الأمم المتحدة

A/HRC/EMRIP/2011/2

الجمعية العامة

Distr.: General
26 May 2011
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية
الدورة الرابعة
١١-١٥ تموز/يوليه ٢٠١١
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت
الدراسة المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات

الدراسة النهائية المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات

تقرير آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية*

موجز

تستكمل هذه الدراسة التقرير المرحلي المقدم من آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية (A/HRC/EMRIP/2010/2) من خلال التركيز على أمثلة الممارسات الجيدة المتعلقة بمشاركة الشعوب الأصلية في مختلف مستويات صنع القرار. وينبغي قراءة هذه الدراسة بالاقتران مع التقرير المرحلي.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

(A) GE.11-13456 060711 110711

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٨	٣
ثانياً –	تحديد الممارسات الجيدة	٩-١٥	٤
ثالثاً –	عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية	١٦-٣٩	٥
	ألف – عمليات ومؤسسات صنع القرار للسكان الأصليين	١٧-٢٢	٥
	باء – برلمانات ومنظمات الشعوب الأصلية	٢٣-٣٠	٧
	جيم – النظم القانونية للشعوب الأصلية	٣١-٣٥	٩
	دال – دور نساء الشعوب الأصلية في صنع القرار	٣٦-٣٩	١١
رابعاً –	المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية	٤٠-٨٣	١٢
	ألف – المشاركة في العمليات الانتخابية	٤٠-٤١	١٢
	باء – المشاركة في العمليات البرلمانية	٤٢-٥٠	١٢
	جيم – المشاركة المباشرة في الإدارة	٥١-٦٣	١٤
	دال – المشاركة في نظم الحوكمة الهجينة	٦٤-٦٥	١٧
	هاء – الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة	٦٦-٧٢	١٧
	واو – المشاركة في المنتديات والعمليات الإقليمية والدولية	٧٣-٧٩	١٩
	زاي – نماذج أخرى من الممارسات السلمية	٨٠-٨٣	٢٠
المرفق			
	مشورة رقم ٢(٢٠١١) مقدمة من آلية الخبراء: الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرار		٢٢

أولاً – مقدمة

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

٢- وقدمت آلية الخبراء تقريرها المرحلي بشأن الدراسة (A/HRC/EMRIP/2010 /2) إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة عشرة، وهو تقرير يتناول المناقشات التي جرت في الدورة الثالثة للآلية، المعقودة في تموز/يوليه ٢٠١٠. وقد أجرت آلية الخبراء، في ذلك التقرير، تحليلاً للإطار الدولي لحقوق الإنسان ذي الصلة، ولعمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية، ولمشاركة الشعوب الأصلية في آليات صنع القرارات المرتبطة بالمؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية.

٣- ورحب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٧/١٥، بنجاح آلية الخبراء في إكمال تقريرها المرحلي وشجعها على استكمال الدراسة وفقاً لقرار المجلس ١٣/١٢، وطلب إليها أن تسوق أمثلة لممارسات جيدة على مستويات مختلفة من صنع القرار.

٤- ويستكمل هذا التقرير النهائي عن الدراسة المتعلقة بالشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرارات التقرير المرحلي عن طريق التركيز على أمثلة من الممارسات الجيدة لمشاركة الشعوب الأصلية في مختلف مستويات صنع القرار.

٥- وكما هو الحال بالنسبة للدراسة الأولى لآلية الخبراء، تتضمن الآلية نصائح ترتبط بالدراسة ذات الصلة (انظر المرفق)، والتي تتعلق، في هذه الحالة، بالشعوب الأصلية وبحقها في المشاركة في صنع القرار.

٦- والأمثلة على الممارسات الجيدة المبينة في هذا التقرير مستمدة من أبحاث آلية الخبراء ومن التقارير الواردة، بعد طلب الحصول على معلومات من الدول ومن مصادر أخرى، ومن حلقة عمل فنية عقدت في آذار/مارس ٢٠١١.

٧- وقد تساعد الأمثلة المبينة أدناه الدول والشعوب الأصلية والمنظمات الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها في حماية وتعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار.

٨- وقدم العديد من المراقبين، في الدورة الثالثة لآلية الخبراء، تعليقات على واجب الدولة في الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية، وقد استُخدمت هذه التعليقات لإثراء هذا التقرير بالمعلومات، وبخاصة المشورة رقم ٢ (انظر المرفق).

ثانياً – تحديد الممارسات الجيدة

٩- أولاً، من الصعب تحديد ما يشكل في الواقع ممارسة "جيدة" تنطوي على مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار، وثانياً، من الصعب تقييم ما إذا كان يمكن وصف ممارسة ما بـ "الجيدة"، لعدة أسباب ليس أقلها المسافة التي تفصل آلية الخبراء عن السياق الذي يتم فيه اتباع هذه الممارسات. وثالثاً، من الصعب الحصول على معلومات شاملة من جميع المناطق.

١٠- وقد تكون الآليات التي تتيح مشاركة الشعوب الأصلية في عمليات صنع القرارات الخارجية غير المتعلقة بها إشكالية لأسباب مختلفة منها أن هذه الآليات تعمل في بيئات لا تكون فيها الشعوب الأصلية مهيمنة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، وفي حين تعزز هذه الآليات مشاركة الشعوب الأصلية، فإنها لا تذهب إلى حد توفير فرص لها تكون متكافئة مع الفرص المتاحة للأفراد والشعوب من غير السكان الأصليين؛ أو أنها لا تسمح بتأثير أكبر للشعوب الأصلية على القرارات في الممارسة العملية؛ لأنها تُنفَّذ بشكل سيئ، أو تواجه مشكلات لا يمكن التنبؤ بها مسبقاً؛ أو لأنها تعطي الأفضلية لمشاركة أفراد معينين من الشعوب الأصلية على آخرين، مما يثير شواغل بشأن قدرتها على تحقيق المساواة بين الأفراد.

