

Distr.: General  
23 August 2010  
Arabic  
Original: English



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة عشرة

البند ٥

هيئات وآليات حقوق الإنسان

### تقرير مرحلي بشأن الدراسة عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات

#### تقرير آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية\*

موجز

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

ويتناول هذا التقرير المرحلي الإطار الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالشعوب الأصلية، وعمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية، والمشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، والعمليات التي تؤثر على الشعوب الأصلية.

\* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٦-١	مقدمة.....
٤	٤١-٧	الإطار الدولي لحقوق الإنسان .....
٧	٢٦-١٧	ألف - اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ .....
١٠	٢٩-٢٧	باء - الصكوك الإقليمية والسوابق القضائي الإقليمية .....
١١	٣٣-٣٠	جيم - الحق في تقرير المصير .....
١٢	٤١-٣٤	دال - الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة .....
١٥	٦٦-٤٢	ثالثاً - عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية .....
١٥	٤٦-٤٣	ألف - عمليات صنع قرارات الشعوب الأصلية .....
١٧	٥١-٤٧	باء - مؤسسات صنع قرارات الشعوب الأصلية .....
١٨	٥٤-٥٢	جيم - برلمان السكان الأصليين ومنظمتهم .....
١٩	٥٩-٥٥	دال - النظم القانونية للسكان الأصليين .....
٢٠	٦١-٦٠	هاء - دور النساء من السكان الأصليين في صنع القرار .....
٢١	٦٦-٦٢	واو - التحولات والتحديات التي تواجهها الحكمة لدى السكان الأصليين....
		رابعاً - المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية المعنية وفي العمليات التي تؤثر على الشعوب الأصلية .....
٢٣	١٠١-٦٧	ألف - المشاركة في الأنشطة السياسية للانتخابات .....
٢٣	٧٠-٦٧	باء - المشاركة في العمليات البرلمانية .....
٢٤	٧٨-٧١	جيم - المشاركة المباشرة في الحوكمة .....
٢٦	٨٢-٧٩	دال - المشاركة في نظم الحوكمة الهجينة .....
٢٧	٨٦-٨٣	هاء - المجالس أو اللجان التي أنشأتها الدولة .....
٢٨	٨٧	واو - إعمال الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة فيما يتصل بمشاريع التنمية .....
٢٨	٩٢-٨٨	زاي - المشاركة في إنشاء منظمات بديلة .....
٢٩	٩٥-٩٣	حاء - المشاركة في المحافل والعمليات الإقليمية والدولية .....
٣٠	٩٧-٩٦	طاء - القضايا والتحديات الأخرى .....
٣١	١٠١-٩٨	

## أولاً - مقدمة

١- يبرز برنامج عمل العقد الدولي الثاني للشعوب الأصلية في العالم أهمية كفالة مشاركة الشعوب الأصلية مشاركة فعالة في صنع القرارات. ومن الأهداف الخمسة لهذا البرنامج، الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها ١٧٤/٥٩، في تشجيع مشاركة الشعوب الأصلية بصورة كاملة وفعالة في القرارات التي تؤثر، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في أساليب حياتهم، وأراضيهم وأقاليمهم التقليدية، وسلامة ثقافتهم، بوصفهم شعباً أصلياً لها حقوق جماعية أو تؤثر في أي جانب آخر من جوانب حياتهم، مع مراعاة مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة (A/60/270، الفقرة ٢٩). وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ١٣/١٢، إلى آلية الخبراء، أن تجري، وفقاً لولايتها، دراسة عن الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات، كي تقدم تقريراً مرحلياً إلى المجلس في دورته الخامسة عشرة، ودراسة نهائية في دورته الثامنة عشرة.

٢- ويُبرز نطاق مواد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية التي تتصل بمشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات أهمية هذا المبدأ لحقوق الشعوب الأصلية (انظر الفقرة ٨ أدناه)<sup>(١)</sup>. وبالفعل، فإن مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات، في كامل نطاق الموضوعات التي تؤثر في حياتهم، يشكل القاعدة الأساسية للتمتع الكامل بحقوق الإنسان. وينشأ هذا المبدأ كنتيجة طبيعية للمجموعة الكبيرة من حقوق الإنسان المقبولة عالمياً، وهو في جوهره يمكّن الشعوب الأصلية من السيطرة بحرية على مصائرهم في ظل المساواة. وبدون هذا الحق التأسيسي، لا يمكن أن تصل الشعوب الأصلية إلى التمتع الكامل جماعياً وفردياً بحقوق الإنسان الخاصة بها.

٣- والأمر الهام هو أن هذا الإعلان يميز بين العمليات الداخلية والخارجية لصنع القرارات. وهكذا تتمتع الشعوب الأصلية بالحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي في المسائل المتصلة بشؤونها الداخلية والمحلية (المادة ٤)، وكذلك بالحق في المشاركة الكاملة، إذا اختارت ذلك، في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة (المادة ٥)، والمشاركة في جميع القرارات المتعلقة بها أو بحقوقها (المادتان ١٨ و ١٩). وبعبارة أخرى، يؤكد الإعلان حق الشعوب الأصلية في حفظ وتطوير مؤسساتها الخاصة بها التي تقوم باتخاذ القرارات والسلطة المتصلة بحقوقها في المشاركة في العمليات الخارجية لصنع القرارات وفي النظام السياسي للدولة. وبالتالي، سيركز هذا التقرير على هذين المجالين في ضوء الإطار الدولي لحقوق الإنسان.

(١) المواد ٣-٥ و ١٠-١٢ و ١٤ و ١٥ و ١٧-١٩ و ٢٢ و ٢٣ و ٢٦-٢٨ و ٣٠-٣٢ و ٣٦ و ٣٨ و ٤٠ و ٤١.

٤- ومع أن مفهوم العمليات "الخارجية" لصنع القرار يمكن أن يُفهم عموماً بأنه يعني المؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية، فإنه ينبغي أن يلاحظ أن الإعلان يتحاشى تعريف مفهوم "الشؤون الداخلية والمحلية" للشعوب الأصلية. ومع ذلك، فإن صياغة بعض أحكام الإعلان تبدو وكأنها مرتبطة مفاهيمياً بالحق في الاستقلال الذاتي والحكم الذاتي، بما في ذلك المادتان ٥ و ١٤.

٥- ومبدأ المشاركة في صنع القرارات يتصل أيضاً اتصالاً واضحاً بحق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، بما في ذلك الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي، وبالتزام الدول بالتشاور مع الشعوب الأصلية في المسائل التي قد تؤثر عليها استناداً إلى مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وهذه المفاهيم القانونية تشكل جزءاً أصيلاً من أي مناقشة لحق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات وسوف يُنظر إليها في كل أجزاء هذا التقرير باعتبارها جوانب هامة من الحق في المشاركة في صنع القرارات.

٦- وأخيراً، سيركز هذا التقرير أيضاً على الحق الجماعي للشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات نظراً لأن الحق في المشاركة ينطبق على الشعوب الأصلية جمعياً وفردياً على السواء، ومع مراعاة أن الحقوق الخاصة بالشعوب الأصلية تصاغ عادةً في شكل حقوق جماعية.

## ثانياً - الإطار الدولي لحقوق الإنسان

٧- يشير القانون الدولي لحقوق الإنسان إلى حق المشاركة في شكلها العام والخاص. فالمشاركة في شكلها العام هي الاشتراك في تسيير الشؤون العامة، في حين أن المشاركة الانتخابية هي شكل خاص من المشاركة. والحق في الاشتراك في الشؤون العامة لا يقتصر على المؤسسات السياسية الرسمية، بل يشمل أيضاً الأنشطة الاجتماعية ذات الطابع العام. وبالإضافة إلى ذلك، يوصف الحق في المشاركة باعتباره حقاً فردياً إلى جانب كونه حقاً جمعياً. وهذه المبادئ الأساسية يجميها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: الفقرة (١) من المادة ٢١ تؤكد أن لكل شخص الحق في الاشتراك في حكم بلده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون اختياراً حراً؛ وتقضي الفقرة ٣ من المادة ٢١ بأن إرادة الشعب ينبغي أن تكون أساساً لسلطة الحكومة.

٨- ويتضمن إعلان حقوق الشعوب الأصلية أكثر من ٢٠ حكماً تؤكد على حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات، ويرد النص عليها، في جملة أمور، باعتبارها (أ) الحق في تقرير المصير؛ (ب) الحق في الاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي؛ (ج) "الحق في المشاركة"؛ (د) "الحق في الاشتراك النشط"؛ (هـ) واجب الدول في "الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية"؛ (و) واجب التماس "الاتفاق الحر" مع الشعوب

الأصلية؛ (ز) واجب "التشاور والتعاون" مع الشعوب الأصلية؛ (ح) واجب اتخاذ تدابير "بالاقتران مع" الشعوب الأصلية؛ (ط) واجب إيلاء ما يجب من "احترام لعادات" الشعوب الأصلية. ويؤكد ذلك أن حق الشعوب الأصلية في المشاركة هو مبدأ أساسي وأنه حق بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٩- ويرد في أحكام معاهدات حقوق الإنسان مزيد من التعبير عن الحق في البعد الفردي للمشاركة، بما في ذلك المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على حق المواطنين في (أ) المشاركة في تسيير الشؤون العامة إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يُختارون بحرية؛ (ب) التصويت والترشح في انتخابات دورية نزيهة؛ (ج) المساواة في الوصول إلى الخدمة العامة.

١٠- وبعكس جميع أحكام العهد، تستخدم المادة ٢٥ فكرة "المواطن" في إشارتها إلى أصحاب الحق. وهكذا يمكن أن تشترط الدول الجنسية كشرط لممارسة الحق بموجب المادة ٢٥، رغم أن الحكم لا يمنع الدول من توسيع هذه الحقوق لتشمل غير المواطنين. ومع ذلك فإن الإشارة المحددة إلى الجنسية تمثل عقبة قانونية أساسية أمام عدد كبير من أفراد الشعوب الأصلية عديمي الجنسية نظراً لأن مركزهم القانوني بصفتهم أجنبي في بلد مولدهم وإقامتهم يقيد قدرتهم على المشاركة في الشؤون العامة.

١١- وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) المتعلق بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع، أن الحقوق المدرجة تحت المادة ٢٥ تتصل بحق الشعوب في تقرير المصير، وإن كانت تتميز عنه، بموجب المادة ١(أ) من العهد<sup>(٢)</sup>. وخلصت إلى أن الحقوق التي تشملها المادة ١(أ) تشمل حق الشعوب في تحديد مركزها السياسي والتمتع بالحق في اختيار شكل دستورها أو حكومتها، في حين أن المادة ٢٥ تتناول حق الأفراد في المشاركة في تلك العمليات التي تشكل تسييراً للشؤون العامة. وفي قضية تشمل الشعوب الأصلية نظرت فيها اللجنة في عام ١٩٩١، وهي قضية "مارشال وآخرون (شعب ميكماك) ضد كندا"، أكدت اللجنة أيضاً أن حق المشاركة بموجب الفقرة (أ) من المادة ٢٥ يشمل الحق في الاشتراك في تسيير الشؤون العامة، إما مباشرة أو من خلال ممثلين يُختارون بحرية. وخلصت اللجنة إلى أن الحكم لا ينشأ حقاً في التمثيل المباشر لمجموعة من الشعوب الأصلية في عملية وضع الدستور، طالما أن أفراد المجموعة يتمتعون بالحق في المشاركة إلى جانب المجموعات الأخرى<sup>(٣)</sup>. ولكن ينبغي أن يشار إلى أن اللجنة أوردت مؤخراً

(٢) التعليق العام رقم ٢٥، الفقرة ٢.

(٣) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والأربعون، الملحق رقم ٤٠ (A/47/40) و Raija Hanski and Martin Scheinin, comp., (2003), *Leading Cases of the Human Rights Committee* (Turku, Finland, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 2003), pp. 402, 406 - 409.

إشارات عديدة صريحة إما إلى المادة ١ أو إلى فكرة تقرير المصير، في سياق الشعوب الأصلية، وهي إشارات تتصل بحق الشعوب الأصلية في المشاركة<sup>(٤)</sup>.

١٢- ومن ناحية أخرى، يُثار الحق في المشاركة المتصلة ببعض الموضوعات الخاصة بالشؤون الداخلية أو المحلية تحت المادة ٢٧ من العهد، التي تحمي الحقوق الثقافية للشعوب الأصلية. ولاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن التمتع بهذه الحقوق قد يتطلب تدابير قانونية إيجابية للحماية وتدابير لكفالة المشاركة الفعالة للمجتمعات الأصلية في القرارات التي تؤثر عليها<sup>(٥)</sup>. وحظي الحق بالمشاركة بمزيد من التفصيل في الملاحظات والاستنتاجات التالية للجنة في سياق شكاوى فردية قدمت إليها بموجب البروتوكول الاختياري الأول. وفي العادة، يشكل غياب المشاورات الهادفة مع المجموعة الأصلية المعنية فيما يتصل بالتدابير التي قد تؤثر عليها إنكاراً لحقوقها الثقافية بموجب المادة ٢٧<sup>(٦)</sup>.

١٣- وتنص المادتان ٧ و ٨ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بوضوح على أن حق المرأة في المشاركة في الحياة السياسية والعامّة في الدولة ينبغي أن يكون على قدم المساواة مع حق الرجل، بما في ذلك في المجال الدولي. وفي حين أن الاتفاقية لا تشير بالتحديد إلى حقوق نساء الشعوب الأصلية، فإنه يجب قراءة هاتين المادتين في ضوء المادة ٢٢ من الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، التي تكفل حماية الاحتياجات الخاصة لنساء الشعوب الأصلية من جميع أشكال التمييز. وبالمثل، ورغم أن إعلان ومنهاج عمل بيجين لا يشير صراحة إلى مشاركة نساء الشعوب الأصلية، فإن لجنة وضع المرأة تطالب الآن بمشاركة نساء الشعوب الأصلية في منهاج بيجين والأهداف الإنمائية للألفية على السواء<sup>(٧)</sup>.

١٤- وتشكل المشاركة أيضاً أحد المبادئ التوجيهية في اتفاقية حقوق الطفل. فالمادة ١٢ منها تؤكد على أنه يحق للأطفال فردياً وجماعياً المشاركة في صنع القرارات التي قد تكون هامة في حياتهم، والتأثير في القرارات التي تُتخذ بشأنهم، داخل نطاق الأسرة أو في المدرسة أو في المجتمع المحلي. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تفسير أحكام الاتفاقية مقترنة بالمادة ٣٠ من الاتفاقية التي تنص على حق الطفل من الشعوب الأصلية في التمتع بثقافته، في مجتمعه، ومع بقية أفراد مجموعته، وفي اعتناق الدين الذي يختاره وممارسة شعائره أو استعمال لغته.

(٤) انظر CCPR/C/79/Add.109 و CCPR/C/79/Add.112 و CCPR/CO/69/AUS و CCPR/CO/74/SWE.

(٥) التعليق العام رقم ٢٣ (١٩٩٤) بشأن المادة ٢٧ (حقوق الأقليات)، الفقرة ٧.

(٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٤٠ (A/50/40)، المجلد الثاني، المرفق العاشر، الفرع أولاً، الفقرة ٩-٦.

(٧) الوثيقة E/CN.6/2005/2، الفقرات ٥٧٢-٥٩٥.

١٥- وتلزم الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الدول بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة أشكاله، بما في ذلك ما يتعلق بالتمتع بالحقوق السياسية، وكذلك في إدارة الشؤون العامة (المادة ٥). وتحت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في التعليق العام رقم ٢٣ (١٩٩٧) بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الدول الأطراف على كفالة تمتع أفراد الشعوب الأصلية بحقوق متساوية فيما يتعلق بالمشاركة الفعالة في الحياة العامة وعدم اتخاذ أي قرارات تتصل بصورة مباشرة بحقوقهم ومصالحهم بدون موافقتهم المستنيرة<sup>(٨)</sup>.

١٦- ويتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أحكاماً تؤكد الحق في المشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الدولة. وأكدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن مبدأ عدم التمييز والمساواة، كما تعبر عنه الفقرة ٢ (من المادة ٢) وكما يتضح في كل أجزاء العهد، ينطبق على جميع الحقوق الواردة في العهد<sup>(٩)</sup>.

## ألف - اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩

١٧- تتضمن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (١٩٨٩) المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة عدداً من الأحكام الرئيسية بشأن حق الشعوب الأصلية في المشاركة. وترتكز الاتفاقية ذاتها على الاعتراف بتطلعات الشعوب الأصلية لممارسة السيطرة على مؤسساتها وأساليب حياتها ونموها الاقتصادي، وللحفاظ على هويتها ولغتها ودينها في إطار الدولة التي تعيش فيها والنهوض بها؛ ولهذا تمثل حقوق التشاور والمشاركة حجر الزاوية للاتفاقية. وتقضي المادتان ٢ و ٣٣ من الاتفاقية بأن تقوم الدولة بوضع أساس مؤسسي لمشاركة الشعوب الأصلية في السياسات التي تؤثر عليها، ليكون بمثابة إطار جوهري لتطبيق أحكام الاتفاقية على النحو الصحيح. وتنص هذه الأحكام على أن تقوم الدول بصياغة إجراءات منسقة ومنهجية، بمشاركة الشعوب الأصلية، منذ البداية، من أجل حماية حقوق هذه الشعوب وضمان احترام سلامتها<sup>(١٠)</sup>.

١٨- وتوفر المواد ٦ و ٧ و ١٥ من الاتفاقية رقم ١٦٩ إطاراً قانونياً عاماً للمشاورات مع الشعوب الأصلية ومشاركتها. وتقضي المادة ٦ بالتشاور مع الشعوب الأصلية بنية صادقة من خلال إجراءات ملائمة وبالتحديد من خلال مؤسساتها التمثيلية بغرض التوصل إلى اتفاق

(٨) الفقرة ٤(د).

(٩) الفقرة ٢. انظر أيضاً التعليق العام للجنة رقم ٢١ (٢٠٠٩)، بشأن حق كل فرد في المشاركة في الحياة الثقافية، الفقرات ٧ و ٢١-٢٤، و ٣٦-٣٧.

(١٠) مذكرة مقدمة من منظمة العمل الدولية.

أو موافقة كلما بدأ النظر في تدابير تشريعية أو إدارية قد تؤثر على هذه الشعوب تأثيراً مباشراً. وينطبق ذلك على جميع مستويات صنع القرارات. ورغم عدم اشتراط التوصل إلى اتفاق مع الشعوب الأصلية في إطار الالتزام بالتشاور بموجب أحكام الاتفاقية، فإن المادة ٦(٢) تشترط مع ذلك وجود هدف يتمثل في "التوصل إلى اتفاق بشأن التدابير المقترحة أو قبولها".

١٩- وتقضي المادة ٧ بأن للشعوب الأصلية، في جملة أمور، حق تقرير أولوياتها الخاصة في عملية التنمية لأنها تؤثر على حياتها ومعتقداتها ونظمها ورفاهها الروحي، وعلى الأراضي التي تشغلها أو تنتفع منها بطريقة أخرى، وحق التحكم، قدر المستطاع، في تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهذه الأحكام الخاصة بالتشاور والمشاركة هي أحكام أساسية في الاتفاقية وترسي أساساً هاماً لتطبيق جميع الأحكام الأخرى، رغم أن عدداً من الأحكام الأخرى يشير أيضاً إلى واجب الدول فيما يتصل بالمشاركة والمشاركة<sup>(١١)</sup>.

٢٠- وترسي المادة ١٥ من الاتفاقية رقم ١٦٩ مبدءاً ينص على حق الشعوب الأصلية في الموارد الطبيعية لأراضيها، بما في ذلك حق هذه الشعوب في المشاركة في استخدام وإدارة وصون هذه الموارد. وعندما تحتفظ الدول بملكية الموارد المعدنية أو الجوفية، فإن المادة ١٥(٢) تقضي، كضمانة أساسية، بالتشاور مع الشعوب الأصلية قبل الشروع في استكشاف أو استغلال الموارد التي تخص أراضي هذه الشعوب، أو قبل السماح بذلك، بغرض التحقق من احتمال تأثر مصالحها، ومن درجة هذا التأثير.

٢١- وتضع الاتفاقية رقم ١٦٩ خمسة اشتراطات نوعية لمشاورة الدول مع الشعوب الأصلية. فالفقرة (١)(أ) من المادة ٦ من الاتفاقية تقضي بإجراء المشاورات عن طريق الهيئات التي تمثل الشعوب الأصلية. وشددت الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية على أن تحديد درجة التمثيل "ينبغي أن يكون نتيجة عملية تجري على يد الشعوب الأصلية نفسها"<sup>(١٢)</sup>. وبالتالي يقتضي الأمر أن يقوم الشعب أو المجتمع المعني من الشعوب الأصلية بتعيين المؤسسات التي تفني بهذه المقتضيات قبل الدخول في أي مشاورات. وبالإضافة إلى ذلك، وفي ضوء ما حدث من تفويض لكثير من مؤسسات الشعوب الأصلية في سياق عمليات تاريخية تمييزية أدت إلى اختلال العلاقة بين الدول والشعوب الأصلية، يصبح من المهم بصورة حاسمة أن تدعم الدول تطوير المؤسسات والمبادرات الخاصة بالشعوب الأصلية والقيام، عند الاقتضاء، بتزويدها بالموارد اللازمة<sup>(١٣)</sup>.

(١١) منظمة العمل الدولية، إدارة معايير العمل الدولية، التطبيق العملي لحقوق الشعوب الأصلية والقبلية: دليل لتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (جنيف، ٢٠٠٩)، ص ٥٩.

(١٢) هيئة إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة ٢٨٢، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١، التمثيل بموجب المادة ٢٤ من دستور منظمة العمل الدولية، المكسيك، ه.إ. ٣/١٧/٢٨٩.

(١٣) انظر الحاشية ١١ أعلاه، الفصل الخامس.

٢٢- وتقضي الفقرة (١)(أ) من المادة ٦ من الاتفاقية رقم ١٦٩ بأن تكون الاستشارة عن طريق إجراءات ملائمة. وترى الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية أن الإجراءات تكون ملائمة عندما تؤدي إلى تهيئة الظروف المواتية للتوصل إلى اتفاق أو موافقة على التدابير المقترحة، بغض النظر عن النتائج المتحققة<sup>(١٤)</sup>. ولا تعتبر عمليات جلسات الاستماع العامة، في العادة، وسيلة كافية للوفاء باشتراط "الإجراءات الملائمة". وذكرت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية أنه يتعين أن يتيح محتوى إجراءات وآليات التشاور التعبير عن وجهات نظر الشعوب أو المجتمعات الأصلية المعنية تعبيراً كاملاً، وبطريقة سريعة واستناداً إلى الفهم الكامل للقضايا التي ينطوي عليها الأمر، بحيث يمكن أن تؤثر على النتيجة والتوصل إلى توافق في الآراء، وبحيث يمكن القيام بها بطريقة مقبولة لجميع الأطراف<sup>(١٥)</sup>.

٢٣- وتقضي الفقرة (٢) من المادة ٦ من الاتفاقية بأن تجري المشاورات بنية صادقة وفي شكل يتناسب مع الظروف. ويتطلب ذلك إجراء المشاورات في مناخ من الثقة المتبادلة والشفافية. ويجب أن تكفل الحكومات حصول الشعوب الأصلية على جميع المعلومات ذات الصلة فيما يتعلق بموضوع المناقشة وأن تكون المعلومات مفهومة تماماً للشعوب الأصلية. ويجب إعطاء الشعوب الأصلية وقتاً كافياً يسمح لها بالانخراط في عملياتها الخاصة لصنع القرارات، والمشاركة بفعالية في القرارات المتخذة بطريقة تتسق مع تراثها الثقافي والاجتماعي.

٢٤- وبالإضافة إلى ذلك، ووفقاً للفقرة (٢) من المادة ٦ من الاتفاقية، ينبغي أن يكون هدف التشاور هو التوصل إلى اتفاق أو الحصول على موافقة. ويتطلب ذلك أن يكون الاتفاق أو الموافقة هو هدف الأطراف، ويتعين بذل جهود صادقة للتوصل إلى اتفاق أو الحصول على موافقة. ويرتبط هذا الاشتراط النوعي ارتباطاً وثيقاً وأصيلاً باشتراط إجراء المشاورات بنية صادقة.

٢٥- وأخيراً، قررت الهيئات الإشرافية لمنظمة العمل الدولية أنه ينبغي إجراء تقييم دوري لفعالية إجراءات أو آليات التشاور القائمة بين الدول والشعوب الأصلية، بمشاركة الشعوب الأصلية المعنية، بغرض مواصلة تحسين فعالية هذه الإجراءات أو الآليات.

٢٦- وبالإضافة إلى هذه المعايير، تتضمن الاتفاقية رقم ١٦٩ عدداً من الأحكام الأخرى التي تؤكد حق الشعوب الأصلية في المشاركة:

(١٤) هيئة إدارة منظمة العمل الدولية، الدورة ٢٨٩، آذار/مارس ٢٠٠٤.

(١٥) تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، الملاحظة العامة المتعلقة بالاتفاقية رقم ١٦٩، ص ٦٢٧، المتاح من خلال الوصلة التالية: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relmeetingdocument/wcms\\_103484.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relmeetingdocument/wcms_103484.pdf)

- (أ) الحق في المشاركة (المواد ٢ و ٥-٧ و ١٥ و ٢٢ و ٢٣)؛
- (ب) حق الشعوب الأصلية في استشارتها (المواد ٦ و ١٥ و ١٧ و ٢٢ و ٢٧ و ٢٨)؛
- (ج) التزام الدولة بالتعاون مع الشعوب الأصلية (المواد ٧ و ٢٠ و ٢٢ و ٢٥ و ٢٧ و ٣٣)؛
- (د) حق الشعوب الأصلية في تقرير أولوياتها الخاصة (المادة ٧)؛
- (هـ) الالتزام بالامتناع عن اتخاذ أي تدابير تتعارض مع الرغبات التي تبديها الشعوب الأصلية بحرية (المادة ٤)؛
- (و) الالتزام بالتماس اتفاق مع الشعوب الأصلية أو التماس موافقتها (المادة ٦)؛
- (ز) الالتزام بالتماس الموافقة الحرة والمستنيرة من جانب الشعوب الأصلية (المادة ١٦)؛
- (ح) حق الشعوب الأصلية في التحكم في عملية التنمية الخاصة بها (المادة ٧)؛
- (ط) حق الشعوب الأصلية في أن تتاح لها إمكانية تمثيلها الفعلي (المادتان ٦ و ١٦).

## باء- الصكوك الإقليمية والسوابق القضائية الإقليمية

٢٧- ساهمت النظم الإقليمية أيضاً مساهمة كبيرة في التوصل إلى فهم أكمل لمحتوى حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرارات. وفي النظام الإقليمي لحقوق الإنسان في البلدان الأمريكية، تجري في الوقت الحاضر مناقشة مشروع إعلان أمريكي بشأن حقوق الشعوب الأصلية<sup>(١٦)</sup>. وتكتفي الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان عموماً بعرض حقوق الأفراد ولا تنطرق مباشرة إلى الحقوق المناظرة للشعوب الأصلية. ومع ذلك، فإن الافتقار إلى أحكام خاصة بالشعوب الأصلية لم يمنع محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان من صياغة سوابق قضائية مفيدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وهي سوابق تتسم بأهمية فيما يتعلق بالحق في المشاركة في صنع القرارات.

٢٨- وفيما يتعلق بالحق في المشاركة السياسية، تتسم قضية *ياتاما ضد نيكاراغوا* بأهمية خاصة. إذ توصلت محكمة البلدان الأمريكية إلى أن قانون الانتخابات في نيكاراغوا يشكل تقييداً غير متناسب للحقوق السياسية لمرشحي أحد أحزاب الشعوب الأصلية والإثنية لأن

(١٦) يمكن الاطلاع عليه من خلال الوصلة التالية:

[http://www.oas.org/OASpage/Events/default\\_ENG.asp?eve\\_code=11](http://www.oas.org/OASpage/Events/default_ENG.asp?eve_code=11) (تم الدخول إلى هذا الوصلة

يوم ٦ أيار/مايو ٢٠١٠).

الشروط التي تضعها الدولة للمشاركة في انتخابات البلدية يتطلب استيفائها شكلاً من التنظيم لا تعرفه عادات وتقاليد الشعب<sup>(١٧)</sup>.

٢٩- ويشير الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بالتحديد إلى حقوق الأفراد وحقوق الشعوب على السواء، وينص، ضمن أحكام أخرى ذات صلة، على حق جميع المواطنين في المشاركة بحرية في حكم البلد (المادة ١٣)<sup>(١٨)</sup>. وفي عام ٢٠٠٠، أنشأت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين/المجتمعات الأصلية، الذي تضمن تقريره الأول<sup>(١٩)</sup> تفسيراً لعدة أحكام في الميثاق الأفريقي وفقاً للمعايير الدولية المتصلة بحقوق الشعوب الأصلية. وقد تطرق أحد الأحكام الأخيرة للجنة الأفريقية، وللمرة الأولى، بصورة مباشرة إلى حقوق الشعوب الأصلية. وفي ذلك القرار، شجبت اللجنة طرد شعب إندورواس من أراضيها في كينيا لأغراض تنمية السياحة، وتوصلت إلى أن عمليات الطرد تمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان في الملكية والصحة والثقافة والدين والموارد الطبيعية. وفي حين أن هذه القضية لم تكن متصلة بصورة صريحة بالحق في المشاركة، فإن المسألة الأساسية التي كانت تركز عليها القضية تمثلت في أن شعب إندورواس قد استبعد من جميع عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بأراضيها<sup>(٢٠)</sup>.

## جيم - الحق في تقرير المصير

٣٠- حق تقرير المصير هو الإطار الدولي المعياري في مجال حقوق الإنسان للحق الجماعي في المشاركة. وثمة إقرار واسع النطاق بأن تقرير المصير هو مبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي وحتى قاعدة من القواعد الآمرة، كما يتأكد في المادة ١(٢) من ميثاق الأمم المتحدة وفي صكوك قانونية دولية رئيسية أخرى منها المادة المشتركة ١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(٢١)</sup>.

(١٧) ياتاما ضد نيكاراغوا، السلسلة جيم (العدد ١٢٧) (٢٠٠٥).

(١٨) انظر أيضاً المواد ١٧(٢ و٣) و١٩-٢١.

(١٩) تقرير اعتمده اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في دورتها العادية الثامنة والعشرين، في ٢٠٠٥، ويمكن الاطلاع عليه من خلال الوصلة التالية: <http://www.iwgia.org/sw25165.asp>.

(٢٠) اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، مجلس رفاه إندورواس ضد كينيا، ٤ شباط/فبراير ٢٠١٠.

(٢١) انظر S. James Anaya, *Indigenous Peoples in International Law* (New York, Oxford University Press, 2004), p.97; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2003), p.489; Héctor Gross Espiell, "Self-Determination and Jus Cogens" in *UN Law/Fundamental Rights: Two Topics in International Law*, Antonio Cassese, ed. (Alphen aan den Rijn, Sijthoff and Noordhoff International Publishers BV, 1979), p.167; Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990), p.45; Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Oxford University Press, 1991), p.14.

٣١- ويتصل حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير بالمشاركة في صنع القرارات، بطرق مختلفة. فالشعوب الأصلية تتمتع بالحق في اتخاذ قراراتها المستقلة الخاصة التي تحدد من خلالها مركزها السياسي الخاص، وتتابع بما تميّتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتقرير المصير عملية مستمرة تكفل استمرار مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات والسيطرة على مصيرها. وهو يعني أن مؤسسات صنع القرار ينبغي أن تتشكل بطريقة تمكّن الشعوب الأصلية من اتخاذ قرارات تتصل بشؤونها الداخلية والمحلية وتمكّنها من المشاركة الجماعية في عمليات صنع القرار الخارجية وفقاً لمعايير حقوق الإنسان ذات الصلة.

٣٢- ويحظى تقرير المصير بالاعتراف أيضاً في المادة ٣ من الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الذي يستخدم صيغة مطابقة لما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ويسلم بأن من حق الشعوب الأصلية التمتع بالحق في تقرير المصير، فضلاً عن مبدأ المساواة المكرس في المادة ٢، والتي تسلّم بأن الشعوب الأصلية وأفرادها "يتساوون مع جميع الشعوب والأفراد الآخرين" في ممارسة حقوقهم.

٣٣- ويعترف الإعلان أيضاً بحق آخر ذي صلة يرد تحت المادة ٤ ويتعلق بالاستقلال الذاتي أو الحكم الذاتي للشعوب الأصلية فيما يتعلق بشؤونها الداخلية والمحلية، ويوضح أن حق هذه الشعوب في المشاركة يتجاوز حق أفرادها في المشاركة في العمليات الانتخابية على نفس الأساس الذي يشارك به أفراد الأغلبية السكانية. وتنص المادة ٥ على أن ممارسة الشعوب الأصلية لحقها في الاستقلال الذاتي لا يحد بأي شكل من الأشكال من حقها في المشاركة الكاملة في الحياة السياسية العامة للدولة.

## دال- الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٣٤- ترى الشعوب الأصلية أن الحق في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة ضرورة وشرط مسبق لممارسة حقها في تقرير المصير على النحو المحدد في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وأحد تجليات هذا الحق. وبالإضافة إلى ذلك، يتسم هذا المبدأ بأهمية أساسية لمشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرارات. ويرجع ذلك إلى أن هذه الموافقة توجد الإطار اللازم لإجراء كل المشاورات المتصلة بقبول المشاريع التي تؤثر على الشعوب الأصلية وأي مفاوضات ذات صلة تتعلق بتقاسم الفوائد وتدابير تخفيف الأثر. وتكتسي هذه الموافقة أهمية خاصة في المشاريع أو التدابير التي تنطوي على تأثير كبير على مجتمعات الشعوب الأصلية، مثل الآثار الناشئة عن

المشاريع الواسعة النطاق لاستخراج الموارد الطبيعية من أراضي الشعوب الأصلية<sup>(٢٢)</sup> أو إقامة المترهات الطبيعية أو الغابات أو محتجزات الصيد في أراضيها وأقاليمها.

٣٥- ويتضمن الإعلان عدداً من الأحكام التي تتطلب الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من الشعوب الأصلية في سياق قرارات معينة تؤثر عليها. وأهمية هذه الموافقة في إعمال الحقوق المفصلة في الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية تتضح من وجود اشتراطات صريحة في ستة مواد تتعلق بهذه الموافقة. فالمادة ١٠ تنص على أنه لا يجوز أن يحدث النقل إلى مكان جديد دون إعراب الشعوب الأصلية المعنية عن موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وتقضي المادة ١١ بالتزام الدول بتوفير سبل الانتصاف من خلال آليات فعالة فيما يتصل بالملكات التي تؤخذ من الشعوب الأصلية دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وتلزم المادة ١٩ الدول بالتشاور مع الشعوب الأصلية من أجل الحصول على موافقتها الحرة والمستنيرة قبل اتخاذ وتنفيذ أي تدابير تشريعية أو إدارية يمكن أن تمسها. وتقضي الفقرة (٢) من المادة ٢٩ بأنه يتعين على الدول أن تتخذ تدابير فعالة لضمان عدم تخزين المواد الخطرة أو التخلص منها في أراضي الشعوب الأصلية أو أقاليمها، دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وأخيراً تنص المادة ٣٢ بألفاظ أكثر عمومية على أنه ينبغي للدول أن تتشاور مع الشعوب الأصلية من أجل الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة قبل إقرار أي مشروع يؤثر على أراضيها أو أقاليمها أو مواردها.

٣٦- وكانت هيئات المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، مثل لجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، قد أوضحت أيضاً اشتراط الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية وفقاً للالتزامات الدولية بموجب المعاهدات ذات الصلة<sup>(٢٣)</sup>. وأبرزت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢١ (٢٠٠٩) المتعلق بحق كل فرد في أن يشارك في الحياة الثقافية، أنه ينبغي للدول الأطراف احترام مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية في جميع الموضوعات المشمولة بالحقوق الخاصة بهذه الشعوب<sup>(٢٤)</sup>. وفي هذا السياق، أشارت اللجنة إلى الفقرة (١)(أ) من المادة ٦ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ والمادة ١٩ من الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية. كما حثت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة القضاء

(٢٢) انظر Doyle, Cathal. "Free Prior and Informed Consent – a universal norm and framework for consultation and benefit sharing in relation to indigenous peoples and the extractive sector." Paper prepared for OHCHR Workshop on Extractive Industries, Indigenous Peoples and Human Rights. Moscow, 3-4th December, 2008. ويمكن الاطلاع عليه من خلال الوصلة التالية [http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/resource\\_companies.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/resource_companies.htm). (تم الدخول إلى الوصلة في ١٢ أيار/مايو ٢٠١٠).

(٢٣) انظر CERD/C/RUS/CO/19، الفقرة ٢٤.

(٢٤) الفقرة ٣٧.

على التمييز العنصري الدول على الحصول على موافقة الشعوب الأصلية فيما يتعلق بمشاريع الصناعات الاستخراجية<sup>(٢٥)</sup>.

٣٧- وتعترف الصكوك الدولية الأخرى أيضاً بأهمية الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة في سياق صنع الشعوب الأصلية للقرارات. وعلى سبيل المثال، تعترف مبادئ أكوي - كون التوجيهية المتعلقة بتنفيذ المادة ٨ (ي) من اتفاقية التنوع البيولوجي<sup>(٢٦)</sup> وبرنامج عمل المناطق المحمية الذي اعتمده مؤتمر الأطراف في الاتفاقية عام ٢٠٠٤<sup>(٢٧)</sup> بالموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة باعتبارها ذات أهمية أساسية في مجال حماية المعارف التقليدية للشعوب الأصلية وملكيتهما الفكرية، وإعادة الاستيطان عن طريق إنشاء مناطق محمية.

٣٨- وعلى الصعيد الإقليمي، يتضمن مشروع الإعلان الأمريكي للشعوب الأصلية بنداً مشابهاً للمادة ٣٢ من الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية يشترط الحصول على موافقة الحرة والمستنيرة على أي خطة أو برنامج أو اقتراح يؤثر على حقوق الشعوب الأصلية أو ظروف معيشتها. والأمر الهام هو أن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان كانت قد أعلنت، فيما يتعلق بالتعدين في أراضي الشعوب الأصلية في سورينام، أنه "فيما يتصل بالمشاريع الإنمائية أو الاستثمارية كبيرة الحجم التي تولد أثراً هاماً في منطقة ساراماكا، يقع على الدولة واجب لا يقتصر على التشاور مع أهالي ساراماكا، ولكنه يمتد أيضاً إلى الحصول على موافقتهم الحرة والمسبقة والمستنيرة وفقاً لعاداتهم وتقاليدهم"<sup>(٢٨)</sup>.

٣٩- وتوضح السياسات الآخذة في التطور للمؤسسات المالية الدولية ووكالات التنمية أيضاً أهمية مبدأ هذه الموافقة. وتعترف السياسة البيئية والاجتماعية التي اعتمدها المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير بأنه يجب الحصول على الموافقة الحرة للشعوب الأصلية للحفاظ على حقوقها وتمكينها من الدخول في شراكات عندما تختار ذلك<sup>(٢٩)</sup>. وقام المصرف الآسيوي للتنمية أيضاً بتنقيح سياسته مؤخراً فيما يتصل بالشعوب الأصلية. وتشمل مسودة سياسة

(٢٥) انظر E/C.12/1/Add.100، الفقرة ١٢، و E/C.12/1/Add.74، الفقرة ١٢، و CERD/C/62/CO/2، الفقرة ١٦.

(٢٦) مبادئ أكوي - كون التوجيهية المتعلقة بإجراء تقييمات للآثار الثقافية والبيئية والاجتماعية فيما يتعلق بأعمال التطوير المقترح إجراؤها أو التي يرحح أن تؤثر في المواقع المقدسة وفي الأراضي والمياه التي يسيطر عليها ويستخدمها عادة السكان الأصليون والمجتمعات المحلية (٢٠٠٤) ويمكن الاطلاع عليها من خلال الوصلة التالية: [www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf) (تم الدخول إليها في ٧ أيار/مايو ٢٠١٠).

(٢٧) المقرر ٢٨/٧.

(٢٨) قضية شعب ساراماكا ضد سورينام، السلسلة جيم، رقم ١٧٢، ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الفقرة ١٣٤.

(٢٩) المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، السياسة البيئية والاجتماعية، الصادرة في أيار/مايو ٢٠٠٨، ويمكن الاطلاع عليها من خلال الوصلة التالية:

<http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/2008policy.pdf> (تم الدخول إليها في ٥ آب/أغسطس ٢٠١٠).

الضمانات، الصادرة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، اشتراط الحصول على هذه الموافقة فيما يتعلق بالمشاريع التي تنطوي على "تنمية تجارية للموارد الطبيعية في الأراضي التي تستعملها الشعوب الأصلية وتؤثر على معيشتها أو على الاستعمالات الثقافية أو الاحتفالية أو الروحية التي تحدد هوية ومجتمع الشعوب الأصلية"<sup>(٣٠)</sup>.

٤٠ - وأخيراً تؤكد عدة معاهدات بين الدول والشعوب الأصلية مبدأ موافقة الشعوب الأصلية الذي يمثل ركيزة في العلاقات التعاهدية بين الدول والشعوب الأصلية<sup>(٣١)</sup>.

٤١ - ويشكل حق الشعوب الأصلية في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة جزءاً أصيلاً من حقها في تقرير المصير. وبالتالي، ينبغي أن يُمارس هذا الحق من خلال آلياتها الخاصة لصنع القرار. وبما أن الحق في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة يستمد جذوره من الحق في تقرير المصير، فإن ذلك يعني أن من حق الشعوب الأصلية أن تسهم بفعالية في تحديد نتيجة عمليات صنع القرار التي تؤثر عليها، لا أن تكون مجرد مشاركة فيها.

### ثالثاً - عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية

٤٢ - من العسير تغطية خصائص عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية بصورة شاملة، وذلك بسبب تنوع الحالات التي تواجهها هذه الشعوب اليوم. ولا يمكن في هذا الباب سوى تقديم عرض عام لمبادئ عمليات صنع القرارات لدى الشعوب الأصلية التي تدعمها مجتمعات تعيش في بيئات تقليدية ومعاصرة.

#### ألف - عمليات صنع قرارات الشعوب الأصلية

٤٣ - الحياة اليومية في مجتمعات الشعوب الأصلية، سواء المجتمعات التي تطبق المساواة وتعيش دون تراتب هرمي واضح أو المجتمعات ذات التراتب الهرمي، عادةً ما تهتدي بالنظم القانونية التقليدية لهذه الشعوب، ويشار إليها في بعض الولايات القضائية باسم "القوانين العرفية". ويشير هذا المصطلح إلى مجموعة من الصكوك القانونية ويمكن أن يشمل مجموعة متنوعة ومتمايزة من العادات والروحانيات والتقاليد والإجراءات والممارسات.

(٣٠) مصرف التنمية الآسيوي، بيان سياسة الضمانات (المسودة الثانية)، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، الصفحات ١١-١٢ و ١٩.

(٣١) في كندا، تتضمن المعاهدات أرقام ٦ و ٧ و ٨ أحكاماً بشأن موافقة الشعوب الأصلية. وعلى سبيل المثال، تنص المعاهدة رقم ٦ المعقودة في عام ١٨٧٦ على أنه "... وفي حين أن المفوضين المذكورين لصاحبة الجلالة قاموا بإبلاغ وتعريف الهنود المذكورين بأن صاحبة الجلالة ترغب في فتح قطعة الأرض المذكورة للاستيطان والهجرة وغيرها من الأغراض المثيلة ... والحصول على موافقة الهنود رعايا صاحبة الجلالة الذين يقطنون في هذه القطعة من الأرض ...". (الفقرة ٣)

٤٤ - ويمكن أن تكون عمليات صنع القرارات التقليدية محلية تقتصر على القرية أو قد تتسع جغرافياً أو قد تُطبق في مجتمع بأسره من مجتمعات الشعوب الأصلية. وفي حين أن هذه النظم القانونية التقليدية هي نظم دينامية وتستجيب للعالم المعاصر، فإن قوانين أي مجتمع بعينه تنعزز بصورة دائمة من خلال الممارسات التقليدية والتواصل الاجتماعي ونقل المعارف عبر الأجيال. وتسترشد بهذه القوانين أيضاً مجموعة القرارات التي تتخذها سلطات كل شعب من الشعوب الأصلية<sup>(٣٢)</sup>.

٤٥ - وتشمل عمليات صنع القرارات حل المنازعات أو الفصل في الموضوعات الهامة التي تعتمد كثيراً على الزعماء/الرؤساء والمستشارين التقليديين، أو على مجلس حكماء أو تستدعي، في بعض المجتمعات، انعقاد مجلس. وتمثل الحكمة والخبرة عنصرين هامين في صنع القرارات من جانب الزعماء أو أعضاء المجالس، لكن جميع أعضاء المجتمع يتمتعون عموماً، حسب طبيعة موضوع الاهتمام، بحرية المشاركة في القرارات بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ويتم حل جميع المشاكل، قدر الإمكان، من خلال توافق الآراء، باستعمال إجراءات تشترك فيها جميع الأطراف المتأثرة وتزيل ذرائع الخلاف. وعند الضرورة، يمكن أن ينطوي حل الخلافات مادياً بين الأطراف على حوض معارك تجري وفقاً لقواعد معينة حتى يتم التوصل إلى اتفاق أو تأكيده. والغرض الرئيسي لأي عملية من عمليات حل النزاعات، سواء كان ذلك بين أعضاء المجتمع أو مع مجتمعات أخرى، هو الحفاظ، في المقام الأول، على السلام والوحدة والانسجام.

٤٦ - ويتم عموماً التوصل إلى القرارات من خلال عمليات تشاركية يشترك فيها الجميع وتسترشد بقوانين الشعوب الأصلية وإجراءات حل المنازعات. وحتى في المجتمعات التي توجد فيها أنظمة صارمة للتراتب الهرمي، يُنتظر من الزعماء أو الرؤساء الحصول على المشورة من كبار السن الحكماء وإتاحة جلسة استماع عادلة للأطراف المتضررة وتقديم تفسير للمجتمع عن أي قرارات موضع نزاع. وينطبق ذلك على وضع المعايير المجتمعية، بما في ذلك المبادئ التوجيهية لإدارة الموارد والمسائل القضائية. وفي حالة القضايا الكبيرة التي يمكن أن تؤثر تأثيراً درامياً على بقاء المجتمع، مثل النزاعات على الموارد، يتطلب الأمر في الكثير من الأحيان أن يتوصل مجلس الحكماء والمجتمع برمته إلى قرار بالإجماع.

(٣٢) ورقات مقدمة إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية من رامي بولان وشبكة الشعوب الأصلية في ماليزيا (ماليزيا)؛ وليس ماليزير (أستراليا)؛ ومؤتمر قمة الأمم الأولى (كندا)؛ ومنظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية.

## باء - مؤسسات صنع قرارات الشعوب الأصلية

٤٧ - تتباين هياكل مؤسسات صنع القرارات التقليدية، فقد تكون الأنظمة هرمية أو أفقية، ولكن يوجد عموماً مجلس يتولى ترتيب الأمور بما يحفظ السلم والانسجام والرفاه في المجتمع. وتتجسد في مؤسسات الشعوب الأصلية عادة مبادئ ديمقراطية للتوصل إلى القرارات من خلال توافق الآراء، ويتضح ذلك في تقاسم السلطات وتقسيم المسؤوليات بين أعضاء المجلس. وتمثل الصفات المطلوبة لدى اختيار زعماء المجتمع أو أعضاء المجلس في التزاهة الشخصية والموثوقية والأمانة وبعد النظر، إلى جانب المعرفة والحكمة وحس العدالة. كما يسترشد الاعتراف بالسلطة والقيادة ونقلهما، سواء كان ذلك عن طريق الوراثة أو من خلال الاختيار، بالتاريخ الشفوي والتقاليد الروحية والاحتفالية<sup>(٣٣)</sup>.

٤٨ - ويؤدي زعماء وأعضاء المجالس دوراً هاماً في كفالة السلامة الثقافية والقانونية والصحية والاقتصادية والسياسية وكذلك في تنمية المعارف ونقلها بين الأجيال. وفي داخل مجالس الحكماء، يُكَلَّف زعماء القرى في كثير من الأحيان بمهام الإدارة الشاملة للقرية ويرأسون اجتماعات المجتمع المحلي وجلسات الاستماع لكفالة الأمن والسلام والاستقرار في المجتمع واتباع قوانين الشعوب الأصلية وطقوسها. ويتمثل دور أعضاء المجالس الآخرين في كثير من الأحيان في تقديم المشورة إلى رئيس القرية في موضوعات الاهتمام الكبرى حسب تخصصهم والبت جماعياً في مختلف المسائل. وتوجد في بعض المجتمعات عرّافات أو كاهنات يقدمن المشورة إلى المجلس في الموضوعات الروحية. ويشمل ذلك جميع جوانب الحياة مثل الولادة والبلوغ والزواج والوفاة وكذلك الأمن والمهن التقليدية التي يعتمد عليها أي مجتمع بعينه<sup>(٣٤)</sup>.

٤٩ - ومن بين دواعي القلق الكبرى لمؤسسات صنع القرارات التقليدية أن تأثير الهياكل المعاصرة يؤدي أحياناً إلى التخلي عن مجلس الحكماء. وفي هذه الحالة، يكون رؤساء القرى هم السلطة الوحيدة المعترف بها للبت في المسائل الإدارية التي تعني المجتمع. ولا يلقي ذلك عبئاً على قيادة المجتمع فحسب، لكنه يؤدي أيضاً إلى تآكل فعلي للمبادئ الديمقراطية المتبعة في صنع القرارات في مجتمعات الشعوب الأصلية. وفي كثير من البلدان، وبفعل الضغط على رؤساء القرى للعمل كمتحدثين باسم الحكومات، أدى هذا الترتيب إلى تدني الموضوعية لدى رؤساء القرى وتراجع قدرتهم على الدفاع عن مصالح المجتمع. وزاد من سوء هذه الحالة

(٣٣) ورقة مقدمة من لجنة حقوق الإنسان في نيوزيلندا؛ ورامي بولان وشبكة السكان الأصليين في ماليزيا (ماليزيا)؛ ومنظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية؛ ومنظمة البقاء الدولية؛ وليس ماليزيا (أستراليا)؛ وويلتون ليتل تشايلد وأندريا كارمن وكينيث دير (أمريكا الشمالية).

(٣٤) ورقة مقدمة من شبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS)؛ وويلتون ليتل تشايلد وأندريا كارمن وكينيث دير (أمريكا الشمالية)؛ ولجنة حقوق الإنسان في نيوزيلندا.

في بعض البلدان تعيين الحكومة للزعماء التقليديين الممثلين للمجتمع، بل تعيينهم أحياناً من جانب شركات لها مصلحة في التأثير على شؤون مجتمع بعينه<sup>(٣٥)</sup>. وأدت التغييرات في القيادة التقليدية والتمثيل التقليدي بهذه الطريقة إلى أثر سلبي خطير على نظم صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية.

٥٠ - وعندما تعين السلطات الرئيسية في الدولة الزعماء التقليديين فإنها لا تُوفّر، في كثير من الأحيان، الموارد اللازمة لدعم هؤلاء الزعماء التقليديين "الجدد". وعلاوة على ذلك، لا يُوفّر ما يكفي من التدريب لقيادة المجتمع المحلي المعينين كما لم يتم تجريدهم لضمان أن تؤدي عمليات صنع القرارات القانونية والإدارية إلى اعتماد أحكام وقرارات ذات نوعية جيدة. وبالتالي، تراجعت ثقة العديد من الشعوب الأصلية بمؤسساتها المعنية بصنع القرار، أو انعدمت ثقتها بها. كما تفتقر مجتمعات الشعوب الأصلية إلى الأفكار الجماعية لتنشيط عمليات ومؤسسات صنع القرار واستعادة ما كانت تحظى به من احترام. وتمثل هذه الجهود عملاً جباراً وتحتاج إلى مستويات متعددة من التدخل، بما في ذلك تعزيز احترام مؤسسات السكان الأصليين التي تتمتع بالكفاءة، وتأكيد حقها في صنع القرارات الداخلية، والدعوة إلى الاعتراف بالمؤسسات العرفية للشعوب الأصلية.

٥١ - ولا يزال الكثير من الشعوب الأصلية يستخدم هياكل صنع القرار التقليدية لأغراض داخلية، ويستفيد منها ويطورها، على الرغم من عدم اعتراف الدولة رسمياً بهذه المؤسسات. كما تفضل بعض الشعوب والأمم والمجتمعات المحلية للسكان الأصليين عدم الحصول على اعتراف بها وإن كان ذلك سيؤدي إلى عدم حصولها على التمويل والخدمات والبرامج وأشكال الحماية القانونية التي تصحب الاعتراف، كي تحتفظ بالسيطرة الكاملة على هياكلها وتحافظ على استقلالها<sup>(٣٦)</sup>.

## جيم - برلمانات السكان الأصليين ومنظماتهم

٥٢ - تتخذ بعض المؤسسات المعاصرة لصنع القرار في مجتمعات السكان الأصليين شكل برلمانات ومنظمات لهؤلاء السكان. وقد صُممت هذه المؤسسات التقليدية على غرار مؤسسات صنع القرار، وهي تتشكل من قادة يختارهم الشعب الذي يسعون إلى تمثيله وتلتزم في كثير من الأحيان بأنظمة، وتعتمد وظائف تعزز وحدة الناخبين أو المجتمع.

(٣٥) ورقة مقدمة من تحالف الشعوب الأصلية في آسيا. انظر أيضاً E/C.19/2010/6.

(٣٦) وتشمل أمة السمينول المستقلة ذات السيادة في فلوريدا والمجلس الوطني للشوشون الغربيين بالولايات المتحدة الأمريكية.

- ٥٣- وتقدم البرلمانات الصامية مثلاً واضحاً لبرلمانات الشعوب الأصلية؛ فيما يعتمد السكان الأصليون في كونا يالا في إدارة الحكم نوعاً آخر من المؤسسات<sup>(٣٧)</sup>.
- ٥٤- وقد أنشأ العديد من الشعوب الأصلية والمجتمعات المحلية للسكان الأصليين منظمات على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والدولي لتسهيل عملية صنع القرار داخلياً، وكذلك للعمل مع الدولة على مسائل مختلفة.

## دال - النظم القانونية للسكان الأصليين

٥٥- تكتسي النظم القانونية للشعوب الأصلية، والتي تشمل جوانب تشريعية (قوانين الشعوب الأصلية)، وقضائية وإجرائية، أهمية حاسمة لعملية صنع القرار الداخلي. وتشمل الجوانب القضائية والإجرائية أحكاماً صادرة عن محاكم السكان الأصليين يتخذها الزعماء ومجالس الحكماء لدى تطبيق قوانين السكان الأصليين ومعالجة النزاعات. وغالباً ما تستند النظم القانونية للسكان الأصليين إلى مبادئ التعويض الجماعي والتضامن المجتمعي. وعادة ما تُفرض على المخالفين غرامات وتعويضات لتتاح لهم فرصة طلب الصفح من الطرف المتضرر ومن المجتمع المحلي ككل.

٥٦- ويمكن النظر إلى قوانين الشعوب الأصلية على أنها تتضمن عنصرين اثنين هما: قانون الأحوال الشخصية وقانون الإقليم. ويشمل قانون الأحوال الشخصية جوانب تتعلق بالاقتصاد والملكية على الأصعدة الأسرية والاجتماعية والثقافية واللغوية والروحية، في حين أن قانون الإقليم يشير إلى الأراضي، والموارد الطبيعية، والموارد الجوفية، ولكنه ينطوي أيضاً على بُعد اجتماعي. فهو ينطبق على السكان الأصليين كأفراد، وكذلك كجزء من مجتمع محلي<sup>(٣٨)</sup>.

٥٧- كما ترتبط النظم القانونية للشعوب الأصلية بمؤسسات السكان الأصليين وبالعمليات التشاركية لصنع القرار. ويُمنح جميع الأطراف فرصاً متساوية ليستمع إليهم رئيس أو زعيم القرية. وإذا لم تُحل المسألة على هذا المستوى، يمكن أن تُحل من خلال اجتماع عام يضم جميع أفراد المجتمع المحلي. وعادة ما تتيح هذه النظم أيضاً اتخاذ قرارات لتسوية النزاعات المجتمعية، وكذلك النزاعات مع أشخاص من غير السكان الأصليين. ونادراً ما تقوم نظم العدالة في مجتمعات السكان الأصليين على المقاضاة الحضورية. ولا يسعى

(٣٧) كونا يولا إقليم يتمتع بالحكم الذاتي، في بنما، يسكنه شعب كونا الأصلي. وتعني عبارة كونا يولا "أرض كونا" أو "جبل كونا" بلغة شعب كونا. انظر Vincente Cabedo Mallol, *Constitucionalismo y Derechos Indigenas en América Latina*, (Valencia, Polytechnic University of Valencia Press, Colección Amadis), pp. 243-247.

(٣٨) ورقة مقدمة من منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية.

المحكّمون إلى تحديد المذنب ومعاقبته (ما لم يُعتبر ذلك ضرورياً)، بل إلى التوفيق بين الأطراف المتنازعة مع بعضها البعض ومع بقية المجتمع.

٥٨- ولكن يوجد، في كثير من الأحيان، أكثر من نظام قانوني واحد في الدولة، وتواجه الشعوب الأصلية مشاكل هائلة في الحفاظ على نظمها القانونية التقليدية. ويكمن التحدي الرئيسي في عدم قبول التعددية القانونية، بما في ذلك عدم احترام السلطات القانونية الرئيسية للأحكام التي يصدرها قادة مجالس السكان الأصليين أو حكماؤهم أو مجالسهم عندما يطبقون قوانين السكان الأصليين أو عندما يطبقون أساليب أخرى لتسوية النزاعات، أو عدم الاعتراف بهذه القرارات بوصفها إجراءات قضائية. وتشمل العقبات الأخرى قلة الدعم الإداري والمالي الذي تقدمه الحكومات؛ وعدم وجود فرص لتمكين الزعماء التقليديين من تحديث قوانين السكان الأصليين؛ وعدم احترام النظم القانونية الأخرى للنظام القانوني للسكان الأصليين.

٥٩- وحتى في الدول التي تُطبق فيها التعددية القانونية، يرى المرء في كثير من الأحيان أن الدولة لا تعترف بقانون السكان الأصليين إلا عندما يتعلق الأمر بالمسائل "السهلة" مثل المسائل الاجتماعية والأسرية والثقافية، ولكن ليس بالقضايا "الأكثر صعوبة"، مثل قضايا الأراضي والأقاليم والموارد.

## هاء- دور النساء من السكان الأصليين في صنع القرار

٦٠- عموماً، لا تشكل نساء السكان الأصليين جزءاً من السلطات الرسمية لصنع القرار على الرغم من السماح لهن بالمشاركة في جميع المداولات على قدم المساواة مع الرجال. ولا بد من الإشارة إلى أن نساء السكان الأصليين لا يُستبعدن دائماً من عملية صنع القرار، ولطالما لعبن تقليدياً، وربما ما زلن يلعبن، دوراً هاماً. فعلى سبيل المثال، لعبت النساء قبل الاستعمار في أمريكا الشمالية دوراً أكبر بكثير في عملية صنع القرار، ولكن اعتراف المستعمرين بأدوار الذكور أسهم في إعطاء انطباع بيمينة الذكور التي استمرت فيما بعد. وفي أوساط الكدازان في ماليزيا، على سبيل المثال، لعبت البوبوهيزان أو الكاهنة دوراً فاعلاً في مجلس الحكماء<sup>(٣٩)</sup>، ولا تزال المرأة تلعب دوراً قيادياً هاماً في نقل المعارف من جيل إلى جيل، ولا سيما فيما يتعلق بصيانة الموارد الطبيعية واللغة والثقافة والقيم الروحية والعلاقات الاجتماعية.

٦١- ويمكن أيضاً اعتبار بعض قوانين الشعوب الأصلية غير منصفة للمرأة، في حين أن الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية ينص على أن القوانين والممارسات يجب أن تكون

(٣٩) ورقة مقدمة من شبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS).

متوافقة مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً. وتطالب نساء السكان الأصليين الآن بتمثيلهن، وبالبان كذلك بإصلاح العمليات العرفية، وبمارسن ضغوطاً لكفالة تمثيل النساء في المؤسسات التقليدية على مختلف مستويات صنع القرار، والاعتراف بقدرة المرأة على تسلم زمام القيادة. ويؤدي تزايد مستويات الوعي في أوساط النساء من السكان الأصليين إلى إتاحة الفرصة للسعي بصورة أكبر إلى المشاركة في الحوكمة، بما في ذلك التزامهن بوصفهن حافظات للمعارف التقليدية. وعلاوة على ذلك، فإن معظم الحكومات تراعي أكثر من ذي قبل تمثيل النساء في دوائر صنع القرار، وهناك الآن وعي أكبر بمشاركتهن على المستوى الوطني. ومن المسلم به أيضاً أن المرأة لا تزال تلعب دوراً حاسماً في التعليم الذي يتم في المناسبات الثقافية والدينية، وينبغي أن يكون لها دور في صنع القرار في هذه المجالات<sup>(٤٠)</sup>.

## واو - التحولات والتحديات التي تواجهها الحوكمة لدى السكان الأصليين

٦٢ - كثيراً ما يعني "التحول"، بالنسبة للشعوب الأصلية وسيلة للثورة على طرق الحياة التقليدية، والقبول التدريجي بدخول عوامل خارجية وأجنبية، سواء كان ذلك أثناء الاستعمار، أو في وقت لاحق خلال بناء الدولة القومية، وهو أمر استمر حتى اليوم وأدى إلى استبدال المؤسسات التقليدية وتنمية المؤسسات "الجديدة" لتناسب مع الطيف الجديد من الهيئات التشريعية والإدارية التي أنشئت في فترة ما بعد الاستعمار. وقد أدت عوامل وتأثيرات مختلفة إلى ظهور العديد من التحديات في ضمان عمليات صنع القرار في مجتمعات الشعوب الأصلية، والتي تؤثر تأثيراً شديداً على القيادة والتمثيل، واحترام القرارات المتخذة، والمشاركة الفعالة، وآليات التظلم/تسوية النزاعات.

٦٣ - وتواصل مجتمعات السكان الأصليين المحافظة على عمليات ومؤسسات صنع القرار بطرق دينامية وتكيفها، كما يتبين من مشاركة قطاعات أوسع من المجتمع، مثل النساء وقادة الشباب. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت التغييرات المتمثلة في إدماج معايير التصويت، وغيرها من الأمور، هي تغييرات طوعية في بعض الأحيان، فإنها لا تطبق في كثير من الحالات، بناء على اختيار مجتمعات السكان الأصليين بل نتيجة لتأثيرات خارجية منها الحكومة وعوامل أخرى. ومع ذلك، تواصل الشعوب الأصلية تكيف عملياتها من أجل إيجاد حلول قابلة للتطبيق. فعلى سبيل المثال، استُعيض اليوم، وإلى حد كبير، عن العمليات التقليدية لصنع القرار، وهي ممارسة اعتبرت فيما مضى دخيلة من الناحية الثقافية بالنسبة لكثير من الشعوب الأصلية، بنظم انتخابية لاختيار القادة التقليديين وصنع القرارات المحلية. فالتصويت يختصر، بوسائل عديدة، عملية صنع القرار ويطبّعها بصفة فردية؛ وقد يكون التصويت في كثير من الأحيان محدوداً أكثر من الإجراءات التقليدية فيما يتعلق بالتصدي

(٤٠) ورقة مقدمة من منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية.

للمعارضة وبمخاوف الأقليات داخل المجتمع المحلي، ولا يمكن بالتالي أن يشجع على التماسك الاجتماعي. ومع ذلك، تمكن العديد من مجتمعات السكان الأصليين من إدماج العناصر والمبادئ الأساسية للنظم التقليدية لصنع القرار في هياكل انتخابية معاصرة، وبالتالي المحافظة على جوانب هامة من العمليات الداخلية لصنع القرار<sup>(٤١)</sup>.

٦٤- ومع ذلك، لا يزال هناك الكثير من النظم التقليدية السليمة والفعالة لصنع القرار، التي تعمل بالتوازي مع نظم الحوكمة الهجينة في المجتمعات المحلية للسكان الأصليين اليوم. ولا يزال شعب توبوكافا الذي يتمتع بالحكم الذاتي في وسط سولاويزي يحافظ على دينه وعلى هيكل الحوكمة التقليدي الخاص به والمختلف عن الهيكل الإندونيسي المركزي<sup>(٤٢)</sup>. ومن الأمثلة الأخرى نظام هوبي التقليدي في الهضاب الشمالية لولاية اريزوننا، والشكل التقليدي لصنع القرار بتوافق الآراء بين قبائل الشعوب الأصلية في ولاية نيو مكسيكو وشعب هودينو سوبي في المساكن الجماعية التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا<sup>(٤٣)</sup>. وهناك أيضاً جماعات أخرى مختلفة تواصل ممارسة أساليبها التقليدية في مجال صنع القرار دون تدخل، وذلك أساساً بسبب عزلتها وبعدها عن مركز السلطة<sup>(٤٤)</sup>.

٦٥- وحتى في المناطق التي لا تزال فيها المؤسسات التقليدية لصنع القرار على حالها، قد يكون هناك أيضاً تدخل وعدم احترام للقرارات التي تتخذها مؤسسات الشعوب الأصلية. وفي معظم البلدان في آسيا<sup>(٤٥)</sup>، على سبيل المثال، أدى إنشاء مجالس/لجان قروية مسؤولة أساساً عن تطوير الهياكل الأساسية<sup>(٤٦)</sup> إلى تجزئة شواغل المجتمع وأبقت الاهتمامات بعيدة عن الحفاظ على سلامة الثقافة (الجوانب الاجتماعية والروحية والثقافية للحياة) ووجهت التركيز نحو نموذج مختلف للتنمية. وتشمل التحديات ذات الصلة الولاية القضائية المحدودة لمؤسسات الشعوب الأصلية في اتخاذ قرارات بشأن المسائل المتعلقة بالأراضي المشاع والموارد المشتركة، كما تشمل الانقسامات داخل المجتمعات المحلية للسكان الأصليين، والصراعات التي تُفهم فيها نماذج التنمية وطرق التفكير الخاصة بالشعوب الأصلية ولا تُحترم. وأخيراً، هناك التحدي المتمثل في نقل معارف الشعوب الأصلية عبر الأجيال، الأمر الذي يسهم كذلك في تراجع مبادئ الشعوب الأصلية في مجال صنع القرار.

(٤١) ورقات مقدمة من ويلي ليتل تشايلد وأندريا كارمن (أمريكا الشمالية)، ومنظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية، وشبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS).

(٤٢) ورقة مقدمة من عبدون نيايان (إندونيسيا).

(٤٣) ورقة مقدمة من ويلتون ليتل تشايلد وأندريا كارمن (أمريكا الشمالية).

(٤٤) ورقة مقدمة من منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (تقرير الاجتماع التحضيري الآسيوي).

(٤٥) ورقة مقدمة من منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية وشبكة السكان الأصليين في ماليزيا (JOAS).

(٤٦) هيكل هذه الهيئات مشابه لهيكل المجلس التقليدي للحكاماء حيث يتم اختيار الأعضاء أو تعيينهم من بين أفراد المجتمع المحلي، لكن أهدافها وقيمتها ونهجها مختلفة للغاية.

٦٦- ولا بد أيضاً من معالجة أوجه القصور في إشراك المرأة في النظم التقليدية لصنع القرار. ويشكل هذا التحدي فرصة لمعالجة القضايا التي تبرزها الحكومات وعلماء الاجتماع، في كثير من الأحيان، فيما يتعلق بنظم السكان الأصليين.

## رابعاً- المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات الحكومية والمؤسسات غير الحكومية المعنية وفي العمليات التي تؤثر على الشعوب الأصلية

### ألف- المشاركة في الأنشطة السياسية للانتخابات

٦٧- يقوم حق السكان الأصليين في المشاركة في الأنشطة السياسية للانتخابات على الاعتراف القانوني الرسمي بالسكان الأصليين بوصفهم مجموعة معينة من السكان تتمتع بحقوق محددة. وحتى وقت قريب جداً، كان السكان الأصليون محرومين في الغالب من هذا الاعتراف الأساسي، وفي الستينيات فقط حصلت الشعوب الأصلية في عدد من مجتمعات المستوطنين التي تضم أعداداً كبيرة من السكان الأصليين، مثل أستراليا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية، على حقوق المواطنة الكاملة وغير المقيدة، بما في ذلك الحق في التصويت.

٦٨- وفي أمريكا اللاتينية، شهدت عودة الأنظمة الديمقراطية في نهاية الثمانينيات، إلى جانب الدعوة التي أطلقتها حركات السكان الأصليين وغيرها من الحركات الاجتماعية إلى إدخال تغييرات أساسية، إصدار دساتير وطنية جديدة حاولت وضع إطار تشريعي ومؤسسي أكثر ملاءمة للاعتراف بمجتمعات تعددية حقاً على الصعيد الإثني واللغوي والثقافي، ويشكل فيها حق السكان الأصليين في المشاركة في العمليات الانتخابية حجر الزاوية في هذه التغييرات، في الكثير من الأحيان.

٦٩- وفي حين أُحرز تقدم واضح في عدد من البلدان، لم يتم الاعتراف بحقوق السكان الأصليين على نطاق عالمي لأن العديد من الدول ما زالت لا تعترف رسمياً في قوانينها الداخلية بحقوق السكان الأصليين<sup>(٤٧)</sup>. وفي الواقع، يقر عدد قليل جداً من الدول الآسيوية والأفريقية في قوانينها أو دساتيرها إقراراً صريحاً بوجود سكان أصليين داخل حدودها<sup>(٤٨)</sup>.

(٤٧) ورقة مقدمة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في السلفادور.

(٤٨) منظمة العمل الدولية، إدارة معايير العمل الدولية، التطبيق العملي لحقوق الشعوب الأصلية والقبلية: دليل لتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (جنيف، ٢٠٠٩)، الفصل الخامس.

٧٠- ومع ذلك، وحتى عندما تنص قوانين جديدة أو تعديلات تشريعية على الاعتراف الرسمي بمشاركة السكان الأصليين في الحياة الانتخابية، أو تسمح بهذه المشاركة من خلال أحكام المساواة العامة، تظل القدرة على تنفيذ هذه الحقوق في كثير من الأحيان تحدياً من التحديات. وظهرت حالة من هذا النوع، على سبيل المثال، عندما حُرِّم أكثر من ٤٠٠ شخص من شعب سان الأصلي من حق التصويت في انتخابات بوتسوانا العامة لعام ٢٠٠٩، بسبب إسقاط خمسة مجتمعات محلية لشعب سان داخل محمية الصيد في كالاهاري الوسطى من السجلات الانتخابية<sup>(٤٩)</sup>. ومن العوائق الأخرى التي تحول دون الأعمال الكاملة لهذه الحقوق اشتراط إبراز بطاقة الهوية للتمكن من التصويت، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى استبعاد السكان الأصليين الذين لا تتوفر لهم هذه البطاقات في أغلب الأحيان؛ وعدم توفر إمكانية الوصول إلى مراكز الاقتراع؛ وقلة توفر التربية المدنية والثقافة الانتخابية بلغات السكان الأصليين؛ واستخدام المال والإكراه والتهديدات، وتحديد الدوائر الانتخابية، وكلها أمور يمكن أن تضع الشعوب الأصلية في وضع غير مؤات.

## باء- المشاركة في العمليات البرلمانية

٧١- يظل البرلمان في الدول الديمقراطية هيئة صنع القرار الرئيسية، فهو الذي يصدر القوانين ويخصص الميزانيات ويسائل الحكومة. وبالتالي فإن الوصول إلى البرلمان هام من الناحيتين العملية والرمزية بالنسبة لمجتمعات السكان الأصليين. والبرلمان الذي لا يمثل جميع شرائح الشعب يسيء إلى مصالح مجتمعات السكان الأصليين أو يستبعدهم تماماً من العملية السياسية ككل، مما يكون له عواقب على نوعية الحياة العامة أو على استقرار النظام السياسي والمجتمع بصفة عامة.

٧٢- وحظيت الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم عموماً بزيادة في تمثيلها البرلماني في السنوات الأخيرة. وقد تحقق ذلك بطرق مختلفة، رغم أنه ما زال يتعين مواجهة العديد من التحديات فيما يتعلق بالتمثيل البرلماني وفعالته.

٧٣- وفي عدد من البلدان، انتُخب السكان الأصليون لشغل مقاعد برلمانية عادية دون تدابير خاصة. وقد تحقق النجاح الأكبر في هذا المجال في الدول التي تضم أعداداً كبيرة من السكان الأصليين، مثل بوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)<sup>(٥٠)</sup> وفي غرينلاند حيث ينحدر جميع أعضاء البرلمان والحكومة من شعب الإنويت. وتعزز تمثيل السكان الأصليين أيضاً في

(٤٩) منظمة البقاء الدولية، انظر أيضاً الوثيقة A/HRC/15، الفقرات ٦٤-٧٦.

(٥٠) ورقة مقدمة من المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في بوليفيا (دولة - متعددة القوميات).

دول أخرى لا يشكل فيها هؤلاء السكان الأغلبية. وفي نيكاراغوا، على سبيل المثال، عزز السكان الأصليون تمثيلهم في الجمعية الوطنية<sup>(٥١)</sup>.

٧٤- وزادت دول أخرى تمثيل السكان الأصليين عن طريق تخصيص مقاعد لمثلي السكان الأصليين في البرلمان، وهو أمر قد ينطوي أيضاً على تخصيص دوائر انتخابية محددة لهم. وتستخدم هذه الطريقة، على سبيل المثال، في أوتياروا، نيوزيلندا، منذ عام ١٨٦٧. وفي بعض الحالات، تتمتع مجموعات السكان الأصليين، في ظل ترتيبات سياسية خاصة بالتمثيل في العمليات المحلية<sup>(٥٢)</sup>. وفي ظروف أخرى، لا توجد عقبات رسمية أمام مشاركة السكان الأصليين، ومع ذلك أدت الضغوط التاريخية والهيكلية والاجتماعية إلى زيادة مشاركة بعض المجموعات دون غيرها<sup>(٥٣)</sup>.

٧٥- وتشمل الجوانب الأخرى لمشاركة السكان الأصليين في العمليات الانتخابية زيادة حضور ونفوذ الأحزاب السياسية للسكان الأصليين. ولكن من المهم أيضاً التأكد من أن الأحزاب السياسية الرئيسية تراعي الحاجة إلى التنوع داخل الأحزاب، وتكفل التمثيل الكافي للسكان الأصليين داخل الهياكل الخاصة لهذه الأحزاب لتجنب الاستبعاد المستمر، ولا سيما فيما يتعلق بالمجموعات القليلة عددياً من السكان الأصليين. وغالباً ما تشمل الترتيبات الخاصة التي تتخذ لزيادة نفوذ السكان الأصليين في عمليات صنع القرارات الحكومية ضمان تمثيل السكان الأصليين في الهيئات الانتخابية. ويمكن إيجاد أمثلة على هذه المبادرات في بروندي ورواندا حيث اتخذت تدابير محددة لضمان تمثيل شعب باتوا في البرلمان.

٧٦- وقد تكون هناك حاجة إلى أكثر من تدبير. فعلى سبيل المثال، في نيوزيلندا، أدى اعتماد مزيج من حجز المقاعد والتمثيل النسبي إلى تمثيل الماوري في البرلمان بما يتناسب مع عددهم. وقد أسهمت عوامل سياسية أخرى، بما في ذلك عوامل تتعلق بالأحزاب السياسية، في تعزيز الدفاع عن مصالح الماوري في عملية صنع القرار البرلماني.

٧٧- وتوجد كذلك مخاطر رغم التدابير الخاصة المتخذة. ففي نيبال على سبيل المثال، على الرغم من وجود عدد كبير من ممثلي السكان الأصليين نتيجة للمطالبة بالتمثيل النسبي في الجمعية التأسيسية التي تقوم حالياً بصياغة دستور جديد للبلد، فإن الأحزاب السياسية هي التي اختارت هؤلاء الممثلين، ومن المتوقع أن يتصرفوا بما يتفق تماماً مع البرامج السياسية لتلك الأحزاب<sup>(٥٤)</sup>.

(٥١) ورقة مقدمة من نيكاراغوا.

(٥٢) ورقة مقدمة من بيدهاياك شاكما ومينثاين برومبلا (بنغلاديش) ومن منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (تقرير الاجتماع التحضيري الآسيوي).

(٥٣) ورقة مقدمة من رامي بولان (ماليزيا).

(٥٤) ورقة مقدمة من كريشنا بهاتاشان (نيبال).

٧٨- ومن المخاطر المتعلقة بهذا الموضوع أن ممثلي السكان الأصليين في البرلمان، وهم أقلية، لا يستطيعون حماية مصالح هؤلاء السكان في وجه المعارضة السياسية. وعلى الرغم من اختلاف الأنظمة البرلمانية، يتعين أن تتاح لأعضاء البرلمان من الشعوب الأصلية إمكانية الوصول إلى مناصب قيادية في البرلمان. وبدون دعم قادة الكتل البرلمانية، يواجه البرلمانيون من ممثلي السكان الأصليين صعوبة في إدراج اقتراحاتهم على جدول أعمال البرلمان، وفي دعم هذه الاقتراحات في إطار العمليات البرلمانية<sup>(٥٥)</sup>.

## جيم- المشاركة المباشرة في الحوكمة

٧٩- يشارك السكان الأصليون في حوكمة الدول وشؤونها الإدارية من خلال مجموعة واسعة من الآليات. وأنشأ بعض الدول أمانة لشؤون السكان الأصليين أو لجنة أو إدارة تهتم بهم، وذلك لضمان مراعاة حقوق الإنسان للشعوب الأصلية في القرارات السياساتية المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي<sup>(٥٦)</sup>. لكن تجدر الإشارة إلى أن بعض الشعوب الأصلية تعارض مثل هذا الحل، معتبرة أن ذلك يفصل قضايا السكان الأصليين إلى فئة مستقلة، مع أن المطلوب هو دمجها في جميع الهياكل السياسية.

٨٠- وتنص بعض الترتيبات المحلية على أن تحدد المجتمعات المحلية سلطة مجتمعية يتم اختيارها وفقاً لعادات وتقاليد السكان الأصليين لتمثيلهم قانوناً، وعلى الاعتراف بهذه السلطة المجتمعية بوصفها الحكومة الإدارية والتقليدية. وقد يتخذ أحد التحديات المحتملة شكل الشروط الإدارية المعقدة للحصول على الاعتراف القانوني<sup>(٥٧)</sup>.

٨١- وهناك طريقة شائعة الاستخدام في العديد من البلدان وهي الاعتراف بمناطق حكم ذاتي داخل الدولة يمكن فيها للشعوب الأصلية أن تحكم نفسها بنفسها بصورة مباشرة وأن تمسك بزمام الأمور داخل تلك المناطق. وتُعد الهند<sup>(٥٨)</sup> ونيكاراغوا<sup>(٥٩)</sup> من الأمثلة على دول اعتمدت هذه الطريقة.

(٥٥) ورقة مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(٥٦) ورقات مقدمة من نيكاراغوا؛ ومن ليس ماليزيا (أستراليا)؛ ومن شبكة السكان الأصليين في ماليزيا.

(٥٧) ورقات مقدمة من نيكاراغوا ومنظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (مثال كمبوديا في تقرير الاجتماع التحضيري الآسيوي).

(٥٨) دستور الهند، الجدول السادس، ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٩، الفقرة ٣(١).

(٥٩) ساحل ميسكيتو في نيكاراغوا، انظر بصفة عامة الماياغنا (سومو)، جماعة أواس تينغني ضد نيكاراغوا، الحكم المؤرخ ٣١ آب/أغسطس ٢٠٠١، والصادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (Ser. C) No. 79 (2001).

٨٢- وتطبيق نظام حكومة عامة في المناطق التي يشكل فيها السكان الأصليون الأغلبية هو مثال آخر للحكم الذاتي المباشر. وتشمل الأمثلة على ذلك غرينلاند<sup>(٦٠)</sup> ونونافوت<sup>(٦١)</sup>، وهما منطقتان يشكل فيهما الإنويت الغالبية في الهيئات الحكومية العامة.

## دال - المشاركة في نظم الحكومة الهجينة

٨٣- تشمل النماذج البديلة ما كان يطلق عليه نظم الحكومة الهجينة، التي يشارك فيها السكان الأصليون في العمليات الحكومية من خلال تطبيق هياكل وممارسات صنع القرار الخاصة بهم، بدرجات متفاوتة.

٨٤- وفي السياق القضائي، تدرج بعض الدول قوانين الشعوب الأصلية في قوانينها التشريعية، بما يتيح للمجتمعات المحلية البت في المسائل وفقاً لقوانينها الخاصة<sup>(٦٢)</sup>. وفي بعض الحالات، تحظى القوانين العرفية باعتراف دستوري، كما هو الحال في ماليزيا التي تسمح لولاية صباح باستقلال ذاتي في سن القوانين وإنشاء مؤسسات قانونية للسكان الأصليين لتنفيذ هذه القوانين. وتشمل نماذج أخرى الاعتراف بانطباق قانون السكان الأصليين على مجالات محددة ذات أهمية ثقافية<sup>(٦٣)</sup>.

٨٥- وركزت ولايات قضائية أخرى، كأستراليا، على سبيل المثال، على مشاركة حكماء السكان الأصليين، وبدرجات متفاوتة، في جلسات المحاكم التي تنظر في قضايا تتعلق بالسكان الأصليين في إطار نظام العدالة الجنائية. والهدف هو زيادة ملاءمة عمليات المحكمة من الناحية الثقافية لخلق المزيد من الثقة بين مجتمعات السكان الأصليين والموظفين القضائيين، والسماح بمزيد من التبادلات غير الرسمية للمعلومات بشأن المتهمين وقضاياهم.

٨٦- والأمر الهام عند استعراض مختلف النماذج القضائية الهجينة هو التشاور التام مع السكان الأصليين والمشاركة في تحديد هيكل هذه الهيئات. وعلاوة على ذلك، يتضح من الطبيعة المتنوعة للتقارير المقدمة كإسهامات في الدراسة المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات، أنه على الرغم من أن بعض الشعوب الأصلية قد تستحسن دمج قوانين السكان الأصليين في القوانين الوطنية، فإن الأمر لن يكون على هذه الحال دائماً، لأن

(٦٠) ورقة مقدمة من غرينلاند.

(٦١) جاك هيكس وغراهام وايت (٢٠٠٠)، "Nunavut: Inuit self-determination through a land claim and public government?"، in *Nunavut: Inuit regain control of their lands and their lives*, Jens Dahl, Jack Hicks and Peter Jull, eds. (Copenhagen, International Work Group for Indigenous Affairs, 2000).

(٦٢) ورقة مقدمة من إلينا ك. هورو (الهند).

(٦٣) ورقة مقدمة من لوتون لتل تشايلد وأندريا كارمن. انظر أيضاً الولايات المتحدة الأمريكية، قانون رعاية الأطفال الهنود، ١٩٧٨.

بعض المجتمعات تشعر بأن إدراج هذه القوانين في النظم الرئيسية قد يشوه روح هذه القوانين أو يسهم في فقدان السكان الأصليين للسيطرة على نظمهم القانونية وغير القانونية.

## هاء- المجالس أو اللجان التي أنشأتها الدولة

٨٧- ينتقد السكان الأصليون بشدة بعض المجالس واللجان الحكومية التي أنشأتها الحكومة، ولا سيما عندما تستحوذ هذه الهيئات فعلياً على العمليات التقليدية لصنع القرار. وفي الواقع، استخدمت الحكومات هذه الهياكل تاريخياً للظهور بمظهر المتفاعل مع المجتمعات المحلية، بينما كانت في الواقع تخدم غرض إسكات السكان الأصليين المعارضين لسياسات الحكومة وممارساتها. وغالباً ما يتم تعيين ممثلي السكان الأصليين في اللجان التي تسيطر عليها الحكومة بناء على طلب منهم إلى الحكومة، لكن إجراءات التعيين غير شفافة في أغلب الأحيان. وعلاوة على ذلك، لا يعبر هؤلاء المعينون، بالضرورة، عن مواقف مجتمعاتهم المحلية؛ وقد تكون معرفتهم محدودة بالمواضيع ذات الصلة؛ ولا يستطيع أفراد المجتمع المحلي الذي يدعون تمثيله الوصول إليهم. وبما أن الحكومة تدفع في كثير من الأحيان مرتبات الأشخاص المعيّنين، فقد يخشى هؤلاء إغضاب مشغّلهم إذا ما انتقدوا سياسة الحكومة.

## واو- إعمال الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة فيما يتصل بمشاريع التنمية

٨٨- تكافح الشعوب الأصلية، على نحو متزايد، وفي جميع أنحاء العالم، من أجل الاحتفاظ بسيطرتها على أراضيها ومواردها في مواجهة تعدي مشاريع التنمية الصغيرة والكبيرة على أراضيها. وتتزايد النزاعات المتعلقة بحماية واستخدام الموارد الطبيعية في العديد من هذه المشاريع، وتستمر الآثار البشرية والبيئية لهذه المشاريع على مجتمعات السكان الأصليين. وغالباً ما تشارك في هذه المشاريع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك الدول والشركات الخاصة، بل والمؤسسات المالية الدولية في بعض الأحيان، والمنظمات غير الحكومية. ويؤثر العديد من القرارات المرتبطة بهذه المشاريع التنموية بشكل كبير على حقوق الشعوب الأصلية، ومع ذلك يتم تنفيذها دون موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة.

٨٩- وعرض أعلاه الإطار القانوني للموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، وفحص المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية الطابع المعياري لهذا الإطار<sup>(٦٤)</sup>. ومن الناحية الموضوعية، يتطلب الحق في التشاور على النحو المحدد في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية مشاركة "فعالة"، وليس مشاورات شكلية، بهدف الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية.

(٦٤) الوثيقة A/HRC/12/34، الفقرات ٣٦-٥٧.

- ٩٠- وعلى الرغم من المعيار الواضح المتمثل في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، فإن عمليات المشاورات كانت شكلية، واستُخدمت كأدوات علاقات عامة لحشد التأييد لمقترحات تتعلق بمشاريع التنمية، من خلال إبراز تعليقات لا صلة لها بالموافقة على هذه المشاريع، والتقليل من أهمية الأصوات المعارضة لها لإظهار دعم مزعوم من المجتمع المحلي<sup>(٦٥)</sup>.
- ٩١- وتفادياً لهذا التلاعب، أنشأت بعض المجتمعات المحلية بروتوكولات واضحة تضمن أن يستند أي تشاور معها إلى معيار الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. وقد نجح هذا النهج في ظروف معينة<sup>(٦٦)</sup>. وتحتاج مجتمعات السكان الأصليين إلى تمكينها من بناء قدراتها كي تكون قادرة على مواصلة تطوير بروتوكولات وإجراءات التشاور المناسبة ثقافياً بالنسبة إليها.
- ٩٢- وقد تفرض الدول في بعض الأحيان التزامات قانونية على الأطراف الثالثة المشاركة في مشروع ما يتمثل بإشعار الشعوب الأصلية. بيد أن الشعوب الأصلية أُصيبت بالإحباط من حجم الطلبات التي تتلقاها من الوكالات الحكومية؛ وبسبب عدم وجود التمويل الكافي؛ وعدم وجود آلية فعالة لإدارة عملية الإحالات<sup>(٦٧)</sup>. وبينما ينبغي إشراك السكان الأصليين في الإجراءات الإدارية، فإن أحكام "الإشعار" التشريعية المتعلقة بأطراف ثالثة قد لا تلي بالضرورة معيار التشاور مع السكان الأصليين على نحو يتماشى مع المعيار الدولي للموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

### زاي- المشاركة في إنشاء منظمات بديلة

- ٩٣- للتغلب على العقبات التي تحول دون المشاركة الفعالة في آليات ذات طابع رسمي تديرها الدولة، شكّلت العديد من الشعوب الأصلية جمعيات غير سياسية محلية أو إقليمية أو دولية من أجل الدفاع عن مصالحها. وفي البلدان التي أُقصيت فيها الشعوب الأصلية عن العمليات الرسمية، لعبت هذه المنظمات، في الواقع، دوراً هاماً جداً في تمثيل الشعوب الأصلية وفي اتخاذ قرارات جماعية بشأن الحياة الاجتماعية والثقافية والدينية<sup>(٦٨)</sup>.
- ٩٤- وكثيراً ما توفر هذه الهياكل صلات بين مجموعات السكان الأصليين من خلال تشكيل تحالفات، وهي تمثل طائفة واسعة من المصالح والشعوب المتنوعة والمختلفة. كما استخدمت هذه المنظمات مواقفها التعاونية لمناقشة التحديات المشتركة، وللتحدث بصوت جماعي عن

(٦٥) ورقة مقدمة من ليس ماليزير (أستراليا).

(٦٦) وضعت المجتمعات المحلية للشعوب الأصلية، مثل المجتمعات المحلية في صباح (ماليزيا)، ورايكا في الهند، فضلاً عن مجتمعات محلية في أستراليا ونيوزيلندا، العديد من البروتوكولات المجتمعية المتعلقة بالبحث وإدارة الموارد.

(٦٧) ورقة مقدمة من قمة الأمم الأولى (كندا).

(٦٨) ورقة مقدمة من كريشنا بهاتاشان (نيبال).

القضايا الأساسية التي تؤثر عليهم<sup>(٦٩)</sup>. وقد عملت هذه المنظمات عبر الحدود وصاغت اتفاقات دولية تتعلق بالقضايا التي تؤثر عليها<sup>(٧٠)</sup>.

٩٥ - ومع ذلك، فإن الحصول على اعتراف من الدول ما زال يشكل تحدياً كبيراً لأن هذه المنظمات الرسمية يتم تجاهلها أو تُستبعد من عملية صنع القرار الرسمية<sup>(٧١)</sup>.

## حاء - المشاركة في المحافل والعمليات الإقليمية والدولية

٩٦ - تشارك الشعوب الأصلية بنشاط في الآليات الدولية من أجل تحقيق قدر أكبر من الحماية لحقوقها. وقد مكنت وكالات الأمم المتحدة وهيئات المعاهدات والآليات الدولية الأخرى ذات الصلة الشعوب الأصلية من المشاركة المباشرة في هذه الآليات وعلى أعلى المستويات<sup>(٧٢)</sup>. ومجلس المنطقة القطبية الشمالية مثال آخر على ذلك، فهو منظمة حكومية دولية تتمتع فيه الشعوب الأصلية في المنطقة القطبية الشمالية ومنظمتها بصفة "المشارك الدائم". ويترتب على الانتماء إلى هذه الفئة مشاركة نشطة وتشاور مع ممثلي الشعوب الأصلية داخل هيكل مجلس المنطقة القطبية الشمالية<sup>(٧٣)</sup>. ولكن يلاحظ أن منظمة العمل الدولية لا تسمح للشعوب الأصلية بالمشاركة بشكل مباشر في مؤتمراتها، على الرغم من النداءات المتكررة التي أطلقها عدد من هيئات الأمم المتحدة في هذا الشأن<sup>(٧٤)</sup>.

٩٧ - ويتمثل أحد الأهداف الملائمة في تحقيق المشاركة الكاملة والمباشرة للشعوب الأصلية في جميع العمليات الدولية بشأن المسائل التي تهمها بشكل خاص. وتشمل هذه العمليات مفاوضات التنوع البيولوجي وتغير المناخ، بسبب تأثيرها غير المتناسب في كثير من الأحيان على الشعوب الأصلية وعلى أقاليمها. ومع ذلك، لا بد من تقديم دعم مالي وإداري متسق لضمان استمرار مشاركة مناسبة للشعوب الأصلية في الهيئات الدولية.

(٦٩) ورقة مقدمة من قمة الأمم الأولى (كندا).

(٧٠) منظمة العمل الدولية، إدارة معايير العمل الدولية، التطبيق العملي لحقوق الشعوب الأصلية والقبلية: دليل لتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (جنيف، ٢٠٠٩)، الصفحات ١٦٤-١٧١.

(٧١) ورقة مقدمة من المجلس الوطني للشباب الهنود (الولايات المتحدة الأمريكية).

(٧٢) ورقات مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة العمل الدولية، وأمانة اتفاقية التنوع البيولوجي.

(٧٣) [www.arctic-council.org](http://www.arctic-council.org)

(٧٤) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، الملحق رقم ٢٣، تقرير الدورة الثامنة للمنتدى الدائم المعني بالشعوب الأصلية (E/2009/43/ E/C.19/2009/14).

## طاء- القضايا والتحديات الأخرى

٩٨- على الرغم من اتخاذ عدد من الخطوات الإيجابية بشأن مشاركة السكان الأصليين في العمليات الخارجية لصنع القرار، لم يتحقق التقدم بصورة متماثلة في جميع الأماكن، وما زال هذا الأمر يتطلب اهتماماً جدياً. وحتى في الدول التي يعترف فيها القانون اعترافاً كاملاً بحقوق الشعوب الأصلية في المشاركة في جميع مستويات صنع القرار، كثيراً ما تكون هناك فجوة بين نية السلطات على المستوى التشريعي وتنفيذ هذه الحقوق في الممارسة العملية.

٩٩- وتُعد مسألة الحصول على المعلومات أحد الاهتمامات الرئيسية. فالمعلومات ضرورية لضمان مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار بطريقة مستنيرة. وغالباً ما يكون هناك نقص في إيصال المعلومات إلى الشعوب الأصلية بشكل متنسق وعلى نطاق واسع وبوسائل ملائمة ثقافياً، وفي الوقت المناسب. وتبين صحة هذا الأمر بشكل خاص عندما يتعلق الأمر بقضايا جديدة قد لا تملك الشعوب الأصلية بالضرورة المهارات أو التكنولوجيا اللازمة لمعالجتها بشكل صحيح.

١٠٠- ومن المهم أيضاً أن تتاح لجميع قطاعات مجتمعات الشعوب الأصلية فرصة الانخراط والمشاركة في هياكل التشاور وصنع القرار. وينطبق ذلك بشكل خاص على النساء والشباب الذين يعانون في الغالب من التهميش في هذه العمليات.

١٠١- وأخيراً، تحتاج هياكل صنع القرار إلى الشرعية والمصادقية داخل المجتمعات المحلية للسكان الأصليين. ويجب أن تكون عمليات الاختيار شفافة وتشاركية بشكل فعلي. ويمثل تطوير القدرات القيادية لأفراد السكان الأصليين أحد التحديات أمام الهدف الطويل الأجل المتمثل في ضمان مشاركة السكان الأصليين في عمليات صنع القرار تشعر فيها الشعوب الأصلية أنها ممثلة بشكل مناسب وأن صوتها لا يُسمع فقط بل ويُؤخذ في الاعتبار أيضاً.