستثمار، أي ما يعادل تلك الواردة عادة في إطار معاهدات الاستثمار الثنائية، والمشمولة على نحو متزايد في إطار اتفاقات التجارة الحرة الأوسع نطاقاً. وعلى سبيل المثال، تحتتم الولايات المتحدة الأمريكية حالياً مفاوضات مع بلدان من آسيا في إطار اتفاق شراكة المحيط الهادئ، الذي يشمل سمات الاستثمار الشائعة الاستخدام في معاهدات الاستثمار الثنائية. ويدل إدراج أحكام متعلقة بإدارة الاستثمارات في اتفاقات التجارة الحرة على الصلات الوثيقة والأسس الفكرية الليبرالية الجديدة المشتركة في مجال الاستثمار الدولي والتجارة الحرة.

١٢ - ويتم التفاوض على أغلبية معاهدات الاستثمار بين بلدان نامية وبلدان متقدمة النمو. فعلى سبيل المثال، يُقدَّر أن نسبة ٧٥ في المائة من معاهدات الاستثمار الثنائية تبرم بين بلدان نامية وبلدان متقدمة النمو^(٤). غير أن نسبة اتفاقات الاستثمار فيما بين بلدان الجنوب تتزايد.

(٣) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "IIA issues note: recent trends in IIA issues notes, No. 1 (February 2015). متاح في الموقع التالي: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2015d1_en.pdf

(٤) Howard Mann, "International investment agreements, business and human rights: key issues and opportunities", prepared by the International Institute for Sustainable Development for John Ruggie, Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights, transnational corporations and other business enterprises, February 2008.

وتدخل البلدان النامية في اتفاقات لفتح أسواقها أمام المستثمرين الأجانب بسبب توقع توفير الوظائف والاستثمار ونمو الناتج المحلي الإجمالي. وترتبط هذه التوقعات بنماذج التنمية السائدة التي تحدد الاستثمار الأجنبي المباشر وتحرير التجارة بوصفهما محركين قوين لنمو الناتج المحلي الإجمالي.

١٣ - وتسعى اتفاقات الاستثمار الدولية إلى توفير الحقوق الأساسية للمستثمرين التي تحمي من السلوك الاستيلائي وغير العادل والتمييزي للدول التي تستضيف المشاريع الاستثمارية. وفي حين تتسم هذه الاتفاقات ببعض التنوع، غالباً ما تتخذ اتفاقات الاستثمار الدولية شكلاً موحداً إلى حد ما ولدى العديد من البلدان معاهدات استثمار ثنائية نموذجية تستخدمها كأساس للتفاوض على هذه الاتفاقات. وتتضمن الشروط المعيارية في اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة أحكاماً تتصل بالتثبيت ونزع الملكية والمعاملة العادلة والمنصفة والمعاملة غير التمييزية:

(أ) أحكام التثبيت هي بنود "اختيار القانون" التي عادة ما تنص على قوانين البلد التي ستنظم معايير المشاريع الاستثمارية. وتشمل الأحكام عادة أيضاً الصيغ التي تشير إلى أن أي تغييرات تطرأ في المستقبل على هذه القوانين لا يمكن أن تطبق بأثر رجعي بما يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمستثمر؛

(ب) بنود نزع الملكية التي تسعى إلى الحد من أثر الوكالات الحكومية التي تزع الملكية للأغراض العامة من مشاريع الاستثمار الأجنبي. وتنص اتفاقات المستثمرين عادة على أن أي نزع للملكية يجري في ما يتصل بالمشاريع الاستثمارية يجب أن يكون من أجل المصلحة العامة وأن يتوخى عدم التمييز وأن يعوّض عنه بسعر السوق؛

(ج) بنود المعاملة العادلة والمنصفة هي جزء أساسي من اتفاقات الاستثمار. وهذه الأحكام عامة تم تفسيرها لإلزام الدول على العمل "على نحو يتسم بالانساق والشفافية وفي حدود معقولة، دون لبس أو تعسف أو تمييز، على نحو غير متحيز، لضمان مراعاة الأصول القانونية في اتخاذ القرارات واحترام التوقعات المشروعة للمستثمرين"^(٥). ولقد استخدمت بنود المعاملة العادلة والمنصفة، على سبيل المثال، للاعتراض على الزيادات في الضرائب ومساعي الحكومة لتنظيم المنتجات الضارة مثل التبغ (انظر الفقرات ٢٥-٢٧ من الوثيقة A/HRC30/44)؛

(د) تنص أحكام المعاملة غير التمييزية على أنه ينبغي ضمان معاملة المستثمرين الأجانب من البلد الأصلي مثل رعايا الدولة المضيفة وغيرهم من رعايا أطراف ثالثة.

(٥) انظر Fair and Equitable Treatment, UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements

.II (United Nations Publications, Sales No. E.11.II.D.15)

١٤ - وإلى جانب آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول الميمنة أدناه، تقدم الأحكام بشكل جماعي مجموعة قوية من الحقوق للمستثمرين لديها آثار كبيرة ومتنوعة على حقوق السكان الأصليين وهي تؤثر أيضا على قدرات الدول ذات الصلة على الحماية.

جيم - تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول

١٥ - من السمات الهامة لاتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الأحكام التي تنص على إنشاء آليات لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. وتتيح هذه الآليات للمستثمرين الاحتجاج لدى الدول على ما يتبين لهم من انتهاكات لحقوقهم المنصوص عليها في اتفاقات الاستثمار الدولية ضمن إطار آليات تحكيم ملزمة. وهناك مجموعة متنوعة من محافل التحكيم المتاحة للمستثمرين، لكل منها قواعده الخاصة، بما في ذلك المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار، ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)، وغرفة ستوكهولم للتجارة، وغرفة التجارة الدولية.

١٦ - ويتمتع المستثمرون بإمكانية الوصول المباشر إلى هذه الآليات فيما يتعلق بأي منازعة قد تنشأ في سياق اتفاقات الاستثمار الدولية، وهم غير ملزمين، في إطار الأحكام الواردة في اتفاقات الاستثمار الدولية، باستنفاد سبل الانتصاف المحلية مسبقا، مما يلغي أي شكل من أشكال المراجعة القضائية. وبوسع المحاكم غير القضائية أن تمنح تعويضا للمستثمرين إذا ما اعتبر أن الدولة قد انتهكت بنودا من معاهدة الاستثمار. وليست هناك أي قيود على التعويضات المالية التي يمكن تقديمها. ولقد أفاد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) بأن إحدى الدول أُجبرت في عام ٢٠١٤ على دفع مبلغ ٥٠ بليون دولار إلى إحدى الشركات فيما يتعلق بثلاث دعاوى مرتبطة ارتباطا وثيقا^(٦). وهذه القرارات لا يمكن الطعن فيها وعلى الدول الأطراف الالتزام بها بشكل صارم. ويمكن تكبيد الدول دفع فائدة مُركّبة بأثر رجعي، بالأسعار التجارية، من تاريخ التدبير الذي يجري الطعن فيه في إطار قضية من قضايا تسوية منازعات بين المستثمرين والدول. وأفيد بأنه قد طلب إلى إحدى الدول الأطراف في إحدى الدعاوى أن تدفع مبلغ ٥٨٩ مليون دولار من الفوائد كجزء من التعويض المحكوم به والبالغ ١ بليون دولار الذي مُنح إلى إحدى الشركات^(٦).

١٧ - وترفع أغلبية إجراءات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول ضد بلدان نامية. وهناك نحو ٧٨ في المائة من مطالبات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول مرفوعة ضد ١٠١ بلدا من أقل البلدان نموا. ومع ذلك، فقد أظهرت الاتجاهات في الآونة الأخيرة

(٦) "Memorandum", Public Citizen. متاح على الرابط التالي: citizen.org/documents/oxy-v-ecuador-memo.pdf.

أن نسبة متزايدة من قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول ترفع ضد بلدان متقدمة النمو. وفي عام ٢٠١٤، رفعت دعاوى جديدة بنسبة ٤٠ في المائة ضد هذه الدول^(٣). وغالبا ما ترفع الدعاوى ضد البلدان المتقدمة النمو من جانب المستثمرين في بلدان أخرى متقدمة اقتصاديا، كما يجري في أمريكا الشمالية والاتحاد الأوروبي^(٧). وحتى نهاية عام ٢٠١٤، كانت أكثر الدول التي رفعت دعاوى ضدها في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول هي الأرجنتين، وإكوادور، وأوكرانيا، وبولندا، والجمهورية التشيكية، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وكندا، ومصر، والمكسيك، والهند، والولايات المتحدة. ومع أن هذه القائمة تضم خليطا من البلدان المتقدمة والبلدان النامية، فإجراءات المحاكم لا تطالها على قدم المساواة. فعلى سبيل المثال، استخدمت الولايات المتحدة مواردها القانونية والمالية من أجل مكافحة قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، كما أنها لم تخسر دعوى أبدا ولم يصبح لزاما عليها منح تعويض لمستثمر^(٨).

١٨ - والمستثمرون الذي رفعوا دعاوى في إطار تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في عام ٢٠١٤ كانوا بمعظمهم من بلدان متقدمة النمو. ومن أكثر دول الموطن لتلك الدعاوى الولايات المتحدة، وهولندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وألمانيا، وفرنسا، وكندا، وإيطاليا، وإسبانيا، وسويسرا، وتركيا، وبلجيكا، والنمسا. ويأتي ذلك عقب اتجاهات طويلة الأجل تظهر أن نسبة ٨٠ في المائة من المطالبات يتقدم بها مستثمرون من بلدان متقدمة جدا في أمريكا الشمالية والاتحاد الأوروبي^(٣).