١١- وللأسباب المذكورة أعلاه، لا يمكن لآلية الخبراء أن تتحقق من أن جميع الممارسات المذكورة في هذا التقرير ليست محل خلاف أو أنها جيدة فعلياً من جميع النواحي. وبإمكان آلية الخبراء، بطبيعة الحال، الإشارة فقط إلى أن عناصر بعض الممارسات تبدو إيجابية في بعض جوانبها استناداً إلى البحوث التي تجريها والتقارير التي ترد إليها.

١٢- ولتقييم ما إذا كانت الممارسة جيدة، جعلت آلية الخبراء إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية أساساً لمعاييرها.

١٣- وتعتبر آلية الخبراء العوامل المبينة أدناه هامة في معرفة ما إذا كانت الممارسة جيدة أم لا مع أن قائمة العوامل هذه غير مكتملة. وربما يكون مدى مشاركة الشعوب الأصلية في صوغ الممارسة واتفاقها بشأنها، أكثر المؤشرات الهامة التي تدل على كون الممارسة جيدة. وتشمل المؤشرات الأخرى المدى الذي يمكن أن تصل إليه الممارسة في الأمور التالية:

- إتاحة وتعزيز مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار
- تمكين الشعوب الأصلية من التأثير في نتائج القرارات التي تخصها
- إعمال حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها
- اشتمالها، حسب الاقتضاء، على إجراءات و/أو عمليات تشاور فعالة لالتماس الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية.

١٤- وقد أدرجت في التقرير بعض الممارسات حتى عندما يكون هناك احتمال لعدم تنفيذها بشكل جيد، وذلك من أجل تسليط الضوء على ضرورة أن تحمي هذه الممارسات مشاركة الشعوب الأصلية في عملية صنع القرار وتعززها.

١٥- ويمكن إيجاد الممارسات الجيدة، في قانون و/أو برنامج سياساتي و/أو مشروع منفرد و/أو مكون من مكونات مشروع.

ثالثاً - عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية

١٦- إن عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية في سياق هذا التقرير هي عمليات ومؤسسات للشعوب الأصلية؛ وبعبارة أخرى، فإنها تعمل لصالح الشعوب الأصلية ووفقاً لممارسات تحددها هذه الشعوب. وهذا لا يعني أن عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية ينبغي إلى أن تكون تقليدية بالمعنى التاريخي؛ لكنها، بدلاً من ذلك، قد تشمل عمليات ومؤسسات تطورت مع مرور الزمن، مما يعني إمكانية احتوائها على ممارسات أحدث استجابة لمؤثرات خارجية في بعض الأحيان. وفي بعض الحالات، قد تنشأ عمليات ومؤسسات صنع القرار للسكان الأصليين كذلك نتيجة لنقاش وحوار أو حتى نتيجة اتفاق مع الدولة. وقد تحظى عمليات صنع القرارات الداخلية باعتراف الدولة وتخضع لقانونها.

ألف - عمليات ومؤسسات صنع القرار للسكان الأصليين

١٧- هناك العديد من مؤسسات الشعوب الأصلية التي لديها عملياتها الخاصة بصنع القرار، وبعضها مذكور في التقرير المرحلي لآلية الخبراء[(١)]. ولا يزال العديد من هذه المؤسسات يتلقى الدعم من المجتمعات المحلية على الرغم من محدودية أو عدم اعتراف الدولة بها. ويتجسد الحق في الاحتفاظ بهذه العمليات والمؤسسات المتميزة في مجال صنع القرار في المواد ٥ و٢٠ و٣٤ من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وفي غيره من الصكوك.

١٨- وبصورة عامة، فإن الأداء الحالي لعمليات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية والمؤسسات المرتبطة بهذه العمليات يتسم بالإيجابية كونها تسهل مشاركة الشعوب الأصلية وأفراد هذه الشعوب في إدارة الشؤون العامة بطرق تتماشى فلسفياً وثقافياً مع فهم الشعوب الأصلية للحوكمة. والملاحظ أن عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية للشعوب الأصلية تعبر عن درجة من درجات استقلال الشعوب الأصلية وتقريرها لمصيرها، بعيداً عن أي تأثير خارجي يُفرض عليها، على الرغم من أنه قد يكون للدولة السلطة العليا بموجب قانونها، وينطبق ذلك على بعض الأمثلة المذكورة أدناه.

---

(١) A/HRC/15/35، الفقرات ٤٢-٦٦.

١٩- ويمكن الاطلاع على أمثلة لصنع القرار لدى الشعوب الأصلية في إدارة هذه الشعوب للموارد في المناطق والمحميات الخاصة بها[٢]. وتشمل الممارسات الناجحة تلك التي يحترم فيها المجتمع المحلي والسلطات الأخرى عمليات الشعوب الأصلية لصنع القرارات ومعارفها التقليدية. وثمة نظام مثالي[٣] في هذا الصدد هو نظام ساسي المستخدم في هاروكو في إندونيسيا، حيث تتولى مؤسسات الشعوب الأصلية *"كيوانغ"* على مدى أجيال تنظيم المجتمع المحلي بما يضمن بقاءه ملتزماً وموحداً في إدارة الثروة السمكية والموارد الساحلية الأخرى الهامة. وهناك مثال آخر هو أنظمة كايمونا العرفية للصيد في نيوزيلندا، التي تسمح للماوري بإدارة الصيد التقليدي في بعض المناطق، بما في ذلك من جانب مؤسسات شعب الماوري المنظَّمة وفقاً لمعتقداته الخاصة، وإن كانت الحكومة هي التي تتولى إدارة الصيد في نهاية المطاف.

