

Distr.: General
1 July 2013
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية، جيمس آنايا*

الصناعات الاستخراجية والشعوب الأصلية

موجز

هذا هو التقرير المواضيعي النهائي الذي أعده جيمس آنايا، المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية، وقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان وفقاً لقراري المجلس رقم ١٢/٦ ورقم ١٤/١٥. ويعالج هذا التقرير الذي يستند إلى تقارير سابقة الشواغل التي تتاب الشعوب الأصلية في مجال حقوق الإنسان جراء الصناعات الاستخراجية. ويسعى المقرر الخاص إلى المضي في فهم محتوى ومضمون المعايير الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة بهذه الشواغل، وتحديد النقاط التوافقية التي خلص إليها بشأن هذه المعايير والاستفادة منها. ويقدم مجموعة من الملاحظات والتوصيات المستمدة من التجارب التي درسها والمتعلقة بالنماذج الجديدة لاستخراج الموارد التي تتفق، أو قد تتفق، مع المعايير الدولية وتفضي إلى إعمال حقوق الشعوب الأصلية. ولا يتطرق التقرير إلى القضايا ومعايير حقوق الإنسان المتعلقة بالشعوب الأصلية التي انزلت بمحض إرادتها.

* يعتم مرفق هذا التقرير كما ورد وباللغة التي قُدّم بها فقط.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٧-١	مقدمة.....
		أولاً -
		ثانياً - نموذج مفضل: استخراج الموارد وتنميتها من خلال مبادرات الشعوب الأصلية ومؤسساتها التجارية.....
٥	١٧-٨	ألف - استخراج الموارد الطبيعية وتنميتها من طرف الشعوب الأصلية باعتبار ذلك ممارسة لحقها في تقرير المصير ولحقوقها ذات الصلة.....
٥	١١-٩	باء - دعم الدولة لمبادرات الشعوب الأصلية ومؤسساتها التجارية ومنحها الأفضلية.....
٦	١٧-١٢	ثالثاً - السيناريو العادي: عندما تروج المؤسسات التجارية التابعة للدولة أو لطرف ثالث استخراج الموارد الطبيعية داخل أراضي الشعوب الأصلية.....
٨	٤٠-١٨	ألف - حق الشعوب الأصلية في الاعتراض على الأنشطة الاستخراجية.....
٨	٢٥-١٩	باء - مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.....
١٠	٣٦-٢٦	جيم - استخراج الموارد الطبيعية من أقاليم الشعوب الأصلية دون موافقتها.....
١٤	٤٠-٣٧	رابعاً - شروط إبرام اتفاق مع الشعوب الأصلية بشأن الأنشطة الاستخراجية التي تضطلع بها الدول أو مؤسسات تجارية تابعة لطرف ثالث واحترام هذا الاتفاق.....
١٥	٧٨-٤١	ألف - إنشاء نظم رقابة تنظيمية حكومية تحمي حقوق الشعوب الأصلية على النحو الواجب.....
١٦	٤٦-٤٤	باء - تنظيم أنشطة الشركات خارج الإقليم.....
١٦	٤٨-٤٧	جيم - مشاركة الشعوب الأصلية في التخطيط الحكومي الاستراتيجي المتعلق باستخراج الموارد وتنميتها واحترام حقوق هذه الشعوب عند وضعه....
١٧	٥١-٤٩	دال - ممارسة الشركات الاستخراجية للعناية الواجبة فيما يتعلق باحترام حقوق الشعوب الأصلية.....
١٨	٥٧-٥٢	هاء - إجراءات تشاورية وتفاوضية نزيهة وملائمة.....
١٩	٧١-٥٨	واو - الاتفاقات والشراكات المنصفة القائمة على الحقوق.....
٢٣	٧٨-٧٢	خامساً - استنتاجات وتوصيات.....
٢٥	٩٢-٧٩	

Annex

Summary of activities of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, 2012-2013

Page

28

أولاً - مقدمة

١ - تؤدي الحملة العالمية لاستخراج المعادن والوقود الأحفوري (النفط والغاز والفحم)^(١) مقترنة بتبقي الكثير من هذه الموارد الطبيعية في أراضي الشعوب الأصلية، إلى زيادة واستمرار انتشار تأثير استخراج الموارد على حياة الشعوب الأصلية^(٢). وكما أسهب المقرر الخاص في الإشارة إلى ذلك في تقاريره السابقة (انظر مثلاً الفقرات من ٣٠ إلى ٥٥ من الوثيقة A/HRC/18/35) تعرضت الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم لعواقب وخيمة، بل مدمرة، جراء الصناعات الاستخراجية.

٢ - وعلى الرغم من وجود هذه التجارب السلبية، يقتضي التطلع إلى المستقبل عدم افتراض وجود تضارب كلي ودائم بين مصالح الصناعات الاستخراجية ومصالح الشعوب الأصلية. وخلص المقرر الخاص في معرض بحثه للأوضاع عبر العالم، إلى أن الشعوب الأصلية تبدي في حالات عديدة انفتاحاً لمناقشة مسألة استخراج المواد الطبيعية من أراضيها على نحو يراعي منفعتها ويحترم حقوقها. وقد أحيط المقرر الخاص علماً بحالات عديدة وافقت فيها الشعوب الأصلية على الاستخراج الصناعي للموارد الطبيعية من أراضيها بل بادرت إلى استخراج المعادن أو تنمية النفط أو الغاز.

٣ - ومن جهة أخرى، توجد بلا شك حالات يتعارض فيها استخراج الموارد مع تطلعات الشعوب الأصلية وأولوياتها الإنمائية، أو قد يعيق وصولها إلى الأراضي والموارد الطبيعية اللازمة لسلامتها البدنية وسلامتها الثقافية والمعيشية. وفي السنوات الأخيرة، باتت الدول والشركات الاستخراجية الخاصة تراعي أكثر فأكثر حقوق الشعوب الأصلية في هذا المجال، وسمح التقدم التكنولوجي بالحد من أثر الأنشطة الاستخراجية على البيئة. غير أن التجارب السلبية في أماكن عديدة تجعل الشعوب الأصلية مرتابة من الصناعات الاستخراجية ومناهضة لها.

٤ - وعلاوة على ذلك، يلاحظ المقرر الخاص أن نموذج الأعمال التجارية الذي لا يزال سائداً في معظم مواقع استخراج الموارد الطبيعية من أقاليم الشعوب الأصلية ليس ذاك النموذج الذي يفضي إلى إعمال حقوق الشعوب الأصلية إعمالاً تاماً، لا سيما حق تقرير المصير وحق الملكية والحقوق الثقافية المتصلة بالأراضي والموارد المتأثرة. وعلى غرار ما جاء

(١) انظر: World Bank, "The World Bank Group in extractive industries: 2011 annual review" (2011), pp. 8-14. متاح على العنوان التالي:

http://siteresources.worldbank.org/INTOGMC/Resources/WBG_EI_Annual_Report_FY11_Final.pdf

(٢) الفريق العامل الدولي لشؤون السكان الأصليين، "Indigenous peoples, transnational corporations and other business enterprises", briefing note (January 2012), p. 1. متاح على العنوان التالي: www.iwgia.org/iwgia_files_publications_files/0566_BRIEFING_2.pdf

في التقرير المقدم من المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٢ (الفقرة ٧٤ من الوثيقة A/HRC/21/47) يتمثل النموذج السائد في قيام شركة خارجية مدعومة من الدولة بالتحكم في عملية الاستخراج واستغلالها لتحقيق أرباح ومنح الشعوب الأصلية المتأثرة فوائد لا تتعدى في أحسن الأحوال توفير فرص العمل لأفرادها وإقامة مشاريع إنمائية مجتمعية، وهي فوائد ذات قيمة اقتصادية ضحلة مقارنة بما تجنيه الشركات من أرباح.

٥- وبسبب زيادة استخراج الموارد وتزايد أثر ذلك على الشعوب الأصلية بات لزاماً على الشركات عكس الاتجاهات التقليدية وتأمين حقوق الشعوب الأصلية في هذا السياق. وفي البداية، ينبغي أن تعمق جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة فهمها للحقوق المعترف بها دولياً للشعوب الأصلية، وللمبادئ التي توجه إجراءات الدول والشركات عند وجود احتمال تعرض هذه الحقوق للانتهاك جراء الأنشطة الاستخراجية. وعلاوة على ذلك، يتعين بحث ووضع نماذج جديدة من الأعمال التجارية المتخصصة في استخراج الموارد الطبيعية تفضي أكثر من النماذج السائدة حالياً في معظم أرجاء العالم إلى تمتع الشعوب الأصلية تمتعاً تاماً بحقوقها. وحرص المقرر الخاص في تقاريره السابقة المقدمة إلى المجلس على تسليط الضوء على المشاكل التي تواجه الشعوب الأصلية فيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، والمساهمة في فهم المعايير الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة^(٣).

٦- ويتوخى المقرر الخاص في تقريره النهائي المقدم إلى المجلس المضي في فهم المعايير الدولية ذات الصلة وتحديد النقاط التوافقية التي خلص إليها بشأن هذه المعايير والاستفادة منها. ويقدم مجموعة من الملاحظات والتوصيات المستمدة من التجارب التي تناولها بالدرس والمتعلقة بالنماذج الجديدة لاستخراج الموارد التي تتفق، أو قد تتفق، مع المعايير الدولية بل تفضي إلى إعمال حقوق الشعوب الأصلية.

٧- واستفاد المقرر الخاص عند إعداد هذا التقرير من المشاورات الموسّعة مع ممثلي الشعوب الأصلية، والدول، والمؤسسات التجارية العاملة في قطاع الاستخراج، والمنظمات غير الحكومية، والخبراء. ويثني المقرر الخاص على كل الذين ساهموا بأرائهم وتصوراتهم عند تعبئة استبياناته والرد على أسئلته، وإلى الشعوب الأصلية وباقي المنظمات والحكومات التي استضافت المشاورات^(٤).

(٣) انظر الفقرات من ٢٢ إلى ٨٩ من الوثيقة A/HRC/18/35 والفقرات من ٣٤ إلى ٧٦ ومن ٧٩ إلى ٨٧ من الوثيقة A/HRC/21/47.

(٤) يود المقرر الخاص التوجه بشكر خاص إلى المؤتمر الوطني لشعوب أستراليا الأولى، وحلف الشعوب الأصلية في آسيا، ومجلس الصاميين، ومعهد ليوويل للموارد الطبيعية التابع لجامعة آريزونا، ومجلس أوروبا - القطب الشمالي لبحر بارنتس، ومنظمة ألوية السلام الدولية، ومنظمة العفو الدولية، وروابط الشعوب الأصلية، وفريق الماسيغا العامل المتعدد الثقافات، والمجلس الدولي للتعددين والفلات، ومشروع هافارد بشأن التنمية الاقتصادية للشعوب الهندية الأمريكية، وكلية الحقوق بجامعة ميدلسكس، وفريق استراتيجيات التنمية

ثانياً - نموذج مفضل: استخراج الموارد وتنميتها من خلال مبادرات الشعوب الأصلية ومؤسساتها التجارية

٨- خلافاً للنموذج السائد المتمثل في تحكم جهات أخرى في استخراج الموارد الطبيعية من أراضي الشعوب الأصلية والاستفادة منها بالدرجة الأولى، تنشئ الشعوب الأصلية في بعض الأحيان مؤسساتها التجارية لاستخراج الموارد الطبيعية وتنميتها. وهذا النموذج البديل المتمثل في تحكم الشعوب الأصلية في استخراج الموارد الطبيعية يسمح أكثر من غيره بممارسة هذه الشعوب لحقوقها المرتبطة بتقرير المصير، والأراضي والموارد، والتنمية الثقافية الملائمة وما يتصل بذلك من حقوق، وذلك وفقاً لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية^(٥) وغيره من مصادر القانون الدولية^(٦).

ألف - استخراج الموارد الطبيعية وتنميتها من طرف الشعوب الأصلية باعتبار ذلك ممارسة لحقها في تقرير المصير ولحقوقها ذات الصلة

٩- "للشعوب الأصلية الحق في تحديد الأولويات والاستراتيجيات المتعلقة بتنمية أراضيها وأقاليمها" كجزء من حقها في تقرير المصير^(٧). وينطوي هذا الحق بالضرورة على حق الشعوب الأصلية في تنفيذ مبادراتها المتعلقة باستخراج الموارد داخل أقاليمها إن اختارت ذلك. وفي الحالات التي تملك فيها الشعوب الأصلية جميع الموارد الموجودة داخل أراضيها، بما فيها المعادن وغيرها من الموارد الجوفية، تشمل ملكية الموارد بطبيعتها الحال الحق في استخراجها وتنميتها. لكنه حتى عندما تدعي الدولة ملكيتها للموارد الجوفية أو غيرها من الموارد بموجب القانون المحلي، يحق للشعوب الأصلية أن تنفذ مبادراتها المتعلقة باستخراج الموارد الطبيعية الموجودة داخل أراضيها وتنميتها على الأقل وفقاً للشروط التي تفرضها الدولة على الأطراف الأخرى.