١٩ - ولقد اتخذت أغلبية إجراءات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول في إطار معاهدات الاستثمار الثنائية؛ ورفعت ٣٠ من الدعاوى المعروفة البالغ عددها ٤٢ دعوى في عام ٢٠١٤. بموجب هذه المعاهدات. غير أن أغلبية دعاوى تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول عموما رفعت بموجب اتفاقات التجارة الحرة، وكان اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة ومعاهدة ميثاق الطاقة من أكثر المعايير التي يتم اللجوء إليها^(٣). ويُقدّم المستثمرون أحيانا مطالبات بموجب اتفاقات التجارة الحرة ومعاهدات الاستثمار الثنائية على حد سواء في الحالات التي تكون تلك الاتفاقات والمعاهدات مبرمة بين الدول المضيفة ودول الموطن. وفي عام ٢٠١٤، كانت أكثر ممارسات الدول عرضة للطعن في إطار

(٧) UNCTAD, "IIA issues note: investor-State dispute settlement: an information note on the United States (and the European Union)", IIA issues notes, No.2 (June 2014). متاح في الموقع التالي: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2014d4_en.pdf

(٨) Congressional Research Service, "International investment agreements (IIAs): frequently asked questions", 15 May 2015. متاح على الموقع التالي: <http://fas.org/sfp/crs/misc/R44015.pdf>

إجراءات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول إلغاء العقود أو الامتيازات أو انتهاكاتها المزعومة وحالات إلغاء أو رفض منح التراخيص أو التصاريح. وتشمل الممارسات الأخرى المطعون فيها إصلاح التشريعات، والتمييز ضد المستثمرين الأجانب، وتنظيم تعريفه المياه، والتدابير المتعلقة بفرض الضرائب والقضايا البيئية^(٣).

رابعاً - الاستثمار الدولي والتجارة الحرة وحقوق الإنسان للشعوب الأصلية

٢٠ - من المسلّم به على نطاق أوسع أن أثر التجارة الحرة واتفاقات الاستثمار الدولية على حقوق الإنسان يشمل مسائل من قبيل حقوق الأرض والتدهور البيئي والفقر، وقدرة الدولة على التنظيم والحماية، والعجز الديمقراطي والتحديات التي تواجه سيادة القانون فيما يتعلق بوضع تلك الاتفاقات وإنفاذها وقدرة الحكومة على توفير خدمات من قبيل الرعاية الصحية والمياه. ولقد تم الاعتراف بهذه المسائل في إطار جدول أعمال حقوق الإنسان والأعمال التجارية. ولقد ناقش الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال هذه المسألة التي أدرجت في المبدأ ٩ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان. وينص هذا المبدأ على أنه "ينبغي للدول أن تحتفظ بحيز للسياسات الداخلية كافٍ للوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان عند متابعة الأهداف السياسية المتصلة بالأعمال التجارية مع دول أو مؤسسات تجارية أخرى، مثلاً من خلال معاهدات أو عقود استثمارية".

٢١ - وسيتناول الفرع التالي على وجه أكثر تخصيصاً الآثار المباشرة والعامة على السواء لنظم الاستثمار والتجارة الحرة على حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وهاتان الفئتان مترابطتان وتعزز كل منهما الأخرى، غير أنه يستحسن أن ينظر إلى كل منهما على حدة، نظراً إلى أن ذلك يتيح نظرة متعمقة في السبل المتعددة المستويات التي تؤثر بها اتفاقات التجارة الحرة والاستثمار وإنفاذهما، كما هو مبين أعلاه، على حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. والبيانات عن الآثار محدودة نظراً إلى الطبيعة الشائكة المشتتة والغامضة والمستغلقة لهذه الأنظمة. ولذلك، فإن مناقشة المسائل المهمة ستوجز على حد سواء المعلومات المتاحة والمجالات التي تحتاج إلى مزيد من الاستكشاف من جانب المقررة الخاصة أثناء تنفيذ ولايتها.

ألف - الآثار المباشرة على حقوق الشعوب الأصلية

الحقوق في الأراضي والأقاليم والموارد

٢٢ - من السمات الشائعة المرتبطة بالشعوب الأصلية صلتها المتينة بالأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية. وعلى النحو المبين، في جملة أمور، في المواد ٨ و ٢٥ و ٢٦ و ٢٩ و ٣٢ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، للشعوب الأصلية الحق في الأراضي والأقاليم والموارد التي امتلكتها أو شغلتها بصفة تقليدية، أو التي استخدمتها أو اكتسبتها بخلاف ذلك، فضلا عن الحق في امتلاك هذه الموارد واستخدامها وتنميتها والسيطرة عليها. وتنص المادة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الحقوق الجماعية والفردية في الملكية، وتُكْمَل الأحكام الواردة في الإعلان.

٢٣ - وتنطوي البنود غير التمييزية وبنود نزع الملكية على حد سواء في إطار اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة على إمكانيات كبيرة لتقويض حماية حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والحقوق الثقافية المرتبطة بها ارتباطا قويا. غير أن الأحكام التمييزية، كما نوقش أعلاه، تمنح المستثمرين الأجانب الحق في المعاملة على قدم المساواة شأنهم في ذلك شأن المواطنين والأطراف الثالثة الأخرى. وفي الممارسة العملية، هذا يعني أنه إذا كانت حقوق الشعوب الأصلية غير مدرجة صراحة بوصفها استثناءات على هذه الأحكام، فإن أي أشكال من الحماية الخاصة لأراضيها، إما بموجب القانون العرفي أو حتى من خلال تشريعات محددة في مجال حقوق السكان الأصليين في الأراضي، يمكن أن تتقادم في سياق الاستثمارات.

٢٤ - ويمكن لبنود نزع الملكية في إطار اتفاقات الاستثمار أيضا أن تكون عائقا هاما أمام مطالبات السكان الأصليين بالأراضي. وإذا بادرت الحكومات المضيفة مع اتفاقات الاستثمار الدولية القائمة، سعيا لتنفيذ الإعلان وغيره من معايير حقوق الإنسان، في اتخاذ تدابير إيجابية ترمي إلى إعادة توزيع الأراضي التقليدية التي أخذها المستثمرون الأجانب على الشعوب الأصلية، فقد يطلب إليها تقديم تعويضات بأسعار السوق التجارية. ولقد أوجبت محاكم تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول تلك الحاجة إلى التعويض بسعر السوق، حتى عندما تكون مصادرة الأراضي لغرض عام مشروع أو لرفع الظلم عن استملاك جائر لأراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها^(٩).

(٩) Margaret B. Devaney, "Remedies in investor-State arbitration: a public interest perspective", *Investment Treaty News* of the International Institute for Sustainable Development, vol. 3, No. 3 (March 2013). متاح على الرابط التالي: iisd.org/sites/default/files/pdf/2013/iisd_itn_march_2013_en.pdf.

٢٥ - وعلاوة على ذلك، فإن تكلفة المطالبة باستعادة الأراضي من أجل الوفاء بحقوق الشعوب الأصلية قد يشكل كذلك عقبة. ولقد واجهت الدول تاريخياً صعوبات لإيجاد الموارد اللازمة لتسديد ثمن أراضي الشعوب الأصلية. وتطبيق بنود نزع الملكية في إطار أحكام اتفاقات الاستثمار الدولية، دون الحد من التعويض، لا يمكن إلا أن يزيد تلك الصعوبات إلى حد كبير. وقد لا تكون العديد من الحكومات، بما في ذلك الحكومات المحلية وحكومات الشعوب الأصلية، قادرة ببساطة على تحمل تكاليف استعادة أراضي الشعوب الأصلية، حتى عندما تكون خاضعة للحماية، بالرغم من الأحكام الواردة في الإعلان وغيره من معاهدات حقوق الإنسان.

٢٦ - وتتمثل التوترات الشائكة بين حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والموارد والأحكام الواردة في اتفاقات الاستثمار الدولية في عدد من القضايا، على النحو المبين أدناه.

٢٧ - ففي إكوادور، كانت هناك منازعة قانونية طويلة الأمد ومعقدة للغاية بشأن الأضرار البيئية التي ألحقت بأراضي الشعوب الأصلية. فقد اتهمت شركة تكساكو التي أصبحت تابعة لشركة شيفرون في عام ٢٠٠١ بالتسبب بالتلوث الشديد للغابات المطيرة والأهوار في الفترة بين عامي ١٩٦٤ و ١٩٩٢. وفي وقت لاحق، رفعت مجموعتان من الشعوب الأصلية دعاوى جماعية ضدها. وفي عام ٢٠١١، حكم أحد القضاة بأن تدفع شركة تكساكو/شيفرون مبلغ ٨,٦ بلايين دولار للتعويض عن الأضرار أو ما يعادل ١٨,٦ بليون دولار إذا لم تقدم اعتذاراً علنياً. وادعت شركة تكساكو/شيفرون أن الأحكام القضائية تقوم على الرشوة والاحتيال واستأنفت الحكم في عدد من المحاكم الإكوادورية. وأثناء العمليات القانونية الجارية، زادت التعويضات عن الأضرار وبلغت ١٨ بليون دولار. وأقرت المحكمة العليا في إكوادور الحكم الصادر في عام ٢٠١٢ ولكنها خفضت الزيادة في التعويضات عن الأضرار إلى النصف فبلغت ٩,٥١ بلايين دولار. وقامت شركة تكساكو/شيفرون بعدة محاولات للمطالبة بتعويضات عن الأضرار بموجب الاتفاق الثنائي المبرم بين الولايات المتحدة وإكوادور. ولا يزال التحكيم جارياً^(١٠).