٢٠- أما كونايالا *كوماركا* فهي إحدى خمس وحدات إقليمية خاصة في بنما تتمتع بالاستقلال الإداري من خلال مجالس عامة وتقليدية وإقليمية ومحلية. وتخضع *الكوماركا* لتقاليد وعادات كونا، وتتخذ قراراتها في إطار ما نص عليه الدستور والتشريعات. وتتخذ الشعوب الأصلية معظم القرارات المتعلقة بالمسائل الثقافية والاقتصادية والسياسية التي تؤثر عليها، وتقوم كذلك برصد حقوق الشعوب الأصلية. ويحكم *الكوماركا* مجلس كونا العام، وهو السلطة العليا في الوحدة ويضم المجالس المحلية للمجتمعات المحلية البالغ عددها ٤٩، والتي يمثِّل كلاً منها رئيسٌ (يدعى *سايلا*). ويدير المنطقة قادة عامون ثلاثة (الكاسيك) ينتخبهم مجلس كونا العام. ويجتمع المجلس لمدة أربعة أيام كل ستة أشهر. وبالإضافة إلى ممثلي المجتمعات المحلية *"سايلا"* البالغ عددهم ٤٩ ممثلاً، فإن مشاركة ممثلي الجمعية الوطنية إلزامية في المجلس الوطني كما هو الحال بالنسبة لمحافظ الإقليم وممثلي المقاطعات الأربع والمديرين الإقليميين لكل مؤسسة أنشئت في إطار *الكوماركا*. وعلاوة على ذلك، يجب على كل مجتمع محلي أن يضم امرأة واحدة من الشعوب الأصلية في وفده[٤].

٢١- وفي الولايات المتحدة الأمريكية، تحتفظ أمم كثيرة من أمم الهنود الأميركية بما تبقى لها من سيادة على الأراضي، وإن كانت هذه السيادة تُمارس في بعض الأحيان على مناطق أصغر بكثير من المناطق التي كانت تسيطر عليها تاريخياً. وفي الممارسة العملية، فإن المذهب القانوني المجسد في القانون الدستوري للولايات المتحدة يتيح للأمم الهندية الأمريكية وضع

---

(٢) See Indigenous and Community Conserved Areas, "Indigenous and Community Conserved Areas" .2009, available from www.iccaforum.org

(٣) He Hong Mu Xiuping and Eliza Kissya with Yanes, "Indigenous knowledge and customary law in natural resource management: experiences in Yunnan, China and Haruku, Indonesia", Asia .Indigenous Peoples Pact Foundation, 2010

(٤) منظمة العمل الدولية، *التطبيق العملي لحقوق الشعوب الأصلية والقبلية: دليل لتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩* (جنيف، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٩). المتاح على العنوان الشبكي التالي: .www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_106474.pdf

القوانين وفقاً لهياكلها الخاصة بالحوكمة ويتيح لها العمل في إطار النظم القانونية الخاصة بها. لكن المذهب الدستوري لسلطة الكونغرس يعني أن بإمكان الكونغرس في جلسته العامة سن تشريعات تبطل القانون الهندي الأمريكي(٥).

٢٢- وفي كندا، دخل عدد من الأمم الأولى في اتفاقات مع حكومات المقاطعات الكندية والحكومة الاتحادية تخولها ممارسة قدر أكبر من الحكم الذاتي على أراضيها، ومنها أمة نيسغا في كولومبيا البريطانية(٦)، ويتماشى ذلك مع السياسة الكندية للاعتراف بالحق الطبيعي للأمم الأولى في الحكم الذاتي(٧). وتمارس حكومة نيسغا ليسيمس الحكم الذاتي على جوانب كثيرة، بما في ذلك التعليم والأراضي والموارد(٨). وفي الجهة الأخرى من كندا، شكلت شعوب نوناتسيافوت في نيوفاوندلاند حكومة تمارس الحكم الذاتي في مجالات الصحة والتعليم والثقافة، وفقاً للاتفاق المبدئي بشأن مطالبات إنويت لابرادور المتعلقة بالأراضي(٩).

باء - برلمانات ومنظمات الشعوب الأصلية

٢٣- هناك عدد من الأمثلة على برلمانات ومنظمات الشعوب الأصلية التي تمكِّن الشعوب الأصلية من التأثير في صنع القرار في المسائل التي يمكن أن يكون لها علاقة بهم.

٢٤- والبرلمانات الصامية التي تم تأسيسها في النرويج والسويد وفنلندا في الأعوام ١٩٩٢ و١٩٨٩ و١٩٩٥ على التوالي، هي هيئات استشارية لتحقيق عدد من الأهداف بينها تسهيل التشاور مع الصاميين بشأن المسائل التي تؤثر عليهم. وتختلف ولاية هذه البرلمانات وقواعدها التنظيمية من بلد إلى آخر.

٢٥- وفي السويد، مُنح برلمان الصامي مسؤوليات خاصة تتعلق بالمشاركة في صنع القرار؛ فهو يقرر، على سبيل المثال، توزيع منح الدولة وتوزيع الأموال الأخرى المتاحة لشعب الصامي؛ ويعين مجلس مدارس الصاميين؛ ويدير مشاريع لغة الصامي؛ وهو الوكالة الإدارية

---

(٥) David Getches, Charles F. Wilkinson and Robert A. Williams, Jr., *Cases and Materials on Federal Indian Law*, 5th ed. (Thomson/West, 2005).

(٦) See Nisga'a Final Agreement, available from www.nisgaalisims.ca/nisgaa-final-agreement.

(٧) See submission of the Government of Canada to the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, July 2010. See also the submission of the University of Arizona Rogers College of Law Indigenous Peoples Law and Policy Program, "Best Practices for the Participation of First Nations in the Governance of Canada" (1 March 2011). Submissions to the Expert Mechanism are on file with secretariat of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.

(٨) Nisga'a Final Agreement (see footnote 7).

(٩) انظر Department of Labrador and Aboriginal Affairs, Newfoundland Labrador, Canada, www.laa.gov.nl.ca/laa/land_claims/index.html#1.

المسؤولة عن تربية غزال الرنة؛ ويشارك في التخطيط الاجتماعي ويرصد مدى تلبية احتياجات شعب الصامي، بما في ذلك المصالح الصناعية المرتبطة بغزال الرنة في الأرض والمياه؛ وينشر معلومات عن ظروف الصاميين[١٠].