الاقتصادية؛ وأيضاً إلى حكومات إسبانيا ودولة أستراليا الغربية (أستراليا) والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، وذلك لما قدمته هذه الجهات من مساعدة لعقد المشاورات ذات الصلة. ويود التوجه بالشكر أيضاً إلى مركز سيروس ر. فانس للعدالة الدولية، وكلية القانون الدولي لحقوق الإنسان التابعة لجامعة فرجينيا، وبرنامج القوانين والسياسات المتعلقة بالشعوب الأصلية التابع لجامعة أريزونا، وذلك لما قدمته هذه الجهات من مساعدة لإجراء البحوث الأساسية المستخدمة في إعداد هذا التقرير.

(٥) وفقاً لمواد من جملتها ٣ و ٥ و ٢٦ و ٣٢.

(٦) انظر صكوكاً أخرى منها اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (١٩٨١) بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة، المواد من ١٣ إلى ١٥؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ١ و ٢٧؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، الفقرتان (د)(ت) من المادة ٥.

(٧) إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، الفقرة ١ من المادة ٣٢.

١٠- ويلاحظ المقرر الخاص أن النموذج المتمثل في استخراج الشعوب الأصلية للموارد الموجودة داخل أقاليمها والتحكم في استخراجها وفقاً لأولوياتها الإنمائية ما فتى ينتشر في عدد من البلدان التي طورت القدرات التجارية والتقنية ذات الصلة. وتوجد حالات ملموسة عديدة في أمريكا الشمالية مثلاً تكون فيها الشعوب أو القبائل الأصلية مالكة ومشغلة لشركات تنتج النفط والغاز، أو تدير أصول الطاقة الكهربائية، أو تستثمر في الطاقات البديلة. وفي الكثير من هذه الحالات، تشاركت الشعوب الأصلية مع منشآت غير أهلية لإنشاء مؤسسات استخراجية تملك أغلبية أسهمها أو تكتسبها تدريجياً.

١١- ومن الأكد أن استخراج الموارد من قبل شركات خاصة بالمجتمعات الأصلية قد يشكل بدوره خطراً على تمتع أفراد هذه المجتمعات بحقوق الإنسان ولا سيما تلك المتصلة بالبيئة الطبيعية. غير أن التجارب تكشف أنه يمكن التقليل من حدة هذا الخطر وتعزيز التمتع بحق تقرير المصير والحقوق المتصلة به، عندما تختار الشعوب الأصلية بحرية إنشاء مؤسسات استخراجية بالاعتماد على ما يلزم من القدرات والمؤسسات الإدارية المحلية.

باء- دعم الدولة لمبادرات الشعوب الأصلية ومؤسساتها التجارية ومنحها الأفضلية

١٢- ينبغي أن تفي الدول بالتزامها المتمثل في تعزيز واحترام حقوق الشعوب الأصلية وأن تضع برامج لمساعدة الشعوب الأصلية على تطوير ما يلزمها من القدرات والوسائل لتنفيذ مبادراتها المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية وتنميتها، بما في ذلك استخراجها، إن هي اختارت ذلك. ويجب على الدول أن تحترم حقوق الإنسان لا بالامتناع عن أي سلوك قد يسفر عن انتهاك هذه الحقوق فحسب وإنما أيضاً بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها واحترامها على نحو إيجابي^(٨). وينطبق مبدأ القانون الدولي لحقوق الإنسان كذلك على الحقوق الخاصة للشعوب الأصلية المنبثقة عن معايير حقوق الإنسان المنطبقة على نطاق واسع.

١٣- ويتوقف إنشاء مؤسسات لاستخراج الموارد الطبيعية وتنميتها وتسويقها على مجموعة من المهارات التجارية والتقنية. وعلاوة على ذلك، عادة ما تقترن مشاريع استخراج الموارد باستثمارات أولية مهمة، ولا تدر أرباحاً إلا بعد سنوات عدة. ومن المسلم به أن جل الشعوب الأصلية عبر العالم تفتقر حالياً إلى القدرات أو الوسائل المادية اللازمة لإنشاء مؤسساتها التجارية لاستخراج الموارد أو إقامة شراكات استراتيجية مع الشركات غير الأهلية ما قد يساعدها على زيادة تحكمها في هذه المؤسسات. وينبغي التحلي ببعدها النظر لمساعدة الشعوب الأصلية التي ترغب في سلوك هذا السبيل باعتباره أحد الخيارات التي قد تتاح لها

(٨) يسري هذا الالتزام على جميع الدول الأعضاء بموجب مواد من ميثاق الأمم المتحدة من بينها المواد ١ و٢ و٥٦، ويمثل مبدأ عاماً من مبادئ القانون الدولي؛ وينطبق على حقوق الإنسان المنصوص عليها في المعاهدات التي تنضم إليها الدول وفي غيرها من مصادر القانون الدولي.

كبدل عن تحكم جهات أخرى في استخراج الموارد الطبيعية الموجودة داخل أقاليمها. وينبغي عدم النظر إلى الشعوب الأصلية على أنها توقفت عن التقدم وتنمية القدرات، وإنما ينبغي دعمها على نحو يسمح لها بتطوير وبناء قدراتها وفقاً لأهدافها وتطلعاتها.

١٤- ويعي المقرر الخاص أن العديد من البلدان تملك، كجزء من برامج أوسع للمساعدة الإنمائية، برامج حكومية لمساعدة الشعوب الأصلية على إدارة الموارد الطبيعية أو إنشاء مؤسساتها التجارية المدرة للدخل. وتتيح هذه البرامج أشكال دعم مختلفة، من قبيل المنح والقروض والمعاملة الضريبية المؤاتية والخدمات الاستشارية والمنح الدراسية والتدريب على المهارات. ويتعين تعزيز هذه البرامج، واستهدافها بالتحديد حيثما وجدت، لدعم بناء قدرات الشعوب الأصلية ومساعدتها مالياً لتنفيذ مبادراتها المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية واستخراجها. وفي البلدان التي لا توجد فيها برامج داعمة ينبغي للدولة أن تضع تلك البرامج وتطورها أيضاً. وينبغي أن تدعم الوكالات المانحة والإنمائية الدولية والإقليمية والوطنية أيضاً مبادرات الشعوب الأصلية الرامية إلى استخراج الموارد وتنميتها.

١٥- وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يشمل الدعم المقدم من الدولة إلى الشعوب الأصلية مساعدتها على الحصول على كل ما يلزم من التراخيص أو التصاريح. كما يتعين على الدولة أن تقوم، عند منح التراخيص أو التصاريح، بمنح الأفضلية لمبادرات الشعوب الأصلية الرامية إلى استخراج الموارد داخل أقاليمها على حساب أية مبادرات تقدمها مؤسسات تجارية تابعة لطرف ثالث لاستخراج الموارد من هذه الأراضي.

١٦- ووجود الشعوب الأصلية في هذه الأقاليم مبرر كاف لمنحها هذه الأفضلية. وتميز الشعوب الأصلية بارتباطها الثقافي الوثيق بالأراضي التي تقطنها، وبوجودها فيها قبل غيرها. فقد رعت الأراضي والموارد الموجودة في أقاليمها على امتداد أجيال خلّت وسعت إلى الحفاظ عليها للأجيال القادمة. وكثيراً ما تطالب الشعوب الأصلية، بموجب أعرفها أو قوانينها، وبصرف النظر عن قوانين الدولة، بملكيتها لجميع الموارد، بما فيها الموارد الجوفية، الموجودة في أقاليمها، وكثيراً ما لا تسوّى هذه المطالبات على النحو المناسب. وبالنظر إلى هذه العوامل، يعد الإقرار بأولوية الشعوب الأصلية في استخراج الموارد داخل أقاليمها مسألة إنصاف إن لم تكن مسألة حق.

١٧- وعلاوة على ذلك، يعد منح الأفضلية لمبادرات الشعوب الأصلية الرامية إلى استخراج الموارد داخل أراضيها ممارسة جيدة. واضطلاع الشعوب الأصلية باستخراج الموارد يزيد إلى أقصى حد من فرص استخراجها على نحو يحترم حقوق الشعوب الأصلية ومصالحها. ولا شك في أن تحكم الشعوب الأصلية في استخراج الموارد يفضي إلى التقليل من التحديات وعناصر انعدام الاستقرار الكثيرة الملازمة لأنشطة الاستخراج التي تضطلع بها مؤسسات تجارية تابعة للحكومة أو لطرف ثالث وإلى القضاء عليها نهائياً. وعلاوة على ذلك، يزيد احتمال أن تحتفظ الدولة بالأرباح التي تدرها مشاريع استخراج الموارد وأن يستفيد السكان المحليون من تعزيز القدرات.

ثالثاً - السيناريو العادي: عندما تروج المؤسسات التجارية التابعة للدولة أو لطرف ثالث استخراج الموارد الطبيعية داخل أراضي الشعوب الأصلية

١٨ - مثلما يحق للشعوب الأصلية تنفيذ مبادراتها الرامية إلى استخراج الموارد، كجزء من حقها في تقرير المصير، ووضع استراتيجياتها الإنمائية، يحق لها رفض تنفيذ هذه المبادرات كما يفعل، وسيواصل فعله بلا شك، العديد منها. غير أن الشعوب الأصلية تواجه اليوم مشاريع استخراج الموارد التي تضطلع بها مؤسسات تجارية تابعة للدولة أو لطرف ثالث، لا سيما عندما تدعي الدولة ملكيتها للموارد، أكثر مما تواجه خيار تنفيذ، أو عدم تنفيذ، مبادراتها الرامية إلى استخراج الموارد. ورغم تزايد حالات قبول الشعوب الأصلية لهذه المبادرات فإنها تلاقى على ما يبدو مقاومة في الكثير من أرجاء العالم.

ألف - حق الشعوب الأصلية في الاعتراض على الأنشطة الاستخراجية

١٩ - يحتل الحق في حرية التعبير وحق المشاركة موقعاً راسخاً في القانون الدولي لحقوق الإنسان^(٩). وبموجب هذه الحقوق يجوز للشعوب الأصلية وأفرادها الاعتراض على إقامة مشاريع استخراجية، والتعبير عن ذلك صراحة، سواء في سياق ما تتخذه الدولة من قرارات بشأن المشاريع أو في غيرها من السياقات، بطرق منها تنظيم احتجاجات سلمية والمشاركة فيها. وتلتزم الدول باحترام وحماية الحق في حرية التعبير وحق المشاركة، ولا يمكنها تقييد ممارسة هذه الحقوق إلا في حدود ضيقة ولأغراض الحفاظ على النظام العام^(١٠).

١ - عدم التعرض للانتقام والعنف

٢٠ - أحيط المقرر الخاص علماً بمجالات عديدة تعرض فيها أفراد الشعوب الأصلية ومجتمعاتها للقمع بسبب اعتراضهم على إقامة مشاريع استخراجية. وفي حالات عديدة، تعرض السكان الأصليون المعترضون على إقامة مشاريع استخراجية، بصفة فردية أو جماعية، لأعمال التهيب أو العنف، بما في ذلك العنف المميت.

٢١ - ويتعين على الدول أن تتخذ التدابير اللازمة لكفالة حق الشعوب الأصلية وأفرادها في الاعتراض سلمياً على إقامة المشاريع الاستخراجية، فضلاً عن التعبير عن رأيها بشأن مسائل أخرى، دون التعرض لأي أعمال تهيب أو عنف، أو لأي شكل من أشكال الانتقام. وينبغي للدول توفير التدريب المناسب لقوات الأمن ومساءلة مرتكبي أعمال العنف أو المهددين بارتكابها، واتخاذ التدابير اللازمة لمنع وكلاء الجهات الحكومية والخاصة على حد

(٩) انظر مثلاً المواد ١٩ و ٢٢ و ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(١٠) انظر المرجع نفسه، الفقرة ٣ من المادة ١٩.

سواء من استخدام القوة على نحو مفرط أو غير مبرر^(١١). وإلى جانب ذلك، ينبغي عدم مقاضاة أفراد الشعوب الأصلية بتهمة الاحتجاج كوسيلة لمنعهم من التعبير، وعدم القيام بذلك إلا عندما تؤكد الحجج حدوث جرائم حقيقية. وفي مقابل ذلك، ينبغي التركيز على تزويد الشعوب الأصلية بالوسائل التي تسمح لها بحمل السلطات الحكومية المختصة على الإصغاء لشواغلها ومعالجتها.

٢٢- ومن جهتها، ينبغي أن تعتمد الشركات الاستخراجية سياسات وممارسات لضمان امتثال موظفيها الأمنيين لمعايير حقوق الإنسان ذات الصلة ومراعاتهم للأمنيات الثقافية والاجتماعية للشعوب الأصلية. ويشدد المقرر الخاص على مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان وفقاً للمبادئ التجارية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١١، وعلى عدم تقييد هذه المسؤولية بنوع الشروط التي قد تفرضها الدولة أو لا تفرضها على الشركات وموظفيها.