٢٨ - وفي عام ٢٠٠٧، أذنت حكومة بيرو لشركة التعدين الكندية، بير كريك ماينينغ كوربوريشن، بتشغيل منجم سانتا آنا للفضة. وساور مجموعات السكان الأصليين القلق إزاء ما تخلفه الشركة من أثر على ضفاف بحيرة تيتيكاكا ونظمت سلسلة من الإضرابات والحصار. وفي أعقاب هذا التحرك ومقتل ستة متظاهرين عندما أطلقت الشرطة النار

(١٠) Business & Human Rights Resource Centre, "Texaco/Chevron lawsuits (re Ecuador)" متاح في الموقع التالي: <http://business-humanrights.org/en/texacochvron-lawsuits-re-ecuador>.

على المتظاهرين المعارضين للمشروع وهم بمعظمهم من الشعوب الأصلية، اضطرت الحكومة إلى إلغاء الإذن الذي منحته لشركة التعدين في عام ٢٠١١. وفي نفس الوقت، أعطت الحكومة مجتمعات الشعوب الأصلية المحلية سلطة إقرار أو رفض أي عمليات تعدين أو حفر في المنطقة. ويقاضي المستثمر الآن حكومة بيرو. بموجب الفصل المتعلق بالاستثمار في اتفاق التجارة الحرة المبرم بين كندا وبيرو والأرجح في ما يبدو أن يدعي نزاع ملكية استثماره. وهناك دلائل تشير إلى أن الحكومة قد تسمح للمنجم باستئناف أعماله لتجنب معركة قانونية باهظة التكلفة^(١١).

٢٩ - ولقد اعترضت الشعوب الأصلية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات على مشروع للتعدين في منطقة مالكو كوتا بسبب ما يخلفه من آثار على البحيرات المقدسة. وفي أعقاب احتجاج اجتماعي عارم واعتراف الحكومة بأن المشروع قد انتهك عددا من الأحكام الواردة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية واتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية (رقم ١٦٩) لمنظمة العمل الدولية، ألغت الحكومة امتيازات المستثمر. ورفع المستثمر دعوى بموجب أحكام معاهدة الاستثمار الثنائية بين المملكة المتحدة وبوليفيا، مدعيا وقوع انتهاك لبنود المعاملة العادلة والمتساوية ونزع الملكية، من بين أحكام أخرى. وتسعى الحكومة حاليا إلى إدماج حقوق الإنسان، بما في ذلك الإعلان، في قضية تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، بما في ذلك عبر الادعاء بأن المستثمر انتهك حقوق الإنسان، ومن ضمنها تلك الواردة في الإعلان^(١٢).

٣٠ - وبالنظر إلى تعدد مشاريع التعدين واستخراج النفط، والاستثمارات التجارية الزراعية، والمناطق الاقتصادية الخاصة، وتنمية السياحة ومشاريع البنية التحتية الحاصلة في جميع قارات العالم تقريبا، وفي كثير من الأحيان على أراضي الشعوب الأصلية، سواء جرى تعليم حدودها أم لا، من المرجح أن تصبح التفاعلات بين الحقوق في الأراضي واتفاقات الاستثمار شائعة على نحو متزايد. والسكان الأصليون عرضة لما يتحملونه من عبء غير متناسب في هذه التفاعلات، ليس فقط بسبب كثرة استخدام أراضيهم

(١١) International Centre for Settlement of Investment Disputes, "Bear Creek Mining Corporation v. Republic of Peru, ICSID case No. ARB/14/2" متاح على الرابط التالي: italaw.com/cases/2848; Mitra, "Peru hopes to revive Bear Creek mine, avoid legal battle", 15 August 2014. متاح في الموقع التالي: <http://in.reuters.com/article/2014/08/15/peru-bear-creek-mining-santaana-idINL2N0QL00Z20140815>.

(١٢) Permanent Court of Arbitration, "South American Silver Limited v. Bolivia, UNCITRAL, PCA case No. 2013-15", 2013-2015. متاح على الرابط التالي: italaw.com/cases/2121.

للمشاريع ذات الصلة بالاستثمار إنما كذلك نتيجة الخسائر الإضافية للفوائد الثقافية وغير الاقتصادية التي كثيرا ما تستمدّها الشعوب الأصلية من الأراضي.

الموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة

٣١ - يرد الحق في الموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والحق في التشاور في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. وعلى الرغم من وجود هذه الأحكام، يعود لممثلي الحكومات الوطنية فقط التفاوض بشأن اتفاقات الاستثمار وصياغتها والموافقة عليها، وغالبا ما تجري هذه الاتفاقات في خصوصية بالغة. وليست المقررة الخاصة على علم بتوجيه دعوة إلى ممثلي الشعوب الأصلية و/أو موظفين من هياكل الشعوب الأصلية المتمتعة بالحكم الذاتي المعترف بها للمشاركة في عملية التفاوض الرسمية على اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة التي سيكون لها آثار مباشرة عليها وصياغة تلك الاتفاقات. وبالنظر إلى أن هذه الاتفاقات ملزمة رسميا على جميع مستويات الحكم وأن العديد من المشاريع الاستثمارية لها تأثير كبير على الشعوب الأصلية، فهذه الحالة تعد، في حد ذاتها، انتهاكا للحقوق في الموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة والمشاركة والتشاور وتقرير المصير.

٣٢ - ولم يتم الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية في العديد من المشاريع الممولة من المستثمرين الأجانب في إطار اتفاقات الاستثمار الدولية. ولا بد من استكمال المشاورات القائمة على حسن النية مع الشعوب الأصلية عند الاضطلاع بجميع المشاريع الاستثمارية التي تؤثر عليهم تأثيرا مباشرا، بمقتضى الفقرة ٢ من المادتين ١٩ و ٣٢ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والفقرة ٢ من المادة ٦ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩. ويوفر تطبيق تلك المواد على اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة فرصا لإدماج احتياجات الشعوب الأصلية ومنظوراتها في أحكام الاتفاقات، ويحول دون حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان الخاصة بها في المستقبل. وعندما تضيع هذه الفرص، تزيد احتمالات نشوب النزاعات وتوقّف المشاريع وخسارة الأرباح.

٣٣ - وتتفاقم هذه الانتهاكات بفعل أن هناك احتمال تحمل المسؤولية المالية عن التعويضات الممنوحة من الدولة الطرف على أن تحال إلى حكومات الشعوب الأصلية. فعلى سبيل المثال، سعت بعض الحكومات الوطنية، بما في ذلك كندا والمكسيك، للمطالبة باسترداد تكاليف التعويضات عن الأضرار الممنوحة للشركات من خلال حجب الأموال عن السلطات المحلية. وفي المكسيك، رفضت سلطات بلدية منح تصريح لمكب نفايات سامة وأعلنت حكومة الولاية المنطقة منطقة إيكولوجية خاصة. ولقد رفع مستثمر من الولايات المتحدة في إطار اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية دعوى في وقت لاحق ضد حكومة المكسيك التي

ألزمت بدفع مبلغ ١٦ مليون دولار^(١٣). وحاولت حكومة المكسيك وقف تقديم الأموال الاتحادية للسلطات على مستوى الولاية التي امتنعت عن منح التصريح في محاولة لإجبارها على قبول المسؤولية المالية عن التعويض المحكوم به في تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. وطعنن سلطات الولاية في ذلك وتبين لمحكمة المكسيك العليا أن الحكومة الوطنية لا تستطيع المطالبة باسترداد التعويض عن الأضرار من سلطات الولاية. وفي حين تبين هذه الحالة أن الدول لا يمكنها تلقائياً نقل المسؤولية المالية المترتبة على التعويضات المحكوم بدفعها في إطار تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول إلى السلطات المحلية، هناك حالات أخرى تعين فيها على هذه الوكالات دفع تعويضات عن أضرار ذات صلة باتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة. ومع أن المقررة الخاصة ليست على علم بقيام أي دول بنقل المسؤولية المالية إلى سلطات الشعوب الأصلية المتمتعة بالحكم الذاتي، فإن ذلك يشكل مسألة محتملة تبعث على القلق الشديد فيما يتعلق بالحق في الموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة.

٣٤ - ويمكن لانتهاكات الحق في الموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة أيضاً أن تسهم في حدوث المزيد من الانتهاكات لحقوق الشعوب الأصلية في سياق الاستثمار الدولي واتفاقات التجارة الحرة. ويوفر تطبيق مبدأ الموافقة الحرة المستنيرة والسابقة على اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة فرصة لإدماج احتياجات الشعوب الأصلية ومنظوراتها في أحكام الاتفاقات ومنع انتهاك حقوق الإنسان الخاصة بها في المستقبل. وعندما تضيع هذه الفرص، يظل الأثر الوقائي المحتمل لاحترام الحق في الموافقة الحرة المسبقة والمستنيرة لم يتحقق.