٢٦- وفي فنلندا، يتعين على السلطات، بموجب الباب ٩ من قانون برلمان الصامي لعام ١٩٩٥، التفاوض مع هذا البرلمان بشأن جميع التدابير المهمة التي قد تؤثر بشكل مباشر على مركز الصاميين بوصفهم من السكان الأصليين[١١].

٢٧- ويسلم الاتفاق المبرم بين حكومة النرويج وبرلمان الصامي حول إجراءات التشاور، بحق الصاميين في استشارتهم بشأن المسائل التي قد تؤثر عليهم مباشرة، ويحدد الإجراءات التي تنطبق على الحكومة ووزاراتها ومديرياتها وغيرها من الوكالات أو الأنشطة التابعة للدولة في المسائل التي قد تؤثر على مصالح الصاميين تأثيراً مباشراً، بما في ذلك التشريعات والقواعد التنظيمية والقرارات الإدارية الخاصة أو الفردية، والمبادئ التوجيهية والقرارات[١٢].

٢٨- وفي الفلبين، تم بموجب قانون حقوق الشعوب الأصلية لعام ١٩٩٧ إنشاء هيئة استشارية تضم زعماء تقليديين، وشيوخ وممثلين عن قطاعات مختلفة من النساء والشباب من السكان الأصليين، تقدم المشورة إلى اللجنة الوطنية للشعوب الأصلية بشأن المسائل المتعلقة بمشاكل الشعوب الأصلية وتطلعاتها ومصالحها. وفي عام ٢٠٠٣، اعتمدت اللجنة مجموعة من المبادئ التوجيهية الخاصة بتشكيل الهيئة الاستشارية وتفعيلها، وهي مبادئ تقر بتشكيل الهيئات الاستشارية على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية، وكذلك على مستوى المجتمع المحلي عند ظهور الحاجة لإجراء مشاورات مركزة. وتقيِّم الهيئة الاستشارية، في جملة أمور، القضايا والشواغل الهامة للشعوب الأصلية، وتقدم تعليقات وتوصيات بشأن السياسات التي تعتمدها اللجنة[١٣].

٢٩- وفي كاليدونيا الجديدة، يتعين على الكونغرس التشاور مع مجلس الشيوخ العرفي، الذي يتألف من أعضاء مجلس الشيوخ من الكاناك الممثلين لكل واحدة من المناطق التقليدية في كاليدونيا الجديدة، عند النظر في أي قانون أو سياسة عامة تمس هوية الكاناك. وعندما

---

(١٠) انظر مساهمة السويد إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، دورة العام ٢٠١٠، المتاحة على العنوان التالي:
www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

(١١) انظر مساهمة فنلندا إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، دورة عام ٢٠١٠، المتاحة على العنوان التالي:
www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm; ILO guide to ILO Convention n. 169 (see footnote 5); and A/HRC/18/35/Add.2.

(١٢) انظر مساهمة النرويج إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية، دورة عام ٢٠١٠، المتاحة على العنوان التالي:
www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

(١٣) دليل منظمة العمل الدولية لتطبيق اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (انظر الحاشية ٥).

يعترض مجلس الشيوخ العرفي على القانون أو السياسة، يجب على الكونغرس إعادة النظر في قراره قبل اعتماد موقف في هذا الشأن[١٤]. وفي حين تحفظ هذه الممارسة غلبة رأي كونغرس كاليدونيا الجديدة فيما يتعلق بالمسائل التي تكتسي أهمية أساسية للكاناك، فإنها توفر الفرصة لممثلي الكاناك للمساهمة في مداولات الكونغرس.

٣٠- ويشكل مؤتمر إنويت القطبي مثالاً جيداً للتعاون الإقليمي بين الشعوب الأصلية. فالمؤتمر يعقد كل أربع سنوات جمعياته العمومية التي تناقش قضايا مثل تنمية الموارد وتغير المناخ. وتجمع قمة قادة إنويت الحكومات الإقليمية والوطنية لأمم إنويت[١٥].

جيم - النظم القانونية للشعوب الأصلية

٣١- بموجب المواد ٥ و٢٧ و٣٤ و٤٠، يؤكد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية على حق الشعوب الأصلية في الحفاظ على نظمها القانونية الخاصة بها وفي تعزيزها. كما تنص المادتان ٨ و٩ من الاتفاقية المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩) لمنظمة العمل الدولية على مزيد من التفصيل عن هذه الحقوق. ويمكن للنظم القانونية للشعوب الأصلية، بما في ذلك الجوانب التشريعية والقضائية والإجرائية، أن تحافظ على الوئام داخل مجتمع الشعوب الأصلية وتعزز قدرة هذه الشعوب على أن تؤثر تأثيراً خارجياً في صنع القرار.

٣٢- ورغم أن لدى بنغلاديش نظاماً موحداً للحكم، فإن النظام القانوني والإداري لأقاليم تشيتاغونغ منفصل ومتميز عن النظام القانوني والإداري في أجزاء أخرى من البلد. وبشكل غير رسمي، ما زالت هناك نظم عدالة مطبقة في كثير من مجتمعات الشعوب الأصلية تُستخدم لتسوية الخلافات بشأن المسائل المدنية والجنائية الصغيرة على حد سواء. ومؤسسات العدالة التقليدية، أي قيادات الدوائر الثلاث، والرؤساء *"موزا" و"الكاربار يس"* في القرى، تكمل

---

(١٤) انظر مساهمة المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية إلى آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية بعنوان "Some examples of good practices for indigenous peoples' participation in decision making: political participation, consultation standards, and participation in development projects" (بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة المتعلقة بمشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار: المشاركة السياسية، ومعايير التشاور، والمشاركة في المشاريع الإنمائية) (١١ آذار/مارس ٢٠١١).

(١٥) Submission by Sara Olsvig to the technical workshop on good practices associated with indigenous peoples and the right to participate in decision-making of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (9-10 March 2011).

عمل مؤسسات عدالة الدولة وهي تقر بولايتها القضائية بشأن المسائل التي تنطوي على قوانين الأسرة القائمة على العرف، وبعض الحقوق المتعلقة بالأراضي والموارد الطبيعية.(١٦)

٣٣- أما دعم ممارسة النظم القانونية للشعوب الأصلية في ولاية صباح في ماليزيا لضمان استمرار استقلالية هذه النظم فقد كان نتيجة لدعوات متكررة من زعماء الشعوب الأصلية ومؤسساتها. ويشكل الدعم المالي الذي تقدمه الحكومة الاتحادية لتحسين صورة المحاكم المحلية في ولاية صباح، والتي كانت مهملة لعقود من الزمن، أحد الأمثلة على ذلك، وهو دعم قُدم لِيُستخدم في جملة أمور منها بناء محاكم جديدة للشعوب الأصلية ومركزاً لتدريب موظفي هذه المحاكم، بما يتيح نقل المعارف المتعلقة بالنظم القانونية للسكان الأصليين إلى قيادات شابة(١٧).

٣٤- وتمثل النظم القانونية للشعوب الأصلية في محافظتي راتاناكيري ومونـدولكيري في كمبوديا ممارسة جيدة، رغم أنها لم تحظ باعتراف رسمي من الدولة. وعادة ما تكون هذه النظم متسقة مع قيم الشعوب الأصلية، بما في ذلك ما يتعلق بمشاركة جميع الأفراد والأسر المتضررين من جريمة مزعومة. وأوضح بعض القرويين أنهم يقدرون نظمهم القانونية لأنها تخص الجميع - المجتمع المحلي - ولأن الأحكام التي تصدرها تعكس آراء الأغلبية. وعلاوة على ذلك، يتم، في بعض المجتمعات، اختيار رؤساء القرى المسؤولين عن جملة أمور منها الحفاظ على السلم في المجتمع المحلي، بتوافق الآراء، وعلى أساس معايير تشمل مدى تصرفهم وفقاً لمصالح الجماعة(١٨).

٣٥- ويقر دستور المكسيك بحق الشعوب الأصلية في تقرير المصير، وخصوصاً فيما يتعلق بالانتخابات وبممارسة أشكال الحوكمة الخاصة بهم (المادة ٢). وبالطريقة نفسها، يسلم دستور أواكساكا (المادتان ١٦ و٢٥) بحق الشعوب الأصلية في انتخاب وترشيح سلطاتها وممثليها في البلديات وفقاً لنظمها القانونية والسياسية.

---

(١٦) Raja Devasish Roy, Sara Hossain, Dr. Meghna Guhathakurta, "Access to Justice for Indigenous Peoples in Bangladesh", United Nations Development Programme (UNDP, Bangkok, 2007). Available from http://regionalcentrebangkok.undp.or.th/practices/governance/a2j/docs/CaseStudy-02-Bangladesh.pdf.

(١٧) Jens Dahl, Genevieve Rose, "Development and Customary Law", *Indigenous Affairs*, International Work Group for Indigenous Affairs, 2010. Available from http://issuu.com/iwgia/docs/ia_1_2_2010.

(١٨) Maria Backstrom, Jeremy Ironside, Gordon Paterson, Jonathan Padwe, Ian G. Baird, "Indigenous Traditional Legal Systems and Conflict Resolution in Ratanakiri and Mondulkiri Provinces, Cambodia" (UNDP, Bangkok, 2007).

دال – دور نساء الشعوب الأصلية في صنع القرار

٣٦- تتمتع المرأة، بموجب قانون حقوق الإنسان وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، بالحق في المساواة في ممارسة حق الشعوب الأصلية في المشاركة في عمليات ومؤسسات صنع القرارات الداخلية والخارجية.

٣٧- وما زالت المرأة تضطلع، في العديد من مجتمعات الشعوب الأصلية، بأدوار هامة في صنع القرار، بما في ذلك ما يتعلق بالمناسبات الثقافية والاحتفالية التي تمثل مجالاً للتفاعل والتعلم ونقل المعرفة بين الأجيال. ومن خلال هذه العمليات، تحصل المرأة على فرصة تمكين نفسها وتمكين الآخرين. كما تتخذ النساء قرارات يومية هامة تتعلق بالزراعة وباختيار المحاصيل، فضلاً عن الإمدادات اليومية من الطعام للأسرة، مما يسهم في توفير سبل عيش الأسر والمجتمعات المحلية.

٣٨- وفي شمال شرق الهند، حيث لا تزال مجتمعات السكان الأصليين تعاني من الصراعات، تلعب نساء شعب ناغا دوراً هاماً في حفظ السلم. وقد أقر كثيرون بأن القرارات التي اتخذتها نساء ناغا في حالات التوتر ساعدت في نزع فتيل الصراعات وصون السلم(١٩).

٣٩- وتلقت آلية الخبراء معلومات عن نوبي كيثيل – رابطة أسواق نسائية للشعوب الأصلية في مانيبور، الهند – كمثال على مشاركة نساء الشعوب الأصلية في صنع القرارات الحكومية، وإن كان ذلك من خلال الاحتجاج السلمي والتحريض وليس من خلال عمليات رسمية لإسماع صوت النساء من الشعوب الأصلية(٢٠). ونجحت نوبي كيثيل بعد جهود حثيثة في التأثير على قرارات الحكومة ودفعتها إلى النظر في بناء متجر كبير في محيط أسواق نوبي كيثيل. ونتيجة لذلك، واستجابة لمطالب نساء نوبي كيثيل، تم تشييد مبنى جديد يضم السوق "الخاصة بهن".

---

(١٩) Submission by the Asia Indigenous Peoples' Pact to the Expert Mechanism, "Good practices of indigenous peoples' participation in decision making" (March 2011).

(٢٠) Submission by the Centre for Organisation Research and Education to the Expert Mechanism, "Human rights and indigenous peoples" (1 March 2011).

رابعاً – المشاركة في آليات صنع القرار المرتبطة بالمؤسسات والعمليات الحكومية وغير الحكومية التي تؤثر على الشعوب الأصلية

ألف – المشاركة في العمليات الانتخابية

٤٠- في أستراليا، يهدف برنامج مشاركة الشعوب الأصلية في الانتخابات إلى تمكين هذه الشعوب من ممارسة حقها في التصويت ولتحسين مستويات المعرفة الخاصة بالعمليات الديمقراطية والانتخابية وزيادة معدلات التسجيل في السجلات الانتخابية[٢١].

٤١- وفي كثير من البلدان، اختارت الشعوب الأصلية المشاركة بنشاط في العملية الانتخابية الرئيسية، بما في ذلك عن طريق الترشح أو تشكيل أحزاب سياسية مستقلة للشعوب الأصلية[٢٢].

باء – المشاركة في العمليات البرلمانية

٤٢- وفقاً للمعلومات التي تم الحصول عليها في مقابلات مع برلمانيين من الشعوب الأصلية، لا بد من الإشارة إلى المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية وبتثقيف وتدريب مشرعي الأكثرية وموظفي البرلمان في مجال قضايا الشعوب الأصلية[٢٣].

٤٣- ويمكن لآليات تضمن تمثيل الشعوب الأصلية في برلمانات الدول أن توفر فرصة هامة للشعوب الأصلية للمشاركة والتأثير في عملية صنع القرارات المتعلقة بمجموعة من القضايا. فعلى سبيل المثال، ضمِن الماوري في نيوزيلندا تمثيلهم في البرلمان منذ عام ١٨٦٧. فكل شخص من أصل ماوري يمكنه أن يختار بين أن يكون على القوائم الانتخابية للماوري أو على القوائم الانتخابية العامة. ومنذ عام ١٩٩٦، يتغير عدد مقاعد الماوري في مجلس النواب وفقاً لنسبة الماوري المسجلين في السجلات الانتخابية مقارنة بالسجلات الانتخابية العامة. ويبلغ عدد مقاعد الماوري حالياً في مجلس النواب سبعة مقاعد. ويضم مجلس النواب أيضاً لجنة مختصة بشؤون الماوري يحيل إليها المجلس أي قضية يكون لها تأثير على الماوري[٢٤].

---

(٢١) Submission by Oleh Protsyk to the technical workshop on good practices associated with indigenous peoples and the right to participate in decision-making of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (9-10 March 2011).

(٢٢) المرجع نفسه.

(٢٣) Elizabeth Powley, “Diversity in Parliament: listening to the voices of minorities and indigenous peoples”, Inter-Parliamentary Union and UNDP (2010). Available from www.ipu.org/splz-e/chiapas10/interview.pdf.

(٢٤) See contribution of New Zealand to the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, 2010 session, available from www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/ExpertMechanism/3rd/contributions.htm.

وبالمثل، حصل الباتوا في بوروندي على مقاعد دائمة في مجلسي الجمعية الوطنية، علاوة على ضمان مشاركة الباتوا في اللجنة الوطنية للأراضي[٢٥].

٤٤- وفي إقليم خانتي - مانسيسكي المتمتع بالحكم الذاتي والتابع للاتحاد الروسي، يضم هيكل مجلس الدوما الإقليمي (البرلمان) مجلساً للشعوب الأصلية. وفي الإقليم حصة تمثيلية للشعوب الأصلية منصوص عليها في التشريعات[٢٦]. وثمة حل إيجابي آخر على مستوى المحافظات هو الضمانة الإضافية المتمثلة في حصول النينيتز على تمثيل مباشر في مقاطعة *أوكروج* المستقلة[٢٧].

٤٥- ويمكن لنظم التمثيل النسبي في الانتخابات المساعدة في انتخاب أفراد من الشعوب الأصلية في برلمانات الدول، كما هو مبين، على سبيل المثال، في الدستور المؤقت لنيبال[٢٨]. ومع ذلك، قد تكون هناك حاجة إلى تدابير لضمان أن يؤدي انتخاب أفراد الشعوب الأصلية إلى التأثير في عملية صنع القرار.

٤٦- ويتعاون فرع غرينلاند في مؤتمر إنويت القطبي الذي يمثل السكان الأصليين في غرينلاند، تعاوناً وثيقاً مع حكومة غرينلاند من أجل وضع آليات أفضل للاستماع والتشاور فيما يتعلق بمشاريع التنقيب عن النفط والغاز، ومشاريع التعدين وغيرها من الصناعات الضخمة في غرينلاند. وعلاوة على ذلك، يحق لجميع مواطني غرينلاند التصويت في الانتخابات البرلمانية، وليس فقط الإنويت، إلا أن غالبية الممثلين في برلمان غرينلاند هم بحكم الواقع من الإنويت[٢٩].

٤٧- وفي الدنمرك، هناك مقعدان في البرلمان مخصصان لبرلمانيين من غرينلاند، ويمكن انتخاب أي برلماني من غرينلاند لهذين المقعدين، غير أن الإنويت يشغلون هذين المنصبين بصفة دائمة[٣٠].

٤٨- وتتعزز قدرة الشعوب الأصلية على التأثير في صنع القرارات البرلمانية عندما تنشئ البرلمانات هيئات داخلية تُعنى بالمسائل التي تحظى باهتمام مركزي من جانب الشعوب

---

(٢٥) Constitution of Burundi, as referred to by the Indigenous Peoples of Africa Co-ordinating Committee; see www.ipacc.org.za/eng/default.asp. See also Minority Rights Group International, Burundi, available from www.minorityrights.org/?lid=4703&tmpl=printpage.

(٢٦) A/HRC/15/37/Add.5. See also Kathrin Wessendorf, *An Indigenous Parliament? Realities and Perspectives in Russia and the Circumpolar North* (International Work Group of Indigenous Affairs, April 2005).

(٢٧) المرجع السابق.

(٢٨) A/HRC/12/34/Add.3.

(٢٩) Submission by Olsvig (see footnote 16).

(٣٠) المرجع السابق.

الأصلية، مثل لجان شؤون الشعوب الأصلية في الكونغرس المكسيكي، التي يمكن أن تؤثر في صوغ القوانين[٣١].

٤٩- وفي جنوب أفريقيا، ينص قانون القيادات التقليدية وإطار الحكم لعام ٢٠٠٣ على وجوب أن يقوم أمين البرلمان بإحالة أي مشروع قانون برلماني يتعلق بالقانون العرفي أو بأعراف المجتمعات التقليدية، قبل اعتماده في مجلس النواب حيث يُقدم، إلى المجلس الوطني للزعماء التقليديين للتعليق عليه[٣٢].

٥٠- وفي كولومبيا، ينص الدستور على حجز مقاعد برلمانية لممثلين عن الشعوب الأصلية تختارهم مجتمعاتهم المحلية مباشرة، بينها مقعدان (من أصل ١٠٢) في مجلس الشيوخ ومقعد واحد (من أصل ١٦٦) في مجلس النواب[٣٣].

جيم - المشاركة المباشرة في الإدارة

٥١- لا بد من الإشادة بالمشاركة المباشرة للشعوب الأصلية في تنفيذ الصكوك الدولية الرامية إلى حماية وتعزيز حقوق هذه الشعوب. فقد صدقت نيبال على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ في عام ٢٠٠٧، وأنشئت فرقة عمل حكومية رفيعة المستوى لاستعراض البرامج والسياسات الحكومية القائمة، وإعداد خطة شاملة لتنفيذ الاتفاقية. وتتألف فرقة العمل من ممثلين من ١٥ وزارة ذات صلة فضلاً عن ممثلين عن الشعوب الأصلية من المؤسسة الوطنية للنهوض بقوميات الشعوب الأصلية والاتحاد النيبالي لقوميات الشعوب الأصلية[٣٤].

٥٢- وأنشأت الأرجنتين مجلس مشاركة الشعوب الأصلية وكلفته بضمان مشاركة الشعوب الأصلية في مواءمة التشريعات المحلية مع اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩[٣٥]. وشكل المجلس مكتباً للتنسيق بين الممثلين على الصعيد الإقليمي ومجلس تنسيق يشرف على السجل الوطني لمجتمعات الشعوب الأصلية، ويحدد المشاكل ويضع الأولويات لحلها، فضلاً عن إعداد برنامج لأنشطة المعهد الوطني لشؤون السكان الأصليين على المدين الطويل والمتوسط[٣٦].

---

(٣١) Submisison by Protsyk (see footnote 22).

(٣٢) المرجع السابق.

(٣٣) ورقة من كاترين إيورن إلى حلقة العمل التقنية بشأن الممارسات الجيدة المرتبطة بالشعوب الأصلية، والحق في المشاركة في صنع قرارات آلية الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية (٩-١٠ آذار/مارس ٢٠١١).

(٣٤) منظمة العمل الدولية، دليل إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (انظر الحاشية ٥).

(٣٥) المرجع السابق.

(٣٦) المرجع السابق.

٥٣- وفي كينيا، شملت المشاورات الوطنية بشأن الدستور اجتماعات محددة للشعوب الأصلية أدت إلى اعتراف الدستور المعتمد في عام ٢٠١٠ بحقوق الرعاة في أراضيهم[٣٧].

٥٤- وفي جنوب أفريقيا، كان التركيز الرئيسي لمجلس خوي سان الاستشاري الوطني على "إشراك الحكومة في مسألة الاعتراف بالسلطة والهياكل التقليدية للشعوب الأصلية"[٣٨].

٥٥- وعلى مستوى الحكومة المحلية في نيوزيلندا، هناك مثال إيجابي هو المجلس الإقليمي لخليج بلنتي الذي يسمح لشعب الماوري بالتسجيل في قائمة منفصلة خاصة بالماوري على أن يُحدد عدد أعضاء المجلس بحسب عدد الأشخاص المسجلين في القائمة[٣٩].

٥٦- واعتمدت جمهورية الكونغو الديمقراطية قانون تعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية في عام ٢٠١٠. ويلاحظ المقرر الخاص أن القانون وُضع، وفقاً لكل المقاييس، بطريقة تشاركية، من خلال المشاورات مع الشعوب الأصلية نفسها، ومع المنظمات غير الحكومية الكونغولية والدولية ومع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات العامة الكونغولية ذات الصلة[٤٠]. وبموجب القانون، يصدر التكليف بالتشاور مع الشعوب الأصلية، عموماً، عند "النظر في أي تدابير تشريعية أو إدارية أو برامجية قد تؤثر على الشعوب الأصلية أو عند صياغتها أو عند تنفيذها" وينبغي التشاور أيضاً فيما يتعلق بالتدابير التي تؤثر على أراضي أو موارد الشعوب الأصلية أو بإنشاء مناطق محمية تؤثر على طريقة حياة هذه الشعوب. ويجب إجراء مشاورات بحسن نية بهدف الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من الشعوب الأصلية المعنية[٤١].

٥٧- وهناك مثال آخر هو إنشاء مجلس الشعوب الأصلية للمشاركة مباشرة في لجنة الإصلاح الوطني في عملية الإصلاح الوطني في تايلند. وكان تشكيل مجلس محلي مستقل للشعوب الأصلية في المناطق التي تقطنها أغلبية من شعوب كارن الأصلية بمثابة آلية لمشاركتها في إنشاء مكتب على صعيد المقاطعة، يصبح في وقت لاحق هيئة تنقل صوت الشعوب الأصلية فيما يتعلق بتنمية المقاطعة[٤٢].

---

(٣٧) Samburu Women for Education and Environment Development Organization, as reported in "Kenya's New Constitution Benefits Indigenous Peoples", Cultural Survival, 8 December 2010, available from www.culturalsurvival.org/news/kenya/kenyas-new-constitution-benefits-indigenous-peoples.

(٣٨) منظمة العمل الدولية واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب "جنوب أفريقيا: الأحكام الدستورية والتشريعية والإدارية المتعلقة بالسكان الأصليين"، ٢٠٠٩، المتاحة على العنوان الشبكي التالي: www.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/country_reports/Country_reports_SouthAfrica.pdf.

(٣٩) انظر أيضاً A/HRC/18/35/Add.4.

(٤٠) المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية "بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة" (انظر الحاشية ١٥).

(٤١) المرجع السابق.

(٤٢) Submission by Suraporn Suriyamonton (Network of Indigenous Peoples in Thailand) to the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples.

٥٨- وفي أستراليا، يمثل المؤتمر الوطني لأولى شعوب أستراليا مجموعة حديثة التأسيس تهدف إلى إسماع صوت السكان الأصليين وسكان جزر مضيق توريس على الصعيد الوطني(٤٣). ويضطلع المؤتمر بدور مهم بوصفه وسيلة لإسهام السكان الأصليين في الهياكل الرسمية للحوكمة، وذلك في سبيل الاعتراف بحقوق السكان الأصليين وسكان جزر مضيق توريس.

٥٩- وتشارك شعوب المايا في توتونيكابان في صنع القرار من خلال مجلس بلدي. ويتألف المجلس من ٤٨ ممثلاً، يأتي كل منهم من إحدى المقاطعات الثماني وأربعين في توتونيكابان، ويُنتخبون وفقاً لتقاليد المايا. ويتداول المجلس في المسائل المتعلقة بإدارة توتونيكابان في مجالات التعليم والقضايا الثقافية والبيئية والقضائية(٤٤).

٦٠- وفي غواتيمالا، تمثل أكاديمية لغات المايا كياناً مستقلاً من كيانات الدولة يشجع على تطوير لغات المايا في البلد. وتضم الأكاديمية ممثلاً عن كل مجموعة من المجموعات اللغوية وتلعب دوراً رئيسياً في تعزيز القانون المتعلق باللغات الوطنية وتمثل إطاراً معيارياً موحداً بشأن كتابة لغات المايا(٤٥).

٦١- وتتألف الرابطة الغواتيمالية لعُمَد وسلطات الشعوب الأصلية من عُمد بلديات الشعوب الأصلية المنتخبين وفقاً لممارسات الشعوب الأصلية المدرجة في الاتفاق الخاص بهوية الشعوب الأصلية وحقوقها. وتسترعي الرابطة الانتباه إلى مصالح الشعوب الأصلية في سياق الحكومات المحلية(٤٦).

٦٢- وأدى قانون حقوق التصويت في الولايات المتحدة لعام ١٩٦٥ الذي سُن لإعطاء الهنود الأميركيين صوتاً أكبر فيما يتعلق بالقوانين على الصعيدين الوطني والمحلي وصعيد الولايات، إلى تيسير مشاركة الأمريكيين من السكان الأصليين في صنع القرار، ولا سيما على الصعيد المحلي(٤٧).

٦٣- ويرى المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية إمكانية أن مشروع القانون الخاص بالتشاور في بيرو يمكن وصفه بأنه إيجابي ويذكر، في هذا الصدد، الدعم الذي تلقاه المشروع من منظمات الشعوب الأصلية. وينص وفقاً لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، على أن التوافق هو الهدف من المشاورات، وينص أيضاً على حل عملي في الحالات التي لا يتم فيها التوصل إلى اتفاق؛ ويتمثل هذا الحل في أن القرار النهائي يقع على

(٤٣) National Congress of Australia's First Peoples available http://natiotu.customers.ilisys.com.au/wp-content/uploads/2010/11/fact_sheet-what_is_the_congress.pdf

(٤٤) Submission by the Government of Guatemala to the Expert Mechanism (March 2011).

(٤٥) المرجع السابق.

(٤٦) المرجع السابق.

(٤٧) المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية "بعض الأمثلة على الممارسات الجيدة" (الحاشية ١٥).

عاتق الدولة، ولكن يجب على الدولة أن تقدم تبريراً لقرارها وتبين أنه ما زال يراعي حقوق الإنسان لمجتمعات الشعوب الأصلية المتضررة، وأن القرار يخضع للمراجعة القضائية[٤٨]. ومع ذلك، يبدو أن العملية التي تؤدي إلى اعتماد القانون قد توقفت.

دال – المشاركة في نظم الحوكمة الهجينة

٦٤- في نيوزيلندا، أبرمت بعض القبائل "إيوي" اتفاقات مع الحكومة للتعاون على إدارة الموارد الطبيعية، مثل البحيرات، الأمر الذي يبين أن الشعوب الأصلية قادرة على المشاركة مباشرة في صنع القرار في إطار ترتيبات شراكة مع الوكالات الحكومية[٤٩]. وبالمثل، فوضت الحكومة الاتحادية، في الولايات المتحدة، مسؤولية إدارة الأمور المتعلقة بالحيتان قوسية الرأس وصيدها في آلاسكا إلى المجتمعات المحلية المشتغلة بهذا الصيد في هذه المنطقة عن طريق عضوية تلك المجتمعات المحلية في لجنة إسكيمو آلاسكا لصيد الحيتان التي تعمل على حماية هذا النشاط وثقافته لدى الشعوب الأصلية في إطار قواعد اللجنة الدولية لصيد الحيتان[٥٠]. وفي كندا، أُبرم "اتفاق مطالبات أراضي منطقة نونوفوت" لعام ١٩٩٣ الذي يشمل بصورة أساسية مجالس إدارة مشتركة للأراضي والموارد تضمن للإنويت أن يُشرَكوا ويشاركوا فعلياً في القرارات المتعلقة بصون الأراضي وتنميتها