٢٣- ويلاحظ المقرر الخاص أن المبادئ الطوعية المتعلقة بالأمن وحقوق الإنسان التي يروج لها ضمن عملية تشاركية تضم مجموعة من الحكومات والمنظمات غير الحكومية والشركات العاملة في قطاعي الاستخراج والطاقة، بما في ذلك ثلث من أكبر الشركات العالمية المتخصصة في المعادن والنفط والغاز. وتعتمد المبادئ الطوعية إطاراً قائماً على حقوق الإنسان يتناول علاقات الشركة مع الدولة وشركات الأمن الخاصة. ويجب تشجيع هذه العملية التي تضم أصحاب مصلحة متعددين، مع أن المقرر الخاص يرى أن التقييد بهذه المبادئ ينبغي أن يكون ملزماً. وينبغي أن تعي جميع الشركات الاستخراجية والسلطات الحكومية ذات الصلة المبادئ الطوعية وتقييد بها إلى جانب معايير حقوق الإنسان المنطبقة.

٢- عدم التعرض لضغوط غير مبررة لقبول إقامة مشاريع استخراجية أو التشاور بشأنها

٢٤- بصرف النظر عن الشواغل المتعلقة بالإفراط في استعمال القوة أو الانتقام المباشر، ينبغي ألا يضغط وكلاء الدولة أو الشركات الاستخراجية على الشعوب الأصلية لإكراهها على قبول المشاريع الاستخراجية. ولهذا الغرض، ينبغي عدم تقييد تقديم الخدمات الأساسية الحكومية، بما فيها تلك المتصلة بالتعليم والصحة والهيكل الأساسية، بقبول المشاريع الاستخراجية. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تمتنع الدول والشركات عن استخدام وكلائها للتلاعب بقيادة الشعوب الأصلية وترهيبهم.

٢٥- وفي نهاية المطاف، ينبغي ألا تلجّ الدول، أو تسمح للشركات بأن تلجّ، على مشاركة الشعوب الأصلية في مشاورات متعلقة بمشاريع استخراجية مقترحة رفضتها تلك الشعوب رفضاً قاطعاً. وقد بات مفهوماً أن من واجب الدول التشاور مع الشعوب الأصلية

(١١) انظر المبادئ الأساسية المتعلقة باستخدام القوة والأسلحة النارية من قبل موظفي إنفاذ القوانين (١٩٩٠).

بشأن القرارات التي تمسها، بما فيها القرارات المتعلقة بالمشاريع الاستخراجية. وامتثالاً لهذا الالتزام، يتعين على الدول أن تتيح للشعوب الأصلية إجراءات تشاورية مناسبة تحترم المعايير الدولية وأن تقنعها بالمشاركة في هذه الإجراءات (انظر الفقرات من ٥٨ إلى ٧١ أدناه). بيد أن المقرر الخاص يرى أنه في حال سعت الدول إلى التشاور بشأن هذه المشاريع في حين أبدت الشعوب الأصلية في المقابل اعتراضاً صريحاً على المشاريع المقترحة ورفضت المشاركة في المشاورات، كما حدث في بلدان عديدة، بطل التزام الدول بالتشاور. وفي مثل هذه الحالات، يتعين، أو ينبغي، ألا تصر الدول أو الشركات على إجراء المشاورات، ويجب أن تفهم أيضاً أن الأمر يتعلق بوضع لا توافق عليه الشعوب الأصلية. وعندها يغدو السؤال المطروح: ما هي القرارات التي ستتخذ بخصوص هذه المشاريع التي اعترضت عليها الشعوب الأصلية ولم توافق عليها.

باء- مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٢٦- من حق الشعوب الأصلية أن تعبر عن مواقفها، بل إن اعتراضها على المشاريع الاستخراجية قد ينطوي على تبعات محددة انطلاقاً من مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، وهو مبدأ تنص عليه أحكام عديدة من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية ويحظى بقبول متزايد على صعيد الممارسة^(١٢).

١- القاعدة العامة: وجوب الموافقة على المشاريع الاستخراجية داخل أراضي الشعوب الأصلية

٢٧- أدى الإعلان وغيره من مصادر القانون الدولية المختلفة^(١٣)، وكذا الاعتبارات العملية، إلى وضع قاعدة عامة تمنع القيام بأنشطة استخراجية داخل أراضي الشعوب الأصلية دون الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وتشمل أراضي الشعوب الأصلية الأراضي التي تمنح إياها من الدولة أو تخصصها لها بشكل من الأشكال والأراضي التي

(١٢) أولى المقرر الخاص بالفعل اهتماماً خاصاً لمسألة بحث حيثيات هذا المبدأ وصلته بواجب الدول التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن القرارات التي تمسها. انظر، مثلاً، الفقرات من ٣٦ إلى ٥٧ من الوثيقة A/HRC/12/34؛ والفقرات من ٤٧ إلى ٥٣ والفقرات من ٦٢ إلى ٧١ من الوثيقة A/HRC/21/47.

(١٣) انظر، مثلاً، الفقرة ٢ من المادة ٣٢ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، والفقرات من ١٢٩ إلى ١٣٧ من القرار الصادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ بشأن قضية شعب ساراماكا ضد سورينام (تفسير للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان)؛ والفقرتان ٧-٥ و ٧-٧ من بلاغ لجنة حقوق الإنسان رقم ١٤٥٧/٢٠٠٦، بوما ضد بيرو، آراء معتمدة في ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٩ (تفسير للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)؛ والتوصية العامة رقم ٢٣ (١٩٩٧) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن الشعوب الأصلية (تفسير الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري)؛ والفقرة ١٢ من الوثيقة E/C.12/1/Add.74 الصادرة عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (تفسير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية).

اعتادت أن تملكها أو تحوزها بموجب الحيازة العرفية (سواء أكانت مسجلة رسمياً أم لم تكن)، وغيرها من الأراضي التي تعتبر ذات أهمية ثقافية أو دينية بالنسبة إليها أو تمثل مصادر مواردها التقليدية اللازمة لرفاهها المادي أو لممارستها الثقافية. وقد تُطلب أيضاً موافقة الشعوب الأصلية عندما يحتمل أن تؤثر الأنشطة الاستخراجية في هذه الشعوب، بحسب طبيعة واحتمالات تأثير هذه الأنشطة على ممارسة حقوقها. وفي جميع الحالات التي تقترح فيها مشاريع استخراجية قد تؤثر في الشعوب الأصلية، ينبغي التشاور معها والسعي على الأقل إلى الحصول على موافقتها، حتى وإن لم تكن الموافقة شرطاً ضرورياً^(١٤).

٢٨- وتُستمدّ هذه القاعدة العامة من طابع الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة كضمان للحقوق المعترف بها دولياً للشعوب الأصلية وهي حقوق عادة ما تتأثر جراء القيام بأنشطة استخراجية داخل أراضيها. وكما سبق للمقرر الخاص شرحه (الفقرات من ٤٧ إلى ٥٣ من الوثيقة A/HRC/21/47) يمثل مبدأ التشاور والموافقة معاً أداة لإعمال حق المشاركة وحق تقرير المصير، وضمانات لجميع حقوق الشعوب الأصلية التي قد تتأثر بعناصر خارجية، بما فيها الحقوق المكفولة بالقانون المحلي أو المعاهدات التي انضمت إليها، أو الحقوق التي تعترف بها مصادر القانون الدولي وتحميها من قبيل إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية ومختلف المعاهدات متعددة الأطراف واسعة التصديق. وتشمل هذه الحقوق، فضلاً عن حق المشاركة وحق تقرير المصير، والحقوق المتعلقة بالملكية والثقافة والدين وعدم التمييز فيما يتصل بالأراضي والأقاليم والموارد الطبيعية، بما في ذلك الأماكن والأشياء المقدسة؛ والحق في الصحة والحق في السلامة البدنية وعلاقة ذلك ببيئة نظيفة وسليمة؛ وحق الشعوب الأصلية في تحديد أولوياتها الإنمائية ومتابعتها، بما فيها الأولويات المتعلقة بالموارد الطبيعية (انظر الفقرة ٥٠ من الوثيقة A/HRC/21/47، والمصادر المذكورة). وبالنظر إلى انتشار الاستخراج الصناعي للموارد الطبيعية، يمكن أن يلاحظ بسهولة أن مزاوله الأنشطة الاستخراجية في أراضي الشعوب الأصلية تؤثر في جميع الأحوال على التمتع بهذه الحقوق بطريقة أو بأخرى - ما يفضي إلى القاعدة العامة التي تقيد القيام بأنشطة استخراجية داخل أراضي الشعوب الأصلية بالحصول على موافقتها.

٢٩- وتتعرّز هذه القاعدة العامة باعتبارها عملية. ومن المفهوم أكثر فأكثر أنه عندما يُحتمل أن تؤثر المشاريع الاستخراجية المقترحة في الشعوب الأصلية أو أقاليمها، يُستحسن أن تحصل الدول أو الشركات المروّجة للمشاريع على موافقة الشعوب الأصلية المعنية لإقامة هذه المشاريع أو تتفق معها على ذلك. ويوفر هذا الاتفاق أو الموافقة الإذن الاجتماعي المطلوب ويؤسس لعلاقات إيجابية بين مشغلي المشاريع الاستخراجية والشعوب الأصلية الأكثر تأثراً بهذه المشاريع، وهو ما يوفر الاستقرار اللازم لإقامة هذه المشاريع.

(١٤) انظر المادة ١٩ من الإعلان؛ والفقرة ٢ من المادة ٦ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩.

٣٠- وإذا كان عدم الموافقة على المشاريع الاستخراجية التي تسعى الشركات أو الدول إلى تنفيذها وقد تفضي إلى عدم إقامتها، فإن الموافقة عليها يمكن أن تسمح بمباشرتها. لكن يجب التشديد على أن الموافقة لا تمثل أداة تشريعية قائمة بذاتها. فمبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، كما يتجلى في إطار قائم على حقوق الإنسان، لا يعتبر الموافقة مجرد موافقة على قرار محدد مسبقاً، أو أداة لتزكية اتفاق لا يخدم مصالح الشعوب الأصلية المتأثرة. والموافقة تؤدي دورها المتمثل في ضمان حقوق الإنسان عندما تعطى لا على أساس حر ومستنير فحسب وإنما أيضاً وفقاً لشروط عادلة تحمي حقوق الشعوب الأصلية.

٢- النطاق المحدود للاستثناءات المسموح بها من القاعدة العامة

٣١- يمكن تحديد بعض الاستثناءات من القاعدة العامة المتمثلة في موافقة الشعوب الأصلية على إقامة مشاريع استخراجية داخل أراضيها، على أن ينحصر ذلك ضمن حدود ضيقة. أولاً، لا تُشترط الموافقة على القيام بأنشطة استخراجية داخل أراضي الشعوب الأصلية في الحالات التي يمكن أن يثبت فيها ثبوتاً قطعياً أن هذه الأنشطة لن تؤثر كثيراً على ممارسة هذه الشعوب لحقوقها الموضوعية المتصلة باستغلال الأراضي والموارد داخل أقاليمها^(١٥) - وربما يفترض ذلك من الناحية النظرية في ظل الانتشار الواسع للأنشطة الاستخراجية، لا سيما عندما تعيش الشعوب الأصلية قريباً جداً من المناطق التي تقام فيها الأنشطة الاستخراجية. وعلى الأغلب، لا تطلب الموافقة عندما يمكن التأكد من أن الأنشطة الاستخراجية لن تقيد الحقوق الموضوعية للشعوب الأصلية إلا في حدود ضيقة ينص عليها القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٣٢- وقد تفرض الدول، عملاً بالمذهب الراسخ للقانون الدولي لحقوق الإنسان وبأحكام صريحة من أحكام المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، قيوداً على ممارسة بعض حقوق الإنسان، مثل حق الملكية والحق في حرية الدين والتعبير. بيد أنه هذه القيود لا تكون مقبولة إلا إذا استوفت بعض المعايير المتمثلة في الضرورة والتناسب فيما يتعلق بغرض عام مقنع في إطار عام يقوم على احترام حقوق الإنسان. وتحدد الفقرة ٢ من المادة ٤٦ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية الحدود التي تسمح بأن تقيد في إطارها الحقوق المعترف بها بموجب المعيار الأدنى التالي:

ولا تخضع ممارسة الحقوق الواردة في هذا الإعلان إلا للقيود المقررة قانوناً ووفقاً للالتزامات الدولية لحقوق الإنسان. ويجب أن تكون هذه القيود غير تمييزية ولازمة وأن يكون غرضها الوحيد ضمان ما توجهه حقوق وحريات الغير من اعتراف واحترام والوفاء بالمقتضيات العادلة والأشد ضرورة لقيام مجتمع ديمقراطي.

(١٥) انظر قضية بوما، الفقرة ٧-٦ (لا بد من التشاور بشأن "التدابير التي تقوض أو تعرقل إلى حد كبير الأنشطة الاقتصادية الهامة ثقافياً لأقلية أو جماعة ما من جماعات السكان الأصليين" والموافقة عليها).