الحقوق الثقافية

٣٥ - هناك عدد من السبل التي يمكن بها للآثار المحتملة لاتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة أن تقوض الحقوق الثقافية للشعوب الأصلية. أولها أن الآثار الوخيمة على الاستثمار التي تخلفها اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة بشأن حقوق الأرض والحقوق الإقليمية للشعوب الأصلية تزداد حدة بفعل الأهمية الثقافية لأراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، فإن الصلات بالأرض والمياه هي جزء لا يتجزأ من ثقافة الشعوب الأصلية وهويتها. ولذلك، فإن العوائق التي تحول دون تملك السكان الأصليين للأراضي الناجمة عن اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية هي أيضاً تعدد على الحقوق الثقافية للشعوب الأصلية. وعلاوة على ذلك، فإن التشرّد الناجم عادة عن فقدان الأرض والإقليم

(١٣) Public Citizen, "NAFTA Chapter 11 investor – State cases : lessons from the Central America Free Trade Agreement", *Public Citizen's Global Trade Watch*, No. E9014 (February 2005).

من شأنه أن يزيد من تقويض السلامة الثقافية وسبل حماية مجتمعات الشعوب الأصلية. كما أن أي تقويض لآليات الحكم الذاتي للشعوب الأصلية قد ينجم عن اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية قد يزيد من تدهور سبل حماية الحقوق الثقافية.

٣٦ - وقد تُقوِّض المحاولات التي تبذلها الشعوب الأصلية في سبيل التصدي للممارسات الضارة المتصلة بالاستيلاء على الممتلكات الثقافية بسبب الأحكام الواردة في اتفاقات الاستثمار الدولية. ومن الأمثلة على ذلك الطعن القانوني الذي تقدم به السكان الأصليون ضد فريق Washington Redskins لكرة القدم الأمريكية بخصوص الدلالات المسيئة لاسمه. وقد أُلغيت منذ ذلك الحين ست شهادات لتسجيل العلامة التجارية الاتحادية في الولايات المتحدة لفريق Washington Redskins لكرة القدم. وما زالت تلك القرارات قابلة للطعن فيها، حيث يقول الفريق إنه تكبد خسائر كبيرة بعد الاستثمار في علامته التجارية. وفي حين أن الإجراءات القانونية لا تجري في إطار المحاكم المختصة بتسوية المنازعات بين المستثمرين والدولة، فإن هذا النوع من إلغاء العلامات التجارية يمكن الطعن فيه بموجب اتفاقات الاستثمار الدولية إذا كانت العلامات التجارية تعود لمُستثمر من بلد آخر.

تقرير المصير والفقر والحقوق الاقتصادية والاجتماعية

٣٧ - كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، لا تُشرك الشعوب الأصلية في المفاوضات التي تجري بشأن الاتفاقات التجارية الحرة وصياغة نصوصها. غير أن أحكام تلك الاتفاقات تُلزم ترتيباتها للحكم الذاتي واستخدام أراضيها وأقاليمها ومواردها. فمعاهدة الولايات المتحدة النموذجية الثنائية للاستثمار، على سبيل المثال، معاهدة ملزمة للغاية على جميع مستويات الحكومة، بما في ذلك الشعب السياسية الفرعية وغيرها من الكيانات التي تمارس سلطة تنظيمية أو إدارية أو سلطة حكومية أخرى مخولة من الحكومة الوطنية. وعدم قدرة الشعوب الأصلية على المشاركة في صياغة أي اتفاقات قانونية قوية تهمها هي انتهاك لحقها في تقرير المصير، على نحو ما نصت عليه المادة ٣ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، والحق في التنمية. فقد جاء في الفقرة ١ من المادة ٣٢ من الإعلان أن "للشعوب الأصلية الحق في تحديد وترتيب الأولويات والاستراتيجيات المتعلقة بالتنمية أو استخدام أراضيها أو أقاليمها ومواردها الأخرى".

٣٨ - ويمكن أن تكون القيود المفروضة على جباية الضرائب من ضمن الآثار المحددة للاحتلال في الدور الذي تضطلع به الحكومات المحلية والحرمان من الحق في تقرير المصير عند إعداد اتفاقات الاستثمار الدولية. فقد تم الطعن في مجموعة من أنواع الضرائب، بما فيها ضريبة القيمة المضافة ورسوم الضرائب على السجائر، والضرائب غير المباشرة المفروضة

على السجائر، ورسوم دمغة الطوابع، والضرائب المفروضة على دخل الشركات، والضرائب المفروضة على الموارد الطبيعية، وذلك بموجب بنود المعاملة العادلة والمتساوية الواردة في اتفاقات الاستثمار الدولية. وقد تنتهك أي ضريبة مفروضة فقط على السكان غير الأصليين (التي يمكن أن يشمل المستثمرين الأجانب) أحكام المعاملة الوطنية، ومنها على سبيل المثال الأحكام الواردة في معاهدة الولايات المتحدة النموذجية الثنائية للاستثمار.

٣٩ - وتنضاف الأخطار التي تهدد الحق في تقرير المصير والحكم الذاتي التي تطرحها اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة إلى الانتهاكات الشاملة الطويلة الأمد لحقوق الشعوب الأصلية. ومن بين تلك الانتهاكات الاعتداءات الجسيمة والمستمرة على السلامة الثقافية للشعوب الأصلية؛ واستصغار القوانين العرفية ونظم الحوكمة وعدم الاعتراف بها؛ وعدم وضع أطر تمكن الشعوب الأصلية من ممارسة حقها في التنمية والحكم الذاتي؛ والممارسات التي جردت الشعوب الأصلية من حرية التحكم التام في أراضيها ومواردها الطبيعية. فمن هذا المنطلق تساهم اتفاقات الاستثمار الدولية في إدامة هياكل القوى الاستعمارية وما بعد الاستعمارية التي أدت إلى انتهاج أساليب العنصرية والتمييز ضد الشعوب الأصلية وتهميشها واستغلالها.

٤٠ - ويسهم عدم تكافؤ من هذا القبيل في علاقات القوة بين الشعوب الأصلية والشركات والدول أيضا في بلوغ مستويات متجذرة من الفقر بين الشعوب الأصلية. وتشكل الشعوب الأصلية نسبة ٥ في المائة من سكان العالم، في حين أنها تمثل نسبة ١٥ في المائة من الأشخاص الذين يعيشون في فقر. ونسبة ٣٣ في المائة من جميع الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع بالأرياف على الصعيد العالمي هم من الشعوب الأصلية. وهذه الأرقام مزعجة بشكل خاص بالنظر إلى الثروات والموارد الطبيعية الموجودة في أراضي الشعوب الأصلية. وهذا القدر من الفقر انتهاك لحق الشعوب الأصلية في التنمية ولحقوقها الاقتصادية والاجتماعية وحقوقها في التمتع بمستوى لائق من العيش والسكن والغذاء والمياه والصحة والتعليم.

٤١ - ويرتبط انتهاك حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير وغيره من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ارتباطا قويا. بما مرت به الشعوب الأصلية عبر التاريخ من تحارب التهميش والتجريد من ملكية أراضي الأجداد وعدم تقرير المصير في اختيار ما ترضي لنفسها من مسارات التنمية. وتؤدي الآثار المترتبة على اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة إلى تفاقم كل تلك العوامل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الآثار الهيكلية لهذه الاتفاقات، التي ستناقش أدناه، تسهم أيضا في أسباب تفشي الفقر والحرمان من الحق في تقرير المصير في أوساط مجتمعات الشعوب الأصلية.

٤٢ - ويمكن لاتفاقات الاستثمار الدولية أيضا أن تؤثر سلبا على أعمال عدد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للشعوب الأصلية. فقد تكون التكاليف التي تتحملها الدول في الدفاع عن نفسها في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول وفي دفع التعويضات، عندما تُهزم، تكاليف مرتفعة للغاية. وهذا الأمر يجيد بالموارد العامة عن وجهتها، وهو ما يمكن أن يحد من قدرة الدول على الاستثمار في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن لاتفاقات الاستثمار الدولية أيضا أن تعزّز وتُديم ممارسة خصخصة الخدمات والسلع العامة، بما في ذلك الرعاية الصحية والمياه. فعلى سبيل المثال، قد تجعل بنود نزع الملكية والمعاملة المنصفة والمتساوية إلغاء العقود الخاصة من أجل توفير الخدمات الصحية العامة أمرا باهظا يستحيل على الحكومات تحمله. وبالنظر إلى ضعف أداء القطاع الخاص في تلبية احتياجات أكثر الفئات تهميشا وضعفا، وهو أمرٌ برهنت على سبيل المثال عملية خصخصة المياه، فإن أثر ذلك على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للشعوب الأصلية أثر مهم.

٤٣ - وبالإضافة إلى ذلك، وكما نوقش في التقرير المقبل الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف، لا تزال محاكم تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول تُستخدم للظعن في التدابير الرامية إلى النهوض بالصحة العامة. وكما ذكر في تقرير الخبير المستقل، ففي قضية فيليب موريس (سويسرا) ضد أوروغواي، رفعت شركة التبغ المتعددة الجنسيات دعوى ضد أوروغواي بموجب معاهدة الاستثمار الثنائية المبرمة بين سويسرا وأوروغواي زاعمة بأن تشريعات أوروغواي لمكافحة التدخين أدت إلى خفض قيمة استثماراتها. وأقامت الشركة ذاتها أيضا دعوى ضد أستراليا بسبب جهودها الرامية إلى الحد من استهلاك التبغ. وتزداد في الوقت الراهن أهمية مسائل الصحة العامة، مثل التدخين، في مجتمعات الشعوب الأصلية. وانتشار هذه المشاكل يمكن أن تكون أكبر مما هو عليه في صفوف السكان غير الأصليين. لذلك، فإن هذه المطالبات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول تلك يمكن أن تؤثر على الشعوب الأصلية أكثر من غيرها.