٣٣- ويُذكر أن الموافقة تضمن الحقوق الأساسية للشعوب الأصلية. وعندما توافق الشعوب الأصلية موافقة حرة على إقامة مشاريع استخراجية بشروط تتوخى حماية حقوقها، قد يُفترض أن من الممكن تقييد ممارسة الحقوق بأي شكل من الأشكال دون أن يفضي ذلك إلى انتهاكها^(١٦). ومن جهة أخرى، عندما لا توافق الشعوب الأصلية على إقامة مشاريع استخراجية داخل أراضيها، يبطل هذا الافتراض، ويتعين على الدولة لكي تنفذ مشروعاً أن تثبت عدم وجود قيود مفروضة على أي حق من الحقوق أو عدم مخالفه هذه القيود للقانون إن وجدت.

٣٤- ولكي يكون التقييد مقبولاً، يجب أولاً أن يكون الحق المزمع تقييده من الحقوق التي يجوز للدولة تقييدها، وأن يراعي هذا التقييد ثانياً، كما يشير إليه الإعلان، معياري الضرورة والتناسب فيما يتعلق بغرض عام مقنع من باب الحرص على حقوق الإنسان للآخرين. وأشارت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن حقوق ملكية الشعوب الأصلية للأراضي والموارد محمية بالاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لكنها تخضع لقيود تحددها الدولة وتستجيب لمعاري الضرورة والتناسب فيما يتعلق بغرض مقنع^(١٧).

٣٥- ويلاحظ المقرر الخاص أن الدول قد لجأت في عدد من الحالات إلى القوة لانتزاع ملكية الأراضي أو الموارد السطحية من الشعوب الأصلية بهدف الوصول أو السماح بالوصول إلى الموارد الجوفية التي تدعي الدولة ملكيتها. ولأن انتزاع الملكية هذا يعد تقييداً لحقوق الشعوب الأصلية في الملكية، حتى عندما تقدم إليها تعويضات عادلة في هذا الصدد، فإن السؤال الفيصل في هذه الحالات هو ما إذا كان الهدف من التقييد تحقيق غرض عام مقنع. ويجذر المقرر الخاص من عدم وجود هذا الغرض العام المقنع في المصالح التجارية البسيطة أو الأغراض المدرة للدخل، وعدم وجوده بلا شك عندما تكون إيرادات الأنشطة الاستخراجية موجهة إلى الربح الخاص. وينبغي التذكير بأن الشعوب الأصلية تتمتع بموجب مصادر مختلفة من القانون الدولي بحق الملكية والحقوق الثقافية وغيرها من الحقوق فيما يتعلق بأقاليمها التقليدية، حتى وإن لم يكن منصوباً عليها في صك ملكية أو في غيره من أشكال الاعتراف الرسمي^(١٨). ويجب أن تكون القيود المفروضة على جميع تلك الحقوق مدعومة على الأقل بغرض عام مقنع ضمن إطار قائم على حقوق الإنسان، كما هو الحال بالنسبة إلى القيود المفروضة على الحقوق التي تعترف بها الدولة رسمياً.

(١٦) انظر الفقرات من ١٢٧ إلى ١٣٤ من الحكم الصادر في قضية شعب ساراماكا ضد سورينام (الحاشية السفلية رقم ١٣ أعلاه).

(١٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٢٧.

(١٨) انظر مثلاً الفقرة ١٢٨ من القرار الصادر عن محكمة البلدان الأوروبية في ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٦ بشأن قضية المجتمع الأصلي ساھوياماكسا ضد باراغواي (الملكية التقليدية للأراضي من قبل الشعوب الأصلية تضاهي الملكية القانونية الممنوحة من الدولة).

٣٦- وحتى وإن أمكن التحقق من وجود غرض عام مقنع لتقييد حق الملكية أو غيره من الحقوق المتصلة بأراضي الشعوب الأصلية، يجب أن تراعى القيود معياري الضرورة والتناسب فيما يتعلق بهذا الغرض. وعموماً، سيصعب استيفاء هذا الشرط في حالة الصناعات الاستخراجية المضطلع بها داخل أراضي الشعوب الأصلية دون موافقتها. وعند تحديد هذين المعيارين يجب إيلاء الرعاية الواجبة لمدى أهمية مجموعة الحقوق المحتمل تأثرها بالمشروع بالنسبة إلى بقاء الشعوب الأصلية. وينبغي أيضاً مراعاة إمكانية استمرار الشعوب الأصلية في الكثير من الحالات، إن لم يكن في معظمها، المطالبة بحقها بموجب قوانينها أو أعرافها في الموارد الجوفية الموجودة داخل أراضيها رغم أن قانون الدولة ينص على خلاف ذلك. وتعرقل هذه العوامل تناسب القيود التي تفرضها الدولة على الحقوق، ما يعزز القاعدة العامة التي تقيد القيام بأنشطة استخراجية داخل أراضي الشعوب الأصلية بالحصول على موافقتها.

جيم- استخراج الموارد الطبيعية من أقاليم الشعوب الأصلية دون موافقتها

٣٧- ينبغي أن تضمن الدول، سواء أكانت موافقة الشعوب الأصلية شرطاً أساسياً أم لم تكن، إجراء مشاورات قائمة على حسن النية مع الشعوب الأصلية بشأن الأنشطة الاستخراجية التي قد تؤثر فيها، وأن تسعى إلى الحصول على موافقتها أو الاتفاق معها، كما ينص على ذلك إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (المادة ١٩ والفقرة ٢ من المادة ٣٢)، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (الفقرة ٢ من المادة ٦) وغيرهما من المصادر.

٣٨- وعندما تأذن دولة ما بإقامة مشروع استخراجي يؤثر في الشعوب الأصلية دون الحصول على موافقتها، وتختار القيام بذلك، تظل ملتزمة باحترام حقوق الشعوب الأصلية وحمايتها ويجب أن تكفل تنفيذ الضمانات المنطبقة الأخرى، ولا سيما اتخاذ الخطوات اللازمة للحد من القيود المفروضة على الحقوق أو إلغائها عن طريق تقييمات الآثار، وتدابير التخفيف، والتعويض، وتقاسم الأرباح. وينبغي أن تجري الدول، عملاً بالتزامها العام المتمثل في التشاور، مشاورات قائمة على حسن النية مع الشعوب الأصلية وينبغي إعداد اتفاق بشأن هذه التدابير وإبرامه. وستراعى العناصر المتمثلة في مدى ملاءمة هذه التدابير وفي المشاورات الجارية بشأنها عند تقييم مدى تناسب أية قيود تفرض على الحقوق.

٣٩- وينبغي إجراء استعراض قضائي محايد لأي قرار تتخذه الدولة لإقامة مشاريع استخراجية، أو الترخيص بذلك، دون الحصول على موافقة الشعوب الأصلية المتأثرة بالمشروع. وينبغي أن يضمن الاستعراض القضائي امتثال المعايير الدولية المطبقة فيما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وأن يحدد على نحو مستقل ما إذا كانت الدولة قد وفّت بالتزاماتها المتمثلة في تبرير أية قيود تفرض على الحقوق.

٤٠- ويتعين على الشركات بدورها أن تبذل العناية الواجبة النابعة عن مسؤوليتها المستقلة عن احترام حقوق الإنسان قبل أن تبدأ، أو تلتزم ببدء، عمليات الاستخراج دون الحصول على موافقة مسبقة من الشعوب الأصلية المعنية وأن تقيم على نحو مستقل ما إذا كانت

هذه العمليات ستمثل المعايير الدولية في غياب موافقة الشعوب الأصلية، وأن تحدد ظروف ذلك. وينبغي عدم القيام بعمليات الاستخراج إذا كانت لا تمثل هذه المعايير، بصرف النظر عن أي ترخيص حكومي يُمنح في هذا الصدد.

رابعاً - شروط إبرام اتفاق مع الشعوب الأصلية بشأن الأنشطة الاستخراجية التي تضطلع بها الدول أو مؤسسات تجارية تابعة لطرف ثالث واحترام هذا الاتفاق

٤١ - كما أُشير إليه في مستهلّ هذا التقرير، اعترضت الشعوب الأصلية المعنية، في معظم الحالات التي أُبلغ بها المقرر الخاص وتعلق بصناعات استخراجية في أراضيها أو بالقرب منها، على إقامة مشاريع استخراجية بسبب تأثيراتها السلبية، أو ما يُعتبر كذلك، وبسبب غياب التشاور أو الموافقة اللازمين. غير أن المقرر الخاص استفاد من عدة اتفاقات أخرى أبرمتها الشعوب الأصلية مع مؤسسات تجارية تابعة للدولة أو لطرف ثالث لاستخراج الموارد داخل أراضيها. ويساهم تقييم كل من الممارسات الجيدة والسيدة المتعلقة بحالات اعتراض الشعوب الأصلية وموافقتها بناء على المعايير الدولية ذات الصلة في فهم شروط إبرام اتفاق مع الشعوب الأصلية بشأن الصناعات الاستخراجية التي تسعى إلى تنفيذها مؤسسات تجارية تابعة للدولة أو لطرف ثالث واحترام هذا الاتفاق - أي معايير الحصول من الشعوب الأصلية على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة وفقاً لشروط عادلة ومنصفة.

٤٢ - وأشار المقرر الخاص في الفصل الثاني من هذا التقرير إلى أن تحكّم الشعوب الأصلية المعنية من خلال مبادراتها ومؤسساتها التجارية في الأنشطة الاستخراجية يمثل أفضل طريقة للاضطلاع بهذه الأنشطة داخل أقاليمها، في حال حدوث ذلك، على عكس النموذج السائد المتمثل في اضطلاع جهات خارجية بعملية استخراج الموارد الطبيعية والتحكّم فيها. غير أن العالم الذي نعيش فيه اليوم عالم لن تكون فيه القدرات المالية والتقنية في المستقبل القريب في أيدي غير الشعوب الأصلية وستواصل القوى السياسية تعزيز النظام القائم للجهات القطاعية الفاعلة. وفي ظل هذا الواقع، لا بد من تحديد إن أمكن شروط استخدام الموارد الطبيعية الموجودة في أراضي الشعوب الأصلية من قبل مؤسسات تجارية تابعة للدولة أو لطرف ثالث على نحو يحترم حقوق الشعوب الأصلية احتراماً تاماً.

٤٣ - ولا يتناول هذا النقاش جميع الاعتبارات ذات الصلة إلا أنه يحدد الشروط الأساسية التي يمكن أن يستند إليها لإبرام اتفاقات مع الشعوب الأصلية والحفاظ عليها. وتشير هذه الشروط إلى وضع نماذج شراكة مع الشعوب الأصلية تحترم حقوقها.

ألف- إنشاء نظم رقابة تنظيمية حكومية تحمي حقوق الشعوب الأصلية على النحو الواجب

٤٤- إن الدول ملزمة كما شُدد على ذلك آنفاً لا بأن تحترم حقوق الإنسان فحسب وإنما أيضاً بأن تحميها وتعززها وتنفذها، وينطبق هذا الالتزام على حقوق الشعوب الأصلية (الفقرة ١٢). وفي سياق الصناعات الاستخراجية، يقضي التزام الدولة بحماية حقوق الإنسان بضمان إطار تنظيمي يعترف اعترافاً تاماً بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والموارد الطبيعية وغير ذلك من الحقوق التي قد تتأثر بعمليات الاستخراج؛ وينص على احترام تلك الحقوق في جميع القرارات الإدارية ذات الصلة الصادرة عن الدولة وفي سلوك الشركات الاستخراجية؛ وينص على فرض عقوبات فعالة وإتاحة سبل انتصاف عندما تنتهك الحكومات أو الجهات الفاعلة في قطاع الشركات تلك الحقوق. ويتطلب إطار تنظيمي كهذا وضع تشريعات أو لوائح تنظيمية تشمل المعايير الدولية لحقوق الشعوب الأصلية وتُفعلها من خلال مختلف مكونات جهاز إدارة الدولة التي تنظم حيازة الأراضي والتعدين واستخراج النفط والغاز وغيرهما من المواد الطبيعية أو تنمية هذه الموارد.

٤٥- وخلص المقرر الخاص عند بحث قوانين الدول ولوائحها في شتى أنحاء العالم إلى وجود نقص في الأطر التنظيمية لدرجة أن جوانب كثيرة من حقوق الشعوب الأصلية لا تزال تعاني نقص الحماية، أو انعدامها في حالات كثيرة جداً، عند الاضطلاع بالصناعات الاستخراجية. وتكشف التجارب أن القيام بعمليات الاستخراج بالقرب من أراضي الشعوب الأصلية قد يعرض حقوق هذه الشعوب للخطر أو الانتهاك بسبب نقص الأطر التنظيمية ويسهم في استمرار وجود بينات اجتماعية تسودها التزعات.

٤٦- وثمة حاجة إلى إجراء إصلاحات تشريعية وإدارية في معظم البلدان التي تقيم فيها شعوب أصلية من أجل تحديد حقوقها المرتبطة بالأراضي والموارد والتي قد تتأثر بالصناعات الاستخراجية، بما فيها الحقوق المرتبطة بالأراضي التي لا تنفرد باستخدامها أو امتلاكها، كتلك المتصلة بالممارسات المعيشية أو المجالات الثقافية أو الدينية المهمة، وحماية هذه الحقوق على نحو كاف. وعلاوة على ذلك، لا بد من آليات تنظيمية جديدة أو معززة تنص على التشاور مع الشعوب الأصلية بشأن المشاريع الاستخراجية وضمان امتثال المعايير الدولية عند التشاور، بما في ذلك مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

باء- تنظيم أنشطة الشركات خارج الإقليم

٤٧- لاحظ المقرر الخاص في الكثير من الحالات التي ثبتت فيها مسؤولية الشركات الاستخراجية عن انتهاك حقوق الشعوب الأصلية، أو على الأقل تواطؤها في ذلك، أن هذه الانتهاكات تحدث في بلدان تتمتع بنظم رقابة تنظيمية ضعيفة بينما تقع الشركات المتورطة

في بلدان أخرى تكون أكثر تقدماً بصفة عامة. وحتى وإن كان القانون لا يلزم الدولة بتنظيم الأنشطة الخارجية للشركات المقيمة في إقليمها لفرض توافقها مع معايير حقوق الإنسان وتشجيعه، فإنها تملك، كما تؤكد ذلك المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان^(١٩)، دوافع سياسية قوية للقيام بذلك. وتشمل هذه الدوافع، فضلاً عن الحفاظ على سمعة الدول، أخلاقيات ممارسة الدولة لسلطتها التنظيمية من أجل النهوض بحقوق الإنسان والحد كلما أمكن من الاضطرابات البشرية.

٤٨ - وهكذا ينبغي أن تتخذ الدول تدابير ترمي إلى تنظيم الشركات المقيمة الخاضعة لولاياتها القضائية من أجل منع تورط هذه الشركات، أو تواطئها، في انتهاك حقوق الشعوب الأصلية في الخارج والقيام، متى أمكن، بمعاينة الشركات المتورطة فيها وتوفير سبل الانتصاف منها. ويلاحظ المقرر الخاص أن بعض الدول اعتمدت في هذا السياق تدابير تنظيمية تشمل الأنشطة خارج الإقليم بهدف التصدي لشواغل حقوق الإنسان في سياقات محددة، إلا أنها تطبق على نحو محدود فيما يتعلق بشواغل الشعوب الأصلية. وتنظيم أنشطة الشركات في خارج الإقليم قصد تعزيز امتثالها للمعايير الدولية المتصلة بحقوق الشعوب الأصلية سيساعد على إنشاء ثقافة احترام هذه الحقوق من قبل الشركة عبر الوطنية وتوفير المزيد من فرص إقامة علاقات سليمة بين الشركات الاستخراجية والشعوب الأصلية.

جيم - مشاركة الشعوب الأصلية في التخطيط الحكومي الاستراتيجي المتعلق باستخراج الموارد وتنميتها واحترام حقوق هذه الشعوب عند وضعه

٤٩ - جرت العادة أن تعتبر الدول المعادن والنفط والغاز وغيرها من الموارد الطبيعية أصولاً استراتيجية، وهكذا يضع الكثير منها، عند تنظيم القطاعات، مخططات طويلة وقصيرة المدى لتنمية الموارد، بما فيها الموارد الموجودة داخل أقاليم الشعوب الأصلية أو بالقرب منها. ويؤثر هذا المخطط الحكومي الاستراتيجي في تحديد القوانين ويصمّم الضوابط الرقابية ويحدد السياسات ذات الصلة باستخراج الموارد. كما يضع هذا المخطط أساس اتخاذ القرارات المتعلقة بإقامة وتنفيذ مشاريع استخراج الموارد. وبمكّم هذه الخصائص، يمكن أن يؤثر التخطيط الاستراتيجي لتنمية الموارد تأثيراً عميقاً، وإن لم يكن سريعاً، في الشعوب الأصلية وفي تمتعها بحقوقها. ويعرب المقرر الخاص عن انشغاله إزاء الاستنتاجات التي خلص إليها من دراسة العديد من المخططات الحكومية المتعلقة بتنمية الموارد، والتي تفيد بوجود القليل من الأمثلة الصريحة على إشراك الشعوب الأصلية في عملية التخطيط ومعالجته لحقوقها الخاصة.

٥٠ - وفي المقابل، خلص المقرر الخاص بصفة عامة إلى وجود أنماط من التخطيط الحكومي المتعلق باستخراج الموارد قد تفضي بطرق عديدة إلى اتخاذ قرارات تضعف قدرة الشعوب

(١٩) المبدأ ٢، تعليق.

الأصلية على تحديد أولوياتها فيما يتعلق بتنمية أراضيها وأقاليمها. وتتقيد بعض نظم التخطيط بإجراء طرح العطاءات التنافسية، أو غيره من نظم الترخيص التي تسمح بتوزيع تصاريح استكشاف الموارد أو القيام بأية أنشطة استخراجية أخرى، قبل إجراء أية مشاورات مع الشعوب الأصلية المتأثرة. وعلاوة على ذلك، يعزز التخطيط الحكومي في العادة الممارسات القطاعية القائمة التي تحول دون اعتماد النماذج البديلة التي يدعو إليها هذا التقرير وتسمح بزيادة تحكم الشعوب الأصلية في أنشطة استخراج الموارد داخل أقاليمها.

٥١- ويجب تصحيح أنماط التخطيط الحكومي التي تهمش الشعوب الأصلية وحقوقها، حتى تتمكن هذه الشعوب من المشاركة في عمليات التخطيط الاستراتيجي من خلال ترتيبات تمثيلية مناسبة، كما فعل ذلك على الأقل إلى حد ما عدد من الدول أو فروعها السياسية. ولا شك في أن مشاركة الشعوب الأصلية في التخطيط الاستراتيجي المتعلق باستخراج الموارد سيزيد من فرص الاتفاق مع الشعوب الأصلية بشأن مشاريع محددة.

دال - ممارسة الشركات الاستخراجية للعناية الواجبة فيما يتعلق باحترام حقوق الشعوب الأصلية

٥٢- تتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن ضمان احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الشعوب الأصلية، غير أن عدداً من أطر التنظيم والتنظيم الذاتي الخاصة بمسؤولية الشركات تعكس اليوم فهما واسعاً لما قد تؤديه المؤسسات التجارية من أدوار سواء في انتهاك حقوق الإنسان أو إعمالها في سياقات مختلفة. وهكذا، تشير المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان إلى أن المؤسسات التجارية مسؤولة عن احترام حقوق الإنسان المعترف بها دولياً وأن هذه المسؤولية لا تتوقف على التزامات الدولة. وكما شرح ذلك المقرر الخاص آنفاً (الفقرتان ٥٥ و ٥٦ من الوثيقة A/HRC/21/47) تمتد هذه المسؤولية المتمثلة في احترام حقوق الإنسان لتشمل امتثال المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية، ولا سيما الحقوق المنصوص عليها في إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وتطبق بلا شك على امتثال باقي المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٥٣- وينبغي ألا تفترض المؤسسات التجارية، بما فيها الشركات الاستخراجية، بحكم مسؤوليتها المستقلة عن احترام حقوق الإنسان، أن الامتثال لقانون الدول يضاهاى الامتثال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفي المقابل، ينبغي أن تبذل الشركات العناية الواجبة لضمان ألا تتورط بأعمالها، أو تتواطأ، في انتهاك حقوق الشعوب الأصلية، من خلال تحديد أي أثر عكسي حقيقي أو محتمل قد ينشأ عن مشروع استخراج الموارد وتقييم هذا الأثر.

٥٤- وتشمل العناية الواجبة بالخصوص تحديد مجموعات السكان الأصليين التي قد تتأثر بإقامة مشروع استخراجي والحقوق التي تتمتع بها داخل منطقة إقامته وحوها وأثره المحتمل على هذه الحقوق، وذلك عند بدء التخطيط لإقامة هذا المشروع. وينبغي أن تبذل هذه

العناية الواجبة على أساس تمهيدي في المراحل الأولى من عملية تحديد حدود المشروع، أي قبل إجراء تقييم آثار أكمل خلال مراحل التخطيط أو اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشروع. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تولي الشركات الاستخراجية العناية الواجبة من أجل تفادي اكتساب أصول ملوثة مثل تراخيص استكشاف الموارد واستخراجها الممنوحة سابقاً لمؤسسات تجارية وتنتهك حقوق الشعوب الأصلية.

٥٥- وتشمل العناية الواجبة أيضاً ضمان عدم مساهمة الشركة في إخلال الدول بالتزاماتها الدولية تجاه الشعوب الأصلية أو الاستفادة من ذلك. وهكذا، ينبغي أن تتفادي الشركات الاستخراجية مثلاً قبول التراخيص والامتيازات المقدمة من دول لم تحترم شرطي التشاور والموافقة المسبقين كما أشير إلى ذلك آنفاً (الفقرة ٤٠).

٥٦- وتقتضي استمرارية وفعالية ممارسة العناية الواجبة واحترام حقوق الشعوب الأصلية أن تعتمد الشركات سياسات رسمية تهدف إلى تحقيق ذلك. وينبغي أن تلخص سياسة الشركة الكيفية التي تعتمزم أن تطبق بها الشركة هذه السياسة على جميع مستويات اتخاذ القرار، والكيفية التي ستمارس بها العناية الواجبة وستتخذ بها إجراءاتها على المستوى التشغيلي لتفادي التورط، أو التواطؤ، في انتهاك حقوق الإنسان للشعوب الأصلية^(٢٠). وينبغي أن تنص السياسة كذلك على ممارسات للتعاون مع الشعوب الأصلية على نحو يحترم حقوقها.

٥٧- ويلاحظ المقرر الخاص أن عدداً من الشركات الاستخراجية أدركت المزايا العملية لاحترام حقوق الشعوب الأصلية وما يتصل بذلك من عناية واجبة، واعتمدت من ثم السياسات المؤسسية المقترحة، وأن عدداً من رابطات الصناعات شجعت هذه السياسات. ورغم الإشارة إلى الاتجاه المشجع لعملية صنع السياسات المؤسسية، ما زال معظم هذه السياسات لا ينص كما ينبغي على الامتثال للمعايير الدولية لحقوق الشعوب الأصلية. وعلاوة على ذلك، لا يزال المقرر الخاص يشعر بالقلق لأن العديد من الشركات تلتزم بالامتثال للقانون الوطني ولا تولي العناية الواجبة المستقلة لحقوق الإنسان ذات الصلة، على الرغم من زيادة وعي الشركات بضرورة احترام حقوق الشعوب الأصلية وبإمكانية الاستفادة من ذلك في الواقع. وثمة حاجة ملحة إلى أن تتحلى الشركات بمزيد من الوعي والعزم على اعتماد وتنفيذ السياسات والممارسات الرامية إلى ضمان احترام حقوق الشعوب الأصلية.

هاء- إجراءات تشاورية وتفاوضية نزيهة وملائمة

٥٨- إن إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية إذ يؤكد القاعدة العامة التي تقيّد القيام بأنشطة استخراجية داخل أقاليم الشعوب الأصلية بالحصول على موافقتها،

(٢٠) انظر الفقرة ٩٦ من تقرير عام ٢٠١١ المقدم من المقرر الخاص إلى الجمعية العامة (A/66/288).

فهو يشدد على أن حصول الدول على الموافقة يتطلب منها "أن تتشاور وتتعاون بحسن نية مع الشعوب الأصلية المعنية من خلال المؤسسات التي تمثلها" (الفقرة ٢ من المادة ٣٢). وهكذا يؤكد الإعلان أن التشاور والتعاون القائمين على حسن النية يمثلان شرطين مسبقين لإبرام اتفاقات مع الشعوب الأصلية بشأن الأنشطة الاستخراجية. وكما هو مشار إليه أعلاه (الفقرة ٢٥) يمكن للشعوب الأصلية أن ترفض التشاور بشأن الصناعات الاستخراجية مثلما يمكنها أن تختار عدم الموافقة عليها. غير أنه إذا كان لا بد من الموافقة على الأنشطة الاستخراجية أو الاتفاق بشأنها فإن ذلك يجب أن يستند إلى مشاورات أو مفاوضات ملائمة وقائمة على حسن النية.

٥٩- وتشكل إجراءات التشاور بشأن عمليات الاستخراج المقترحة قنوات تحول الشعوب الأصلية المساهمة على نحو نشط في التقييم المسبق لجميع الآثار التي يحتمل أن تترتب على النشاط المقترح، بما في ذلك مدى تأثير حقوقها ومصالحها الموضوعية. وعلاوة على ذلك، تكتسي إجراءات التشاور أهمية حاسمة عند البحث عن بدائل أقل ضرراً أو تحديد تدابير التخفيف. كما ينبغي أن تشكل المشاورات آليات تسمح للشعوب الأصلية بإبرام اتفاقات تتماشى مع أولوياتها واستراتيجياتها الإنمائية، وتحقيق أرباح ملموسة فضلاً عن تعزيز التمتع بحقوق الإنسان المتصلة بها.

٦٠- وتناول المقرر الخاص عناصر التشاور القائم على حسن النية في التقارير السابقة (انظر على وجه الخصوص الفقرات من ٤٦ إلى ٤٩ من الوثيقة A/HRC/12/34) لكنه يود أن يشدد على بعض النقاط المتعلقة بالتشاور بشأن الأنشطة الاستخراجية.

١- المفاوضات المباشرة بين الشركات الاستخراجية والشعوب الأصلية

٦١- لاحظ المقرر الخاص أن الشركات تتفاوض في كثير من الحالات مباشرة مع الشعوب الأصلية بخصوص الأنشطة الاستخراجية المقترحة التي قد تؤثر فيها، وأن الدول تفوض في الواقع الشركات لتنفيذ التزامها المتمثل في التشاور مع الشعوب الأصلية قبل الترخيص بالأنشطة الاستخراجية. وتمتع الشعوب الأصلية بحق تقرير المصير وهو ما يمنحها حرية التفاوض مباشرة مع الشركات إن رغبت في ذلك. وفي الواقع، قد تكون المفاوضات المباشرة بين الشركات والشعوب الأصلية أنجع الوسائل للتوصل إلى ترتيبات يتفق عليها لاستخراج الموارد الطبيعية داخل أراضي الشعوب الأصلية وتحترم احتراماً تاماً حقوق تلك الشعوب وتتيح لها فرصاً لتحقيق أولوياتها الإنمائية.

٦٢- وفي إطار مسؤولية المؤسسات التجارية عن احترام حقوق الإنسان، يجب أن تستوفي المفاوضات المباشرة بين الشركات والشعوب الأصلية بالأساس المعايير الدولية ذاتها التي تنظم تشاور الدولة مع الشعوب الأصلية، بما في ذلك على سبيل الذكر لا الحصر، تلك المتعلقة بالمدة الزمنية، وجمع المعلومات وتقاسمها بشأن الأثر والأرباح الممكنة، ومشاركة الشعوب

الأصلية. وعلاوة على ذلك، يجب أن تبذل الشركات ذاتها العناية الواجبة لضمان هذا الامتثال، لكن الدولة تظل في نهاية المطاف المسؤول عن حدوث أي قصور في إجراءات التشاور أو التفاوض وينبغي من ثم أن تتخذ تدابير ترمي إلى الإشراف على الإجراءات ونتائجها وتقييمها، لا سيما التخفيف من اختلالات موازين القوى بين الشركات والشعوب الأصلية المتفاوضة معها.

٢- التخفيف من عدم توازن القوى

٦٣- كثيراً ما تتسم المشاورات بين الشعوب الأصلية والوكالات أو المؤسسات التجارية الحكومية الساعية إلى تنفيذ مشاريع استخراجية باختلالات كبيرة في موازين القوى، وعادة ما يُعزى ذلك إلى الفوارق الشاسعة في القدرات الفنية والمالية والنفوذ السياسي والوصول إلى المعلومات. وعلى العموم، يلاحظ المقرر الخاص بأسف أن الدول أو الجهات القطاعية الفاعلة تولي القليل من الاهتمام بصورة منتظمة لمسألة التصدي لهذه الاختلالات. ويعتقد المقرر الخاص أن إبرام اتفاقات مستدامة وعادلة مع الشعوب الأصلية حول استخراج الموارد من أقاليمها يتوقف أولاً وقبل كل شيء على تحديد اختلالات موازين القوى واتخاذ خطوات مدروسة للتصدي لها.

٦٤- ويكتسي دور الحماية الذي تؤديه الدول أهمية خاصة في هذا السياق، في حين يتعين على الشركات ممارسة العناية الواجبة ووضع السياسات والممارسات الرامية إلى ضمان عدم استغلالها لهذه الاختلالات في موازين القوى. ويمكن أن تشمل التدابير العملية الرامية إلى التصدي لهذه الاختلالات أموراً منها توظيف ميسرين مستقلين للمشاورات أو المفاوضات، ووضع آليات تمويل من شأنها أن تسمح للشعوب الأصلية بالاستفادة من مساعدة ومشورة تقنيتين مستقلتين، ووضع إجراءات موحدة لتدفق المعلومات إلى الشعوب الأصلية بشأن مخاطر المشاريع الاستخراجية وفوائدها الممكنة.

٣- جمع المعلومات وتقاسمها

٦٥- بات من المفهوم بصفة عامة أنه لا بد من تقييم أثر عمليات الاستخراج على البيئة وحقوق الإنسان قبل تنفيذها. وينبغي أن تصل الشعوب الأصلية إلى كل المعلومات المجمعة بشأن تقييمات الأثر التي أجرتها الوكالات الحكومية أو الشركات الاستخراجية، وأن تُمنح فرصة المشاركة في تقييمات الأثر خلال عملية التشاور أو غيرها من الإجراءات. وينبغي أن تكفل الدول إجراء تقييمات موضوعية للأثر إما من خلال إخضاعها لمراجعة مستقلة أو طلب إجرائها دون مراقبة الجهات الساعية إلى تنفيذ المشاريع الاستخراجية.

٦٦- وينبغي السماح بوصول الشعوب الأصلية التام إلى المعلومات المتعلقة بالجدوى التقنية والمالية للمشاريع المقترحة، وفوائدها المالية الممكنة. ويفهم المقرر الخاص أن الشركات عادة ما تعتبر الكثير من هذه المعلومات ملكية خاصة وتتردد من ثم في نشرها. غير أنه يوصي

بتقاسم المعلومات التي قد تعتبر ملكية خاصة مع الشعوب الأصلية المعنية كتدبير ضروري للتخفيف من الاختلالات في موازين القوى وكسب ثقة الشعوب الأصلية في المفاوضات المتعلقة بالمشاريع، وإنصافاً للشعوب الأصلية لما عانته من حرمان فيما مضى ولارتباطها التاريخي بمناطق إقامة المشاريع. وبإمكان الشركات تقاسم معلوماتها بصورة سرية.

٤- التوقيت

٦٧- عملاً بمبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، ينبغي التشاور والاتفاق مع الشعوب الأصلية بشأن المشروع الاستخراجي قبل أن ترخص الدولة لإنجاز أي نشاط متصل بالمشروع في أحد أقاليم الشعوب الأصلية، بما في ذلك في المناطق التي تستخدمها هذه الشعوب بشكل حصري وغير حصري، أو أن تقوم إحدى الشركات بهذا النشاط أو تلتزم بالقيام به. ومن الناحية العملية، قد يتعين التشاور والحصول على الموافقة في مختلف مراحل المشروع الاستخراجي، من مرحلة الاستكشاف إلى إقفال المشروع مروراً بمرحلة الإنتاج.

٦٨- ولاحظ المقرر الخاص أن أنشطة الاستكشاف الرامية في نهاية المطاف إلى استخراج الموارد تتم في حالات عديدة في أقاليم الشعوب الأصلية، وأن الشركات والدول ترى أن من غير الضروري إجراء المشاورات في مرحلة الاستكشاف وألا حاجة إلى الحصول على الموافقة، إذا كان لا بد منها، إلى حين منح ترخيص باستخراج الموارد. ويرى المقرر الخاص أن هذا الموقف لا يتماشى بتاتا مع مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة أو مع حق الملكية والحقوق الثقافية وغيرها من حقوق الشعوب الأصلية، بالنظر إلى الآثار الحقيقية والمحتملة لإقامة المشاريع الاستخراجية على هذه الحقوق. وتكشف التجربة أن القيام بنشاط الاستكشاف وغيره من الأنشطة دون التشاور مع الشعوب الأصلية أو الحصول على موافقتها كثيراً ما يعزز شعور انعدام الثقة لدى هذه الشعوب فيصبح من الصعب بلوغ اتفاق نهائي.

٦٩- وفيما يتعلق بالمدة الزمنية أيضاً، ينبغي أن تلتزم المشاورات بالقيود الزمنية التي تفرضها الدولة كما تنص على ذلك بعض النظم الحاكمة. ولكي تتمكن الشعوب الأصلية من إبرام اتفاقات حرة ومستنيرة بشأن الأنشطة التي قد يكون لها آثار عميقة على حياتها، ينبغي ألا تخضع لضغوط الوقت أو غيرها من الضغوط وأن تُحترم وتيرة تقدمها في المشاورات.

٥- مشاركة الشعوب الأصلية من خلال المؤسسات الممثلة لها

٧٠- تتمثل إحدى خصائص الشعوب الأصلية في وجود مؤسسات تمثلها وتتخذ القرارات نيابة عنها، ويجب أن يفهم أن هذه الميزة تضيف على المشاورات مع الشعوب الأصلية طابعاً مختلفاً كثيراً عن المشاورات مع عموم الناس أو عن العمليات العادية لتعاون الدولة أو الشركات مع المجتمع. ويلاحظ المقرر الخاص وجود حالات تجاوزت فيها الشركات والدول زعماء الشعوب الأصلية وهياكلها المعنية بصنع القرار في محاولة فاشلة لضمان دعم مجتمعي واسع. غير أن المعايير الدولية تقتضي إشراك ممثلي الشعوب الأصلية مع إيلاء الاعتبار الواجب لعملياتها

المتعلقة بصنع القرار. وهذا هو أفضل طريق لضمان الدعم المجتمعي الواسع. وينبغي تشجيع الشعوب الأصلية على تحقيق التوازن الجنساني المناسب في مؤسستها التمثيلية والمتعلقة بصنع القرار. غير أن الدول أو الشركات ينبغي ألا تملي هذا التوازن الجنساني على الشعوب الأصلية أو تفرضه عليها تماماً كما ينبغي للشعوب الأصلية الامتناع عن ذلك مع الدول والشركات.

٧١- وقد يحدث خلط في بعض الأحيان في تحديد الجهات التي يتعين إشراكها من ممثلي الشعوب الأصلية، في ظل احتمال تأثر تنظيم مجتمع الشعوب الأصلية والعديد من مجالاته بمشاريع استخراجية معينة، وقد يحدث أيضاً أن تنال العوامل التاريخية في بعض الحالات من المؤسسات الممثلة للشعوب الأصلية. وفي هذه الحالات، ينبغي منح الشعوب الأصلية الفرصة والوقت، فضلاً عن تزويدها بما يلزم من الدعم الحكومي إذا رغبت في ذلك، لتنظيم نفسها من أجل تحديد المؤسسات التي ستمثلها في المشاورات حول المشاريع الاستخراجية.

واو - الاتفاقات والشركات المنصفة القائمة على الحقوق

٧٢- يتوقف أداء مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، كما ذكر أعلاه (الفقرة ٣٠) للدور المنوط به في حماية حقوق الشعوب الأصلية وإعمالها على منح الموافقة، في حال منحها، بشروط عادلة ومنصفة. وبناء عليه، ما فتئ يتزايد الوعي بضرورة أن تستند الاتفاقات المبرمة مع الشعوب الأصلية بشأن إقامة مشاريع استخراجية داخل أقاليمها إلى الاحترام التام لحقوقها المتصلة بالأراضي والموارد المتأثرة، وأن تنص على التوزيع العادل لفوائد المشاريع في إطار شراكة حقيقية.

١- تخفيف الأثر

٧٣- إن التدابير الرامية إلى مواجهة أو تخفيف الآثار البيئية وغيرها من الآثار التي قد تؤثر سلباً في حقوق الشعوب الأصلية المتصلة بأقاليمها هي أحد المكونات الأساسية لأي اتفاق للقيام بأنشطة استخراجية داخل أراضي الشعوب الأصلية. وتبين التجربة أنه يجب إيلاء اهتمام خاص إلى الأثر المحتمل لهذه الأنشطة على الظروف الصحية والأنشطة المعيشية والأماكن الثقافية أو الدينية المهمة. وينبغي أن تستند الأحكام المتعلقة بالمنع والتخفيف إلى دراسات دقيقة للآثار تشارك في إعدادها الشعوب الأصلية المعنية (انظر الفقرة ٦٥)، وأن تتعلق تحديداً بآثار الأنشطة على حقوق معينة يعترف بها القانون المحلي أو القانون الدولي. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تتضمن هذه الأحكام آليات لرصد المشروع على أساس تشاركي طيلة فترة عمله وأن تنص كذلك على تدابير تتناول إقفال المشروع.

٧٤- ولقد استخلص المقرر الخاص العبر من حالات عديدة وافقت فيها الشعوب الأصلية والشركات على وضع آليات مشتركة لقياس أثر المشروع على الموارد الطبيعية والثقافية ومعالجة هذا الأثر. ويمكن أن تنص هذه الآليات على استمرار الحوار بين الشعوب الأصلية والشركات بشأن أثر المشاريع، ما يفضي إلى إمكانية تعزيز ثقة الشعوب الأصلية في المشاريع ويساعد على بناء علاقات سليمة.

٢- ترتيبات بشأن إقامة شراكة حقيقية وتقاسم الأرباح

٧٥- دعا المقرر الخاص إلى استخراج الموارد داخل أقاليم الشعوب الأصلية بطرائق مختلفة عن الطرائق التقليدية التي تحد من تحكم الشعوب الأصلية في المشاريع الاستخراجية وتقلص أرباحها منها. وتمثل إحدى هذه الطرائق البديلة، التي نوقشت في الفصل الثاني أعلاه وأشير إليها بالنموذج المفضل، في قيام الشعوب الأصلية بإطلاق عملية استخراج الموارد وتنفيذها. وفيما يتعلق بالمشاريع الاستخراجية التي تروجها دول أو شركات خارجية، تفضل طرائق أخرى تستند إلى اتفاقات تحمي جميع حقوق الشعوب الأصلية وتضم هذه الشعوب باعتبارها جهات شريكة حقيقية في المشاريع إذ تشارك في صنع القرارات المتعلقة بالمشاريع وتحقق الأرباح على حد سواء.

٧٦- وينبغي أن يكون تبرير استفادة الشعوب الأصلية من المشاريع المنجزة داخل أقاليمها في إطار نموذج شراكة أمراً بديهاً: فحتى وإن لم تكن مالكة للموارد المستخرجة بموجب القانون المحلي فإنها تسمح إذ توافق على إقامة المشاريع بالوصول إلى هذه الموارد وتتخلى عن بدائل لتنمية أقاليمها مستقبلاً. وينبغي أن تزيد الأرباح المالية المباشرة للشعوب الأصلية - فضلاً عن الفوائد العرضية من قبيل خلق فرص العمل أو اضطلاع الشركات بأعمال خيرية - بفضل التعويضات التي يحق لها الحصول عليها مقابل السماح بالوصول إلى أقاليمها ومقابل أي تأثيرات سلبية متفق عليها في إطار المشروع^(٢١)، وكذا بفضل الرصيد الاجتماعي المهم الذي ساهمت في تكوينه في الماضي والحاضر على حد سواء. وفي الوقت ذاته، يحق من ثم للشعوب الأصلية الاستفادة من المشاريع الاستخراجية التي تضطلع بها أطراف أخرى داخل أقاليمها لكنه ينبغي أن يتاح لها خيار المشاركة في إدارة هذه المشاريع فضلاً عن أية رقابة تنظيمية قد تفرضها عملاً بحقها في تقرير المصير.

٧٧- وفي هذا السياق، يلاحظ المقرر الخاص وجود نمط من الاتفاقات في بعض أصقاع العالم يكفل للشعوب الأصلية نسبة مئوية من الأرباح الناجمة عن عمليات الاستخراج أو عن غيرها من أشكال تحقيق الدخل وبمنحها أدوات المشاركة في اتخاذ بعض القرارات الإدارية. وفي بعض الحالات، تمنح الشعوب الأصلية المعنية بضعة أسهم في عملية الاستخراج، ما يسمح لها بالمشاركة في اتخاذ القرارات الإدارية وجني الأرباح من المشروع. ويسعى المقرر الخاص إلى رؤية المزيد من التقدم في هذا المضمار صوب بلوغ نماذج شراكة حقيقية. ويلاحظ أيضاً ضرورة مساعدة الشعوب الأصلية في معظم الحالات على بناء قدراتها المالية والإدارية عندما تقبل اغتنام هذه الفرص.

(٢١) انظر الفقرات من ١٣٨ إلى ١٤٠ من الحكم الصادر في قضية شعب ساراماكا ضد سورينام (الحاشية ١٣ أعلاه).

٣- إجراءات التظلم المناسبة

٧٨- ينبغي أن تدرج إجراءات التظلم المناسبة في اتفاقات إقامة المشاريع الاستخراجية داخل أقاليم الشعوب الأصلية عملاً بالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان (المبادئ من ٢٥ إلى ٣١). وفي الحالات التي يكون فيها مشغل المشروع الاستخراجي شركة خاصة، ينبغي للشركات وضع إجراءات تظلم مكتملة لسبل الانتصاف التي تتيحها الدولة. وينبغي أن توضع إجراءات التظلم وتنفذ بطريقة تكفل الاحترام التام لنظم الشعوب الأصلية المتعلقة بإقامة العدالة وتسوية المنازعات.

خامساً- استنتاجات وتوصيات

٧٩- تعرضت الشعوب الأصلية في جميع أنحاء العالم لعواقب وخيمة، بل مدمرة، بسبب الصناعات الاستخراجية. ورغم هذه التجارب السلبية، ينبغي التطلع إلى المستقبل دون افتراض وجود تضارب كلي ودائم بين مصالح الصناعات الاستخراجية ومصالح الشعوب الأصلية. غير أن نموذج استخراج الموارد ينبغي أن يختلف عما هو سائد حالياً كي يتسنى مراعاة حقوق الشعوب الأصلية عند استخراج الموارد داخل أراضيها.

٨٠- ويتمثل أحد النماذج المفضلة لاستخراج الموارد الطبيعية داخل أراضي الشعوب الأصلية في تمكين هذه الشعوب من التحكم بنفسها في عمليات الاستخراج من خلال مبادراتها ومؤسساتها التجارية. وقد تستفيد الشعوب الأصلية من إقامة شراكات مع منشآت غير أهلية تتحلى بالمسؤولية والخبرة وتملك التمويل الجيد لإنشاء شركاتها الاستخراجية وإدارتها.

٨١- وعندما تختار الشعوب الأصلية تنفيذ مبادراتها المتعلقة باستخراج الموارد الطبيعية داخل أراضيها، ينبغي أن تحظى بدعم الدول والمجتمع الدولي لبناء ما يلزمها من القدرات لهذا الغرض، وينبغي أن تعطى مبادراتها الأسبقية على غيرها من المبادرات.

٨٢- ومثلما يحق للشعوب الأصلية تنفيذ مبادراتها لاستخراج الموارد، كجزء من حقها في تقرير المصير، وتحديد استراتيجياتها الإثنية، يحق لها رفض تنفيذ هذه المبادرات والاستعاضة عنها بمبادرات أخرى بشأن تنميتها المستقبلية، وينبغي أن تدعم خياراتها الأخرى أيضاً.

٨٣- ويحق للشعوب الأصلية وأفرادها الاعتراض على المشاريع الاستخراجية التي تسعى إلى تنفيذها مؤسسات تجارية تابعة للدولة أو لطرف ثالث والتعبير بحزم عن هذا الاعتراض. وينبغي أن تكون الشعوب الأصلية قادرة على الاعتراض على المشاريع الاستخراجية أو عدم الموافقة عليها دون التعرض لأعمال الانتقام أو العنف، أو لضغوطات مجحفة من أجل قبول المشاريع الاستخراجية أو التشاور بشأنها.

- ٨٤- ويُشترط التقييد بالقاعدة العامة المتمثلة في الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية للقيام بأنشطة استخراجية داخل أقاليمها. وقد يُشترط الحصول على موافقة الشعوب الأصلية أيضاً عندما يحتمل أن تؤثر هذه الأنشطة فيها، وذلك بحسب طبيعة الأنشطة وأثرها المحتمل على ممارسة الشعوب الأصلية لحقوقها.
- ٨٥- وهكذا، تضمن الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة الحقوق المعترف بها دولياً للشعوب الأصلية التي عادة ما تتأثر بالأنشطة الاستخراجية المنجزة داخل أقاليمها.
- ٨٦- وقد توضع استثناءات محدودة من الشرط العام المتمثل في موافقة الشعوب الأصلية على الأنشطة الاستخراجية المنجزة داخل أقاليمها، سيما عندما تستوفي القيود المفروضة على الحقوق الموضوعية للشعوب الأصلية معياري الضرورة والتناسب فيما يتعلق بغرض عام مقنع يحدد في إطار شامل لاحترام حقوق الإنسان.
- ٨٧- وعندما تسمح دولة ما بإقامة مشروع استخراجي يؤثر في الشعوب الأصلية دون الحصول على موافقتها، وتختار أن تقوم بذلك، ينبغي أن يخضع هذا القرار لمراجعة قضائية مستقلة.
- ٨٨- وبصرف النظر عما إذا كانت موافقة الشعوب الأصلية شرطاً صارماً أم لا، في حالات معينة، ينبغي أن تضمن الدول التشاور القائم على حسن النية مع الشعوب الأصلية بشأن الأنشطة الاستخراجية التي قد تؤثر فيها وأن تبذل ما في وسعها للوصول إلى اتفاق أو الحصول على موافقة. وفي جميع الأحوال، تظل الدول ملتزمة باحترام وحماية حقوق الشعوب الأصلية ويجب أن تكفل كذلك تنفيذ الضمانات المنطبقة، لا سيما الخطوات الرامية إلى الحد من القيود المفروضة على الحقوق أو إلزائها عن طريق تقييمات الآثار وتدابير التخفيف والتعويض وتقاسم الأرباح.
- ٨٩- وينبغي أن تعتمد الشركات الاستخراجية من جهتها سياسات وممارسات لضمان أن تحترم عملياتها بجميع جوانبها حقوق الشعوب الأصلية وفقاً للقانون المحلي وللمعايير الدولية، بما فيها استيفاء شرطي التشاور والموافقة. وينبغي أن تبذل الشركات العناية الواجبة لضمان ألا تنتهك إجراءاتها، أو تشارك في انتهاك، حقوق الشعوب الأصلية، من خلال تحديد وتقييم أي أثر سلبي حقيقي أو أن يحتمل أن ينجم عن مشروع استخراج الموارد على حقوق الإنسان.
- ٩٠- وتشمل الشروط التي يتعين على المؤسسات التجارية التابعة للدول أو لطرف ثالث استيفائها لإبرام اتفاقات مع الشعوب الأصلية بشأن المشاريع الاستخراجية والحفاظ عليها ما يلي: وجود نظم رقابة تنظيمية كافية تكفل الحماية لحقوق الشعوب الأصلية (ويتعلق الأمر بكل من النظم اخلية والنظم التي يمتد تأثيرها خارج الإقليم)؛ ومشاركة الشعوب الأصلية في المخطط الاستراتيجي الحكومي المتعلق باستخراج الموارد الطبيعية وتنميتها، وبذل الشركة للعناية الواجبة، وتوفير إجراءات تشاورية عادلة وملائمة؛ وتضمين الاتفاق بنوداً عادلة ومنصفة.

٩١ - وتشمل الميزات الضرورية للتشاور أو التفاوض الملائمين بشأن الأنشطة الاستخراجية تخفيف اختلافات موازين القوى؛ وجمع المعلومات وتقاسمها؛ وتوفير الوقت الكافي لإجراء المشاورات في بيئة خالية من الضغوط؛ وضمان مشاركة الشعوب الأصلية من خلال المؤسسات الممثلة لها.

٩٢ - ويجب أن تصاغ الاتفاقات المبرمة مع الشعوب الأصلية بشأن إقامة مشاريع استخراجية داخل أراضيها على نحو يحترم حقوقها المتصلة بالأراضي والموارد المتأثرة، وينبغي أن تتضمن بالخصوص أحكاماً تنص على التخفيف من الآثار والتوزيع العادل لأرباح المشاريع في إطار شراكة حقيقية، وأن تتضمن آليات للتظلم.

Annex

[English only]

Summary of activities of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, 2012-2013

1. This following details the activities carried out by the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples pursuant to his mandate since he last reported to the Human Rights Council in 2012. Professor James Anaya is currently in the final year of his mandate, which ends 30 April 2014. Accordingly, the present report is the last report he submits to the Human Rights Council. However, he looks forward to bringing to the attention of the Council, through his successor, the activities undertaken during the remainder of his mandate.

2. The Special Rapporteur is grateful for the support provided by the staff at the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. He would also like to thank the staff and researchers of the Special Rapporteur support project at the University of Arizona for their on-going assistance with all aspects of his work. Further, he would like to thank the many indigenous peoples, Governments, United Nations bodies and agencies, non-governmental organizations, and others that have cooperated with him over the past years in the implementation of his mandate.

A. Coordination with other human rights mechanisms and processes

3. Before detailing the tasks carried out under his own areas of work over the past year, the Special Rapporteur would like to describe to the Human Rights Council his efforts to coordinate with the other United Nations mechanisms that deal with indigenous issues, in particular the Permanent Forum on Indigenous Issues and the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. Coordination with these and other institutions is a fundamental aspect of the mandate of the Special Rapporteur, as the Human Rights Council calls on him “To work in close cooperation and coordination with other special procedures and subsidiary organs of the Council, in particular with the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, relevant United Nations bodies, the treaty bodies and regional human rights organizations; [and] to work in close cooperation with the Permanent Forum on Indigenous Issues and to participate in its annual session” (Council resolution 15/14, para. 1 (d) and (e)).

4. As in past years, the Special Rapporteur has participated in the annual sessions of these mechanisms, during which he has held parallel meetings with the numerous indigenous representatives and organizations that attend these sessions. These meetings provide a valuable opportunity for indigenous peoples to present cases of specific allegations of human rights violations and often result in action taken by the Special Rapporteur through the communications procedure, addressed below, or other follow up. During the sessions of the Permanent Forum and the Expert Mechanism, the Special Rapporteur also gave statements and participated in a lengthy interactive dialogue with Governments, indigenous representatives, and others present.

5. Also with respect to coordination with United Nations processes, on several occasions over the past year, the Special Rapporteur has participated in preparations for the World Conference on Indigenous Peoples, which will be convened by the General

Assembly in 2014. In this connection, in December 2012, the Special Rapporteur, together with members of the Permanent Forum on Indigenous Issues and the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples met in Guatemala to discuss their respective roles in preparation for and during the World Conference. The meeting included participation in ceremonies to mark the Oxlajuuj B'aqtun, the change of the era in the Maya calendar. In addition, in June 2013, the Special Rapporteur spoke at a preparatory session for the World Conference, held in Alta, Norway, which was hosted by the Sami Parliament of that country. The Alta meeting was attended by hundreds of indigenous peoples from around the world and resulted in an outcome document detailing their collective their expectations and proposals for the World Conference.

6. The Special Rapporteur has also continued to coordinate his work with regional human rights institutions. Most significantly, in April 2013, he participated in an "Exchange Workshop on Indigenous Peoples' Rights Between the Inter-American Commission on Human Rights, the ASEAN Inter-Governmental Commission on Human Rights and the African Commission on Human and Peoples' Rights" in Banjul, the Gambia. During the meeting, the Special Rapporteur presented his work in the African context and globally, and exchanged information with the regional mechanisms on common challenges and objectives for the promotion of the rights of indigenous peoples in their respective work areas. He also continues to dialogue with the African Commission and the Inter-American Commission on cases of common concern, and has followed up with several Governments regarding the status of implementation of decisions previously made by these bodies.

B. Areas of work

7. The Special Rapporteur has engaged in a range of activities within the terms of his mandate to monitor the human rights conditions of indigenous peoples worldwide and promote steps to improve those conditions. He has sought to incorporate a gender perspective, and be attentive to the particular vulnerabilities of indigenous children and youth. Overall, the Special Rapporteur has tried to develop work methods oriented towards constructive dialogue with Governments, indigenous peoples, non-governmental organizations, relevant United Nations agencies and other actors, in order to address challenging issues and situations and to build on advances already made. As detailed in previous reports to the Human Rights Council, the various activities that he has carried out in this spirit can be described as falling within four, interrelated spheres of activity: promoting good practices; country reports; cases of alleged human rights violations; and thematic studies.

1. Promotion of good practices

8. A first area of the Special Rapporteur's work follows from the directive given by the Human Rights Council "To examine ways and means of overcoming existing obstacles to the full and effective protection of the rights of indigenous peoples ... and to identify, exchange and promote best practices" (Council resolution 15/14, para. 1 (a)). The Special Rapporteur has been focused on working to advance legal, administrative, and programmatic reforms at the domestic level to implement the standards of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples and other relevant international instruments.

9. In this connection, the Special Rapporteur has continued to provide technical assistance to Governments in their efforts to develop laws and policies that relate to indigenous peoples. Most often, this technical assistance has dealt with the development of procedures surrounding the duty to consult with indigenous peoples about decisions that affect them. For example, at the request of the Government of Chile, he provided detailed comments on a draft regulation on indigenous consultation and participation, which he made public and discussed with government and indigenous representatives in November 2012. Also, in April 2013, the Special Rapporteur gave a keynote speech at the conference, “The Right of Indigenous Peoples to Prior Consultation: The Role of the Ombudsmen in Latin America”, which was convened by the Ibero-American Federation of Ombudsmen, in Lima, Peru. The conference brought together the Ombudsmen and heads of national human rights institutions throughout Latin America, as well as indigenous leaders and government officials from Peru. While in Lima the Special Rapporteur followed up on previous technical assistance regarding the development of a law on consultation with indigenous peoples and a corresponding regulation.

10. More broadly, the Special Rapporteur has continued to encourage Governments to promote the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples at the national level. In this regard, he gave the keynote address at the Commonwealth International Human Rights Day expert panel entitled “Strengthened Rights Protection for Indigenous Peoples”, which was organized by the Commonwealth Secretariat to commemorate International Human Rights Day, on 10 December 2012 in Geneva, Switzerland. In his statement, the Special Rapporteur emphasized that the Declaration presents the way forward for engagement with indigenous peoples in a succession of steps in the process of shedding the legacies of colonization. He urged the Commonwealth countries to reflect on the Declaration with a view towards developing measures to implement its terms.

11. Also in furtherance of his mandate to promote good practices, the Special Rapporteur has, on an on-going basis, provided inputs into various United Nations processes and activities that relate to indigenous peoples. Of note in this regard since last reporting to the Human Rights Council are the following:

- In March 2013, the Special Rapporteur participated in an “Expert Focus Group Seminar on Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples” and a “High Level Meeting on Engagement and Dialogue with Indigenous Peoples”, hosted by the World Bank. The meetings, which took place in Manila, Philippines, were carried out in the context of the World Bank’s review of its environmental and social safeguard policies, including its Operational Policy 4.10 on indigenous peoples, which apply to the Bank’s lending for investments in specific projects. In his statements at the meetings, the Special Rapporteur emphasized that the revised policy should be consistent with rights of indigenous peoples affirmed in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. He further urged that the policies that apply to all the Bank’s financial and technical assistance, and not just its investment lending, be reviewed to ensure consistency with the Declaration.
- In February 2013, the Special Rapporteur provided the keynote address at the indigenous panel that opened the current session of the Intergovernmental Committee on Intellectual Property and Genetic Resources, Traditional Knowledge and Folklore, in Geneva. This Committee of the World Intellectual Property Organization was meeting to discuss a draft instrument on intellectual property rights and the protection of genetic resources and associated traditional knowledge. In his statement, the Special Rapporteur examined how the concepts of state sovereignty and property, which have been central to discussions at the Intergovernmental Committee, relate to the rights of indigenous peoples.

- In December 2012, The Special Rapporteur participated in the first Forum on Business and Human Rights in Geneva, Switzerland. The Special Rapporteur spoke at a panel on business affecting indigenous peoples. In his statement, Professor Anaya emphasized that there is a “need for change in the current state of affairs if indigenous rights standards are to have a meaningful effect on State and corporate policies and action as they relate to indigenous peoples”. He also provided an update on his on-going study on the issue of extractive industries affecting indigenous peoples.
- Finally, the Special Rapporteur has on numerous occasions, at the request of various United Nations institutions and specialized agencies, provided inputs into document being prepared that relate to indigenous peoples. These documents have mostly related to policies on consultation and free, prior and informed consent, as was the case with documents developed by the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the United Nations Global Compact, for which the Special Rapporteur provided orientations and comments.

2. Country reports

12. A second area of the Special Rapporteur’s work involves investigating and reporting on the overall human rights situations of indigenous peoples in selected countries. The reports of the country situations include conclusions and recommendations aimed at strengthening good practices, identifying areas of concern, and improving the human rights conditions of indigenous peoples. The reporting process involves a visit to the countries under review, including to the capital and selected places of concern within the country, during which the Special Rapporteur interacts with Government representatives, indigenous communities from different regions and a cross section of civil society actors that work on issues relevant to indigenous peoples.

13. Since the Special Rapporteur’s last report to the Human Rights Council, he has completed country visits to El Salvador, Namibia, and Panama. The reports on the situation of indigenous peoples in Namibia and El Salvador are included as addendums to the main thematic report (A/HRC/24/41/Add.1 and A/HRC/24/41/Add.2, respectively). The Special Rapporteur is in the process of drafting his report on the situation of indigenous peoples in Panama, following a visit to that country in July 2013, and that report will be presented to the Human Rights Council in 2014.

14. In addition, in March 2013, the Special Rapporteur held a consultation in Kuala Lumpur, Malaysia with indigenous representatives from countries throughout the Asia region, and on the basis of these consultations, prepared a report, which will be published as an addendum to the present report (A/HRC/24/41/Add.4). The Special Rapporteur was very pleased with the comprehensive information that was provided by indigenous representatives during the consultation, and was grateful for the assistance of the Asia Indigenous Peoples Pact and the Malaysia National Human Rights Institution, SUHAKAM, for their work in hosting and organizing that event.

15. Later this year the Special Rapporteur will be carrying out a visit to Peru, and he hopes also to receive confirmation from Canada for dates to visit that country before the end of 2013. He also looks forward to visiting one or two additional countries before his mandate ends in May 2014.

3. Examination of specific allegations of human rights violations

16. On an on-going basis, the Special Rapporteur has responded to specific cases of alleged human rights violations. A fundamental aspect of the mandate of the Special Rapporteur is to “To gather, request, receive and exchange information and

communications from all relevant sources, including Governments, indigenous peoples and their communities and organizations, on alleged violations of the rights of indigenous peoples” (Council resolution 15/14, paragraph 1 (b)).

17. Within the resources available to him, the Special Rapporteur does his best to act on all submissions that include complete and well-documented information, in cases that involve violations of the rights of indigenous peoples that may not be adequately addressed by domestic authorities. Full copies of letters sent and replies received are contained in the Joint Communications Report of Special Procedures Mandate Holders issued periodically by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, and A/HRC/23/51). Over the past year, the Special Rapporteur examined a total 37 cases in the following countries: Australia, Bangladesh, Botswana, Brazil, Cameroon, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Ethiopia, Guatemala, Israel, Kenya, Mexico, Nepal, New Zealand, Nicaragua, Peru, Philippines, Russian Federation, Suriname, United Republic of Tanzania, United States of America, and the Bolivarian Republic of Venezuela.

18. The Special Rapporteur has placed a special importance on following up on the situations reviewed, issuing in numerous cases observations and recommendations to the Governments concerned. Summaries of all letters sent by the Special Rapporteur and replies received by Governments since last reporting to the Human Rights Council, as well as observations and recommendations issued by the Special Rapporteur in these cases, are contained in an addendum to the present report (A/HRC/24/41/Add.5).

19. The cases addressed over the past year reveal that many ongoing barriers to the full enjoyment of the rights of indigenous peoples persist throughout the world. These cases involve threats to the enjoyment of indigenous peoples’ rights to their traditional lands and resources, acts of violence against indigenous peoples and individuals, including against indigenous women and children, the forced removal of indigenous peoples for large-scale development projects, the suppression of indigenous peoples own forms of organization and self-government, and conditions of poverty and related social ills that are perpetuated by patterns of discrimination.

20. Also, on several occasions since last reporting to the Human Rights Council, the Special Rapporteur has issued public statements concerning situations that, in his view, require immediate and urgent attention by the Governments concerned. Public statements were issued in relation to the following situations: acts of violence between indigenous Tagaeri-Taromenane and Waorani peoples of the Yasuní Biosphere Reserve, Ecuador; rising tensions and violence against indigenous peoples by non-indigenous settlers in the Bosawas Reserve, Nicaragua; protests by First Nations and a month-long hunger strike by the Chief of the Attawapiskat First Nation, in Canada; violent clashes between indigenous protesters and members of the military that resulted in the death of six indigenous persons, in Guatemala; the imminent sale of land that encompasses a site of spiritual significance to indigenous peoples in South Dakota, United States; and a process of dialogue to address the military presence in the Nasa territory, Colombia.

4. Thematic studies

21. For the past three years, the thrust of the thematic focus of the Special Rapporteur has been on the issue of extractive industries affecting indigenous peoples. The Special Rapporteur’s last report on this issue is contained in the main report presented to the Human Rights Council this year. As detailed in the main report, over the past year, the Special Rapporteur has participated in numerous meetings to gather perspectives on the issue from indigenous peoples, Governments, and companies, including meetings in Australia, Norway, Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States. Additionally, as part of his study, he launched an online forum to

gather examples of specific extractive projects that are being carried out in or near indigenous peoples territories. The Special Rapporteur is grateful for the numerous contributions provided through these media from indigenous peoples, Governments, companies, and non-governmental organizations from around the world.

22. A second area of thematic focus of the Special Rapporteur has been to provide comments on the need to harmonize the myriad activities within the United Nations system that affect indigenous peoples. In 2012, the Special Rapporteur's report to the General Assembly (A/67/301) provided an overview of the various processes and programmes within the United Nations system that are of particular relevance to indigenous peoples or about which indigenous peoples have expressed concern. These include processes and programmes related to UNESCO; the Food and Agriculture Organization of the United Nations; the World Intellectual Property Organization; and the World Bank Group; as well as processes carried out within the framework of United Nations treaties like the Convention on Biological Diversity and the United Nations Framework Convention on Climate Change.

23. The Special Rapporteur notes that the United Nations has done important work to promote the rights of indigenous peoples but that greater effort is needed to ensure that all actions within the United Nations system that affect indigenous peoples are in harmony with international standards, particularly those standards articulated in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.