باء - الآثار الهيكلية لنظم الاستثمار والتجارة الحرة

٤٤ - للاستثمار الدولي والتجارة الحرة عدد من الآثار المباشرة على حقوق الإنسان للشعوب الأصلية، على نحو ما جرت مناقشته أعلاه. وفي حين أن هذا أمر بالغ القلق في حد ذاته، من المهم أيضا النظر في الآثار الهيكلية المترتبة على الأثر الجماعي لهذه الاتفاقات والممارسات على الصعيدين الوطني والدولي. وبما أن الشعوب الأصلية هي ضمن أكثر الجماعات المهمشة تاريخيا في إطار النظام الدولي، فإن تلك الآثار الهيكلية تؤثر بشدة

على ما لها من حقوق الإنسان، وهي الشعوب التي تكون بالفعل في كثير من الأحيان أشد ضعفاً بل وتحمل قسماً مفرطاً من الآثار الشاملة لنظم الاستثمار والتجارة الحرة.

التفاوت بين الدولة والجهات الفاعلة الخاصة

٤٥ - تخوّل اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية للمستثمرين الأجانب والشركات عبر الوطنية حقوقاً وآليات إنفاذ قوية جداً. ومع ذلك، فإن القواعد التي تنظم مسؤوليات الجهات الفاعلة الخاصة ترد في كثير من الأحيان في ما تسمى القانون الدولي "غير المادي". أما المعايير، التي تشمل عدداً من المعايير الطوعية أو غير الملزمة أو التوصيات، فلا تصل إلى مستوى الصكوك الملزمة قانوناً التي تسمح بتحقيق التوازن في حقوق ومسؤوليات تلك الجهات. وفي حين أن المستثمرين يستطيعون بالتالي الحصول على شكل قوي ويمكن القول بأنه غير متناسب من أشكال الانتصاف، فإن الدول و/أو الشعوب الأصلية كثيراً ما تكون عاجزة من الناحية القانونية عن الاعتراض بفعالية وبواسطة القانون على ممارسات الشركات التي تقوض بشدة أعمال حقوق الإنسان. وذلك يسهم في تراكم خطير للسلطة بين الجهات الفاعلة من الشركات، الأمر الذي يعوق قدرة الدول على القيام بدور المنظم الفعال والحامي لحقوق الإنسان والشعوب الأصلية.

تضييق نطاق سياسة الدول وحيزها التشريعي

٤٦ - يمكن للأحكام الواردة ضمن اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية أن تضيق نطاق السياسة والحيز التشريعي الذي تعمل فيه الحكومات. وقد أُشير إلى هذا الأمر في ما كُتب عن اتفاقات الاستثمار الدولية بأنه "الأثر المحبط" التي تصبح بسببه الدولة مقيدة في قدرتها على الحكم لما فيه المصلحة العامة بسبب الرغبة في تجنب قرارات تحكيم وتكاليف تسوية تقدّر ببلايين الدولارات في بعض الأحيان. وحسب وصف المقرر الخاص المعني بحقوق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، "فإن اتفاقات الاستثمار الدولية ونظم تسوية النزاعات بين المستثمرين والدول تحقق فوائد للشركات عبر الوطنية على حساب وظيفتين سياديتين للدول هما التشريع والفصل في المنازعات" (انظر A/69/299، الفقرة ٤٧).

٤٧ - ويمكن أن تؤدي بوجه خاص بنود المعاملة العادلة والمتساوية إلى الحد من قدرة الحكومات. فعلى سبيل المثال، فسّرت بعض محاكم الاستثمار مقتضيات المعاملة العادلة والمتساوية الواردة في معاهدة الولايات المتحدة النموذجية الثنائية للاستثمار بأنها تشمل القوانين واللوائح الجديدة. وقضت أحكام التحكيم بأن القوانين أو اللوائح الجديدة

لا يمكن إنفاذها إذا كانت مناقضة لمصلحة المستثمر الأجنبي. كما أن بنود المعاملة العادلة والمتساوية كانت وسيلة ناجعة تمكن المستثمرين من مقاضاة الحكومات المنازعات بموجب معاهدات التجارة و/أو الاستثمار. وقد استُند في نسبة عالية من القضايا التي فاز فيها المستثمرون إلى بنود المعاملة العادلة والمتساوية. وتقدر بعض المصادر أن نسبة ٨١ في المائة من القضايا التي فاز فيها المستثمرون حاججوا فيها بانتهاكات المعاملة العادلة والمتساوية^(١٤).

٤٨ - وللمخاوف المتعلقة بتضييق سياسة الحكومات وحيزها التشريعي تأثير آخر مباشر على مجتمعات الشعوب الأصلية. فقد يقلل "الأثر المحبط" لاتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة مما للدول من إرادة سياسية، ضئيلة أصلاً في كثير من الأحيان، من أن تتخذ إجراءات من أجل تنفيذ حقوق الشعوب الأصلية بالكامل. ففي عام ٢٠١٠ على سبيل المثال، علقت الحكومة في غواتيمالا العمليات في منجم مارلين في أعقاب احتجاجات من السكان الأصليين والتوصيات الصادرة عن لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومنظمة العمل الدولية. غير أن بعض التقارير الصحفية تشير إلى أن الوثائق الحكومية التي تم الحصول عليها بفضل سياسة غواتيمالا بشأن حرية تداول المعلومات كشفت أن مخاوف الدولة من أن يؤدي إغلاق المنجم بشكل نهائي يمكن أن يؤدي إلى قضية تسوية منازعات بين المستثمرين والدولة بموجب اتفاق التجارة الحرة بين الولايات المتحدة وبلدان أمريكا الوسطى، الذي كان لفصل الاستثمار الوارد فيه دور في السماح للمنجم بالاستمرار في عمله^(١٥).

٤٩ - وقد أعرب عن بعض الشواغل بشأن ذلك "الأثر المحبط" في سياق اتفاق شراكة المحيط الهادئ الجديد المبرم بين الولايات المتحدة وكندا والعديد من بلدان آسيا ومنطقة المحيط الهادئ. ومحكمة وايتاغبي هي هيئة أنشئت عام ١٩٧٥ في نيوزيلندا للتحقيق في شكاوى شعب الماوري ضد حكومة نيوزيلندا. وشرعت المحكمة في إجراء تحقيق عاجل في أعمال الحكومة في ما يتعلق بالتفاوض على اتفاق شراكة المحيط الهادئ. وقالت أستاذة في القانون طلب منها تقديم أدلة بشأن التحقيق إن فرض شروط جديدة قد يكون له تأثير سلبي على المبادرات الرامية إلى حماية حقوق الشعوب الأصلية. وأشارت إلى السيناريوهات المحتملة التي قد تخرق بنود المعاملة العادلة والمتساوية في الشراكة قد تشمل حتى الجهود الرامية إلى الحصول على الموافقة

(١٤) Public Citizen, "Memorandum", ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢. يمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: citizen.org/documents/MST-Memo.pdf

(١٥) Claire Provost and Matt Kennard, "The obscure legal system that lets corporations sue countries", *The Guardian*, ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥.

المسبقة من قبيلة محلية قبل أشغال الحفر، وقرار المجلس المحلي القاضي برفض الترخيص باستخدام الأراضي بعد الاستماع إلى الأدلة التي تبرهن على مخاوف شعب الماوري^(١٦).

فقدان الأموال العامة

٥٠ - يمكن أن يتفاقم "الأثر المحبط" من جراء الأثر الفعلي لفقدان الأموال العامة أثناء جلسات تسوية المنازعات بين المستثمرين والتكاليف التي تتكبدها الدول من أجل الدفاع عن نفسها في المحاكم. وعلى نحو ما ورد وصفه أعلاه، فإن بعض قرارات المحكمة تقدر قيمتها ببلايين الدولارات، وهناك تكاليف قانونية حتمية مرتبطة بمكافحة مطالبات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. وهذه القرارات ملزمة ويجب سدادها في نهاية المطاف من أموال دافعي الضرائب. ويؤدي فقدان الأموال العامة لصالح الجهات الخاصة على نطاق واسع إلى الحد مما هو متوافر من الأموال العامة من أجل خدمة الصالح العام بوجه عام وحقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية بوجه أخص.

٥١ - ويزداد الظلم الناجم عن ذلك حدة بفعل مسألة نوقشت أعلاه وهي أن التاريخ يبين أن أغلبية البلدان التي أُقيمت ضدها دعاوى في إطار تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول هي من البلدان النامية. وبما أن العديد من الشعوب الأصلية تعيش في البلدان النامية وهي من بين أكثر الناس المهمشين في تلك الدول، فإنها معرضة بشدة للآثار المترتبة عن فقدان الأموال العامة. ويزداد هذا الضعف سوءاً بالخطر المحدد، الذي نوقش أعلاه، حيث يُخشى على الحكومات المحلية المتمتعة بالحكم الذاتي من أن تفقد التمويل في إطار حكومات وطنية تسعى إلى استرجاع الموارد المفقودة أثناء جلسات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول عن طريق الامتناع عن تمويل السلطات المحلية، التي يمكن أن تشمل حكومات قبلية أو هيئات أخرى تعنى بشؤون الشعوب الأصلية.

العجز الديمقراطي وضعف سيادة القانون

٥٢ - يمكن للعمليات التي تحكم اتفاقات التجارة الحرة والاستثمار الدولية أن تكون على طرفي نقيض مع نهج حقوق الإنسان بطرق عديدة.

(١٦) وزارة العدل في نيوزيلندا، "Affidavit of Professor Elizabeth Jane Kelsey" ("إفادة الأستاذة إليزابيث جين كيلسي")، حزيران/يونيه ٢٠١٥. يمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_92914254/Wai%202522%2C%20A0001.pdf

٥٣ - فهناك انعدام للشفافية والحوار الاجتماعي والرقابة التشريعية أثناء عملية الصياغة والتفاوض على اتفاقات الاستثمار الدولية. فممثلو الشعوب الأصلية والممثلون غير الرسميين عموماً، نادراً ما يُشركون في عمليات التفاوض والصياغة على الرغم من أن الاتفاقات التي تتمخض عنها تلك العملية ملزمة قانوناً لولاياتهم القضائية.

٥٤ - كما تُفتقد بشدة الرقابة القضائية في ما يتعلق باتفاقات الاستثمار الدولية، مما يقوض سيادة القانون. وكما نوقش أعلاه، فإن المستثمرين يستطيعون اللجوء مباشرة إلى آليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول وليس عليهم استنفاد سبل الانتصاف الوطنية؛ لذلك، فإن المراجعة القضائية لاتفاقات الاستثمار الدولية يتم التحايل عليها بشكل تام. ويشير عدم وجود أي رقابة قضائية العديد من الشواغل الإجرائية المتعلقة بالكيفية التي يمكن بها تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، بما في ذلك انعدام عملية للاستئناف وتشبّت الإجراءات بسبب الافتقار إلى أي شكل من أشكال التنسيق وهيئات الرقابة، وغموض الإجراءات وعدم وجود معلومات عن جميع الأحكام للعموم. وبالإضافة إلى ذلك، هناك شواغل جدية إزاء التحيز وتضارب المصالح في ما بين المهنيين القانونيين المعنيين بالقضايا. وكما ذكر المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية والعقلية، "يسيطر على تسوية المنازعات زمرة محدودة من المحكمين والمحامين، ويمكن أن يكون نفس الشخص محامياً أو محكماً أو مستشاراً لمستثمر أو دولة في أوقات مختلفة. ويرتبط العديد من المحكمين بصلات وثيقة مع أوساط الأعمال، وقد يميلون إلى حماية أرباح المستثمرين" (انظر A/69/299، الفقرة ٦٢).

٥٥ - وبالنظر إلى الشواغل المتعلقة بالمصلحة العامة وحقوق الإنسان التي تنطوي عليها اتفاقات الاستثمار الدولية وعملية إنفاذها، وكذلك المبالغ الضخمة من المال العام الموضوعة في بعض الأحيان على المحك، فإن انعدام الرقابة التشريعية والمراجعة القضائية أمرٌ لا يمكن تبريره. وتحد الممارسات التي تقوض بصورة منهجية مبادئ الديمقراطية وسيادة القانون تدريجياً من قدرة الدول والسلطات المحلية على حماية حقوق الإنسان والشعوب الأصلية.

إدامة الاحتلال في موازين القوة الدولية

٥٦ - قد تتسبب نظم الاستثمار والتجارة الحرة في تزايد عدم المساواة بين البلدان المختلفة، لأن الاختلالات المتأصلة في هياكل القوة الدولية يمكن أن تؤثر على التفاوض وإنفاذ تلك الآليات. وكما نوقش أعلاه، تؤثر نظم التجارة الدولية والاستثمار بشكل أكثر حدة في البلدان النامية. وغالبية اتفاقات الاستثمار الدولية تتم بين البلدان النامية والبلدان

المتقدمة النمو؛ ومعظم قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول قُدمت ضد أقل البلدان نمواً، في حين أن المستثمرين عادة ما يكونون من الدول المتقدمة النمو.

٥٧ - وأدى نظام الاستثمار الدولي لحماية حقوق المستثمرين الأجانب إلى حدوث العديد من المنازعات بين المستثمرين والدول المضيفة. ويمكن أن تكون لقرارات هذه النظم وآليات الإنفاذ القوية التابعة لها عواقب وخيمة على أعمال حقوق الإنسان عموماً وحقوق الشعوب الأصلية على وجه الخصوص.

٥٨ - وقد أثارت أسئلة أيضاً بشأن ما إذا كانت هياكل السلطة أثرت في ما توصلت إليه محاكم تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول من نتائج، لأن البلدان المتقدمة النمو تبدو أكثر قدرة على اتقاء آثارها السلبية. فالولايات المتحدة، على سبيل المثال، لم تخسر أبداً قضية من قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. ومن غير الواضح ما إذا كان ذلك لأن البلدان المتقدمة النمو أكثر قدرة على الحصول على الموارد من أجل الدفاع عن نفسها في هذه القضايا أو إذا كان ثمة تحيز عام لصالح البلدان القوية من الناحية الاقتصادية والجيوسياسية.

٥٩ - وعن طريق إدانة اختلالات التوازن في النظام الدولي، تنضاف نظم حرية التجارة والاستثمار إلى ما يتصل بذلك من عدم المساواة في الموارد المتاحة للبلدان. ويؤثر ذلك الافتقار إلى الموارد بالتالي سلباً في قدرة البلدان الأقل نمواً على حماية أشد الفئات ضعفاً، بما فيها الشعوب الأصلية.

النمو الاقتصادي الوطني الشامل

٦٠ - يمكن للاستثمار الدولي والتجارة الحرة أن يعززا النمو الاقتصادي على الصعيد الوطني من خلال تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر، والمأمول أن يكون كذلك من خلال زيادة الناتج المحلي الإجمالي. غير أن هذا النمو الاقتصادي ليس في كثير من الأحيان من النوع الذي يساعد على الحد من الفقر بين أشد المواطنين ضعفاً، بمن فيهم الشعوب الأصلية. بل لقد أظهرت التجربة أن النمو المستند فقط إلى تحرير التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر وتدابير التقشف الحكومية يؤدي في الكثير من الأحيان إلى تفاقم عدم المساواة وكثيراً ما يتأتى على حساب تدمير البيئة على نطاق واسع. وكثيراً ما تقوض الآثار الثانوية السلبية طائفة واسعة من حقوق الشعوب الأصلية، مثل حقوق ملكية الأرض والحق في الاختيار الحر لمسارات التنمية والحق في الصحة والغذاء والتمتع بمستوى لائق من السكن.

خامسا - التحديات الكبرى والممارسات الواعدة

ألف - التحديات

٦١ - هناك عدد من التحديات المترابطة ترابطا وثيقا ويعزّز بعضها البعض الآخر التي تعترض تحقيق إصلاح فعال لاتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية وما يتصل بذلك من تحسينات في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وترد مناقشة هذه التحديات في الفرع الوارد أدناه.

هيمنة الليبرالية الجديدة والتركيز على الأنشطة الاستخراجية

٦٢ - لا يزال تحرير التجارة الدولية وفتح الأسواق للمستثمرين الأجانب ووضع الآليات القانونية الدولية يستند بقوة إلى نظرية الليبرالية الاقتصادية الجديدة. والليبرالية الجديدة نموذج اقتصادي مناصر لقوى السوق ويقول إن الأسواق، إذا ما تركت بدون تنظيم، ستحقق معها التنمية على الصعيد العالمي. وقد ازدادت الليبرالية الجديدة هيمنة في الجزء الأخير من القرن العشرين وتسربت إلى العديد من عناصر السياسات الإنمائية. وتتضمن الليبرالية الجديدة العديد من المبادئ المتصلة بالاستثمار الدولي والتجارة الحرة، بما في ذلك دعم تحرير التجارة، وخصخصة الخدمات العامة، وإسناد دور تنظيمي محدود للدول، ووجود صلة بين الاستثمار الأجنبي المباشر ونمو الناتج المحلي الإجمالي.

٦٣ - وتتفق هذه المبادئ مع أحكام اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية، ومن ثم تضيء عليها الشرعية. والواقع أن العديد من المؤسسات المالية الدولية الرائدة تؤيد الليبرالية الجديدة كنظرية اقتصادية متسقة تحقّق التنمية للجميع، إذا تم الالتزام بها. غير أن ذلك الخطاب المسلّم يحجّب ما لنظم الاستثمار الدولي والتجارة الحرة من آثار على المصالح المكتسبة وحقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية الهامة. وقد أسهم في إيجاد نموذج إنمائي يقاس بحسب النمو الإجمالي ولا يقيم وزنا لما إذا كان ذلك سيؤدي إلى الحد من أوجه التفاوت أو سيخفف من وطأة الفقر، بما في أوساط الشعوب الأصلية. وعلاوة على ذلك، قد يصبح التأييد الواسع والأعمى لهذه النظرية الاقتصادية، وما تضيفه من شرعية على اتفاقات التجارة الحرة والاستثمار، عائقا أمام التنمية السياسية اللازمة للإصلاح.

٦٤ - وبالتوازي مع الليبرالية الجديدة، ثمة المسار الإنمائي التي اتخذها العديد من الحكومات التي تواصل التركيز على الأنشطة الاستخراجية. ومعنى الأنشطة الاستخراجية هنا هو الأنشطة الاقتصادية التي تركز على التخلص من كميات كبيرة من الموارد الطبيعية التي تستخدم أساسا للتصدير. وتشمل الموارد الطبيعية المستخرجة المعادن والفلزات والنفط

و/أو الغاز، والمياه، ومنتجات الغابات والزراعة وصيد الأسماك. ويشمل العديد من مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر التي تؤثر على الشعوب الأصلية الأنشطة الاستخراجية. وكثيراً ما يؤدي التنافس بين الدول المضيفة لاجتذاب الاستثمار الأجنبي إلى سباق نحو الهلاك في مجال الحماية الاجتماعية والبيئية.

عدم الاتساق ضمن القانون الدولي

٦٥ - أنشئت النظم القانونية للاستثمار الدولي والتجارة الحرة كعنصر مستقل من القانون الدولي انطلاقاً من معايير حقوق الإنسان والشعوب الأصلية. وبالرغم من القضايا العامة المطروحة في إطار اتفاقات الاستثمار الدولية والوضع القانوني العرفي للكثير من مبادئ حقوق الإنسان، لا توجد آليات إنفاذ رسمية للتأكد من أن اتفاقات التجارة والاستثمار تتقيد باحترام حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، وكما نوقش أعلاه، فإن نظام التجارة الحرة والاستثمار ذاته مشتمل ومُعقد ومُبهم. وهناك العديد من آليات التحكيم والقواعد والاتفاقات المختلفة، وافتقار عام إلى الشفافية. وهذا الأمر يقوّض قدرات مقرري السياسات والمشرعين على الحصول على صورة شاملة لنظم الاستثمار والتجارة الحرة الدولية وتأثيرها على حقوق الإنسان والشعوب الأصلية من أجل وضع خيارات فعالة للإصلاح.

الشواغل المتعلقة بالمنافسة الدولية

٦٦ - لقد اعتبر مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) مخاوف الدول من المنافسة الدولية حاجزاً يحول دون إدخال إصلاح كبير على نظم التجارة الحرة والاستثمار. فالدول التي تعتبر أنها تعطي الأولوية لحقوق الشعوب الأصلية في بلدانها يمكن أن تصبح بالتالي أقل جاذبية للاستثمار الأجنبي، الأمر الذي قد يتسبب في معاناتها في ما يخص الفوائد التي يمكن أن تعود بها مشاريع الاستثمار عليها^(١٧). وحتى تتم تهيئة فرص متكافئة بين الدول، توجد مشكلات تحول دون سن الإصلاحات الهامة. وهذا الأمر يسلط الضوء على أهمية العمل الجماعي لمعالجة مسألة اتفاقات التجارة الحرة والاستثمار وحقوق الإنسان.

(١٧) "مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)"، IIA issues note: reform of the IIA regime: four (paths of action and a way forward, IIA issues notes, No. 3 (June 2014)). يمكن الاطلاع عليها في الموقع التالي: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2014d6_en.pdf.

باء - الممارسات الواعدة

٦٧ - في حين تعتقد المقررة الخاصة أن إدخال إصلاحات جوهرية على الإدارة الدولية لأنشطة الشركات أمرٌ ضروري، فقد قالت إنها مهتمة أيضاً بالكيفية التي يمكن بها تعديل الآليات القائمة من أجل تحقيق المزيد من الحماية لحقوق مجتمعات الشعوب الأصلية. وقد أشار الأونكتاد إلى أنه في حين أن معظم البلدان هي أطراف في أحد اتفاقات الاستثمار الدولية أو أكثر، فإن الكثير منها غير راضٍ عن النظام الحالي وتساوره مخاوف في ما يتعلق بالأثر الإنمائي للاتفاقات الاستثمار الدولية، والتوازن بين حقوق وواجبات المستثمرين والدول، وآليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، والتعقيد الهيكلي لنظام الاتفاقات الاستثمار الدولية^(٣). تلك وتمثل تلك المخاوف السائدة بين الدول فرصة لإنشاء منتدى جماعي معني بآليات التجارة الحرة والاستثمار. وينبغي الاستناد إلى الممارسات الواعدة، التي ترد أمثلة توضيحية لها أدناه، للاستفادة من الفرصة المتاحة لإحداث التغيير الإيجابي.

البنود الاستثنائية لحماية حقوق الشعوب الأصلية وتعزيز التنمية المستدامة

٦٨ - يمكن للبنود الاستثنائية أن تحمي الشعوب الأصلية من أي آثار سلبية قد تطال حقوقها في سياق اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية. فعلى سبيل المثال، يمكن إعفاء أراضي الشعوب الأصلية من بنود عدم التمييز والمصادرة. والمعلومات المتوفرة عن البنود الاستثنائية المتعلقة بحماية حقوق الشعوب الأصلية وفعاليتها محدودة جداً، وهي مجال تعتمز المقررة الخاصة إدراجه في عملها المتواصل مع الدول الأعضاء.

٦٩ - ووردت أيضاً أمثلة عن بنود مدرجة في اتفاقات الاستثمار الدولية لتعزيز التنمية المستدامة، قد تكون مفيدة في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للشعوب الأصلية. وأظهر استعراض أجراه الأونكتاد لـ ١٣ اتفاقاً من اتفاقات الاستثمار الدولية المبرمة في عام ٢٠١٤، نصوصها متاحة (٧ معاهدات استثمار الثنائية و ٦ اتفاقات استثمار دولية أخرى)، أن معظم المعاهدات المبرمة مؤخراً يشمل ميزات موجهة نحو التنمية المستدامة. ومن بين هذه الاتفاقات، يتضمن ١١ اتفاقاً استثناءات عامة؛ على سبيل المثال، لحماية حياة أو صحة الإنسان أو الحيوان أو النبات، أو للحفاظ على الموارد الطبيعية القابلة للاستنفاد. وتحتوي إحدى عشرة معاهدة على بند ينص صراحة على عدم قيام الأطراف بتخفيض معايير الصحة والسلامة أو المعايير البيئية بغية جذب الاستثمار. ومن بين تلك المعاهدات الـ ١١، تشير ٩ معاهدات، في الديباجة، إلى حماية الصحة والسلامة وحقوق العمال، والبيئة أو التنمية المستدامة.

٧٠ - وتُكْمِل الأحكام التي تهدف، على نطاق أوسع، إلى الحفاظ على الحيز التنظيمي للدول و/أو تقليل الخضوع للتحكيم المتعلق بالاستثمارات إلى أقل حد ممكن، ميزات التنمية المستدامة تلك. وتشمل الأحكام شروطاً تستبعد من تعريف الاستثمار أنواعاً معينة من الأصول، وتوضح الالتزامات المترتبة على الدول بموجب اتفاقات الاستثمار الدولية والمتعلقة بتضييق نطاق التحديات التي يواجهها المستثمرون، وتتضمن استثناءات من التزامات تحويل الأموال، وتنظم بعناية أكبر عمليات تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول. وقد يشكّل كل نوع من أنواع الأحكام تلك آليات مفيدة لحماية حقوق الشعوب الأصلية في إطار اتفاقات الاستثمار الدولية.

الإصلاح الدستوري

٧١ - توجد أمثلة عن بلدان في أمريكا اللاتينية بدأت تتخذ خطوات قانونية لحماية أنفسها ومواطنيها من تأثيرات اتفاقات الاستثمار الدولية. فعلى سبيل المثال، وعلى النحو الذي حدده المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، فقد عدلت إكوادور دستوراً بحيث يحظر الانضمام إلى صكوك تؤدي إلى التنازل عن ولايتها السيادية في التحكيم في المنازعات مع الأفراد أو الشركات الخاصة. وانسحبت أيضاً إكوادور وجمهورية فنزويلا البوليفارية ودولة بوليفيا المتعددة القوميات من اتفاقية تسوية المنازعات الاستثمارية الناشئة بين الدول ورعايا الدول الأخرى (انظر A/69/299، الفقرة ٧٠).

الجهود المتعددة الأطراف الرامية إلى زيادة الشفافية

٧٢ - بُذلت مؤخراً بعض الجهود الهامة المتعددة الأطراف الرامية إلى زيادة الشفافية في نظم التجارة الحرة والاستثمار الدولية. وهي تشمل وضع ونفاذ قواعد الأونسيترال المتعلقة بالشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول، واعتماد اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بالشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول، التي فُتح باب التوقيع عليها في شهر آذار/مارس من هذا العام.

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

٧٣ - من الواضح أن اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة الدولية تنطوي على احتمالات كبيرة في أن تؤدي إلى وقوع انتهاكات لحقوق الشعوب الأصلية. ويكمن الخطر الذي

تشكله النظم الحالية، على السواء، في تأثيرها المباشر على حقوق الشعوب الأصلية وفي أنها تؤدي إلى ظلمات واختلالات بنيوية تميل إلى التأثير بشكل مفرط على الشعوب الأصلية، لكونها بعض أكثر الفئات تهميشاً على الصعيد العالمي. ولهذا السبب، تعترم المقررة الخاصة إيلاء اهتمام متواصل لهذه المسألة خلال أداء ولايتها.

٧٤ - تشكل الآثار المترتبة على اتفاقات الاستثمار الدولية في حقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية مسألة معقدة ومتعددة الجوانب تتطلب اهتماماً متواصلاً ومتعدد الأطراف من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وذلك بالتشاور الوثيق مع ممثلي الشعوب الأصلية والممثلين الرسميين. وترى المقررة الخاصة أن إجراء إصلاحات جذرية ومنهجية للإدارة الدولية للاستثمار والتجارة الحرة أمرٌ ضروري في إطار الجهود الأوسع المبذولة لمعالجة مسائل حقوق الإنسان المرتبطة بالأنشطة التجارية. ومن غير الممكن السماح باستمرار الوضع الذي تملك فيه الشركات والمستثمرون حقوقاً وسبل انتصاف قوية بشكل استثنائي، في حين تكون الآليات الوحيدة المتاحة لمساءلتها أو مساءلتهم عن أي انتهاكات لحقوق الإنسان أو لحقوق الشعوب الأصلية آليات طوعية و/أو يكون لها مكانة ضعيفة في القانون الدولي. وعلاوة على ذلك، فلا تزال الشعوب الأصلية تتحمل حصة غير متكافئة من العبء الذي يخلقه ذلك الوضع، وتعاني من طائفة من الانتهاكات الشديدة لحقوقها في سياق أنشطة الشركات وما يتصل بها من إدارة الاقتصاد المعولم.

٧٥ - بيد أن ضرورة إجراء تغيير شامل وجماعي لا تتعارض مع إجراء إصلاح يكون أكثر إلحاحاً، ويكون تدريجياً أكثر. وتعرب المقررة الخاصة أيضاً عن اهتمامها بإمكانات الممارسات الإيجابية المستجدة في ما يتعلق باتفاقات الاستثمار الدولية، وعن اعتقادها بوجود خطوات فورية يمكن للدول اتخاذها كل على حدة لتوفير حماية أفضل لحقوق الشعوب الأصلية.

٧٦ - يتزايد عدد الدول الأعضاء التي تعرب عن عدم ارتياحها من مظالم نظم التجارة الحرة والاستثمار. وفي نفس الوقت، فإن أصحاب المصلحة الرئيسيين أصبحوا أكثر إدراكاً لحقيقة الاختلالات المترابطة ترابطاً عميقاً لدى إنفاذ حقوق الشركات وحقوق الإنسان. وهذه الاتجاهات توفر فرصة هامة لتحسين حماية وتعزيز حقوق الإنسان وحقوق الشعوب الأصلية، وفرصة لتحويل النظام الدولي للإدارة الاقتصادية الشاملة بحيث يصبح أكثر عدلاً وإنصافاً مما هو عليه بكثير.

باء - التوصيات

٧٧ - في ما يتعلق بإصلاح ممارسات الاستثمار والتجارة الحرة، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) استناداً إلى مبدأ الموافقة الحرة والمستنيرة والمسبقة، على النحو المبين في إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، تقوم الدول الأعضاء، بالاشتراك مع الشعوب الأصلية المتضررة، باستكشاف إمكانية وضع آليات تشاركية تسمح لها بالمشاركة في عملية التفاوض على جميع اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة ذات الصلة، وعملية صياغتها، أو على الأقل بالتعليق على تينك العمليتين. وينبغي إدراج ذلك في إطار الجهود الأوسع الرامية إلى رفع مستوى الحوار الاجتماعي الداخلي في عملية التفاوض على تلك الاتفاقات وعملية صياغتها؛

(ب) إضافة إلى تحسين مستوى الحوار الاجتماعي، فإن عملية التفاوض على اتفاقات الاستثمار الدولية وعملية صياغتها ينبغي أن تخضع لرقابة برلمانية ولتساو مع جميع مستويات الحكم. وينبغي أن تدرج كل هياكل الحكم الذاتي للشعوب الأصلية رسمياً في عملية اتخاذ القرارات المتعلقة باتفاقات الاستثمار الدولية؛

(ج) وفقاً للمبادئ التوجيهية التي وضعها المقرر الخاص المعني بالحقوق في الغذاء والمتعلقة بتقييمات الآثار المترتبة على جميع اتفاقات التجارة والاستثمار في حقوق الإنسان، تحري الدول تقييمات قوية لآثار جميع هذه المعاهدات على حقوق الإنسان قبل توقيعها. وينبغي لتقييمات حقوق الإنسان أن تتضمن على الدوام نظرة خاصة في التأثير على الحقوق الجماعية والفردية للشعوب الأصلية تتم من خلال التشاور المباشر مع المجتمعات الأصلية؛

(د) تكفل الدول الأعضاء إدماج اعتبارات المساواة بين الجنسين على أكمل وجه في عملية وضع هذه التقييمات للآثار على حقوق الإنسان، كما تكفل أن يتم تحليل تقاطعها مع مصادر التمييز الأخرى بحيث يؤخذ في الاعتبار مكن الضعف المعين لنساء الشعوب الأصلية إزاء تأثيرات ممارسات الاستثمار؛

(هـ) تُشرك الدول الأعضاء ممثلي الشعوب الأصلية، بمن فيهم النساء، في عملية التفاوض على جميع اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة عندما تحدد تقييمات آثارها على حقوق الإنسان مسائل محتملة متعلقة بالشعوب الأصلية؛

(و) بالتشاور مع الشعوب الأصلية، تنظر الدول الأعضاء في إدراج بنود استثنائية متعلقة بحماية حقوق الشعوب الأصلية، بما في ذلك حقوقها في أرض الأجداد وما يتعلق بها من موارد وحكم ذاتي، في جميع اتفاقيات التجارة الحرة والاستثمار ذات الصلة؛

(ز) تكفل الدول الأعضاء إدراج إشارات إلى واجبات كل من الحكومات والمؤسسات التجارية باحترام حقوق الإنسان، وفقاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، في جميع اتفاقات الاستثمار الدولية سواء الجديدة منها أو المعاد التفاوض عليها؛

(ح) ما دامت تقام محاكم لتسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، تكفل الدول الأعضاء على الدوام استخدام القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك جميع الأحكام الخاصة المتعلقة بالشعوب الأصلية، مصدراً من مصادر القانون في عمليات التحكيم في المنازعات؛

(ط) تنشر الدول الأعضاء نتائج جميع قرارات التحكيم الصادرة في قضايا تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول، ويشمل ذلك نشر أي معلومات محددة بشأن الأبعاد المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية؛

(ي) تقوم الدول الأعضاء بإدراج تحليل لتأثير اتفاقيات الاستثمار والتجارة الحرة على حقوق الشعوب الأصلية والردود القانونية والسياساتية لدى وضع خطط عمل وطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، وتنفيذ المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان؛

(ك) تصدّق الدول الأعضاء على الاتفاقية المتعلقة بالشفافية في التحكيم التعاهدي بين المستثمرين والدول، التي فُتح باب التوقيع عليها في آذار/مارس؛

(ل) تستثمر الدول الأعضاء في عمليات الرصد والبحث والتقييم الموجهة التي ينتج عنها فهم لتأثير اتفاقات الاستثمار الدولية على الشعوب الأصلية، وتُعدّ تقارير عن مدى فعالية التدخلات في مجال السياسات والتدخلات القانونية للحد من ذلك التأثير.

٧٨ - وفي ما يتعلق بإدخال إصلاحات هيكلية أعمق، توصي المقررة الخاصة أن تقوم الدول الأعضاء بما يلي:

(أ) العمل بشكل جماعي للنظر في السبل الكفيلة بتحقيق توازن أفضل بين حقوق المستثمرين والشركات وبين حقوق الإنسان لجميع المواطنين داخل نظم الاستثمار والنظم التجارية؛

(ب) المشاركة النشطة في الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح باب العضوية المعني بالشركات عبر الوطنية والمشاريع التجارية الأخرى في ما يتعلق بحقوق الإنسان، الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان في قراره ٦/٢٩، بهدف صياغة صك ملزم قانوناً ووضع السبل الكفيلة بتعزيز المساءلة القانونية عن انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الشركات وتقديم علاج لها؛

(ج) في سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، إعادة النظر في نماذج التنمية التي لا تؤدي إلى التنمية المستدامة والشاملة ولا إلى الحد من الفقر بين جميع الفئات السكانية، بما فيها الشعوب الأصلية، وكفالة الاعتراف بعمل الشعوب الأصلية كجهات فاعلة في مجال التنمية لدى إعادة النظر في مفهوم التنمية الاقتصادية.

٧٩ - توصي المقررة الخاصة بأن تقوم الأمم المتحدة والمنظمات ذات الصلة، بما يلي:

(أ) تقديم أي دعم فني لازم للدول الأعضاء يخص الإصلاح الفوري لاتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة، وكذلك الإصلاح البيوي الأوسع والأطول أمداً؛

(ب) كفالة تعميم معايير حقوق الإنسان، بما فيها جميع المعايير المتعلقة بالشعوب الأصلية، في جميع وكالات الأمم المتحدة والوكالات ذات الصلة التي تُعنى بمسائل متعلقة باتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة، بما فيها الأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية والبنك الدولي؛

(ج) المساهمة في قاعدة الأدلة المتعلقة بتأثير اتفاقيات الاستثمار والتجارة الحرة على حقوق الشعوب الأصلية من خلال المشاورات والبحوث الموجهة؛

(د) الاضطلاع بدور قيادي في تنسيق الجهود التي تبذلها الحكومات لزيادة الشفافية والرقابة المتعلقين باتفاقات الاستثمار الدولية؛

(هـ) وضع الأدوات والإرشادات التي يمكن للدول الأعضاء استخدامها لكفالة تضمين جميع اتفاقات الاستثمار والتجارة الحرة بند حماية حقوق الشعوب الأصلية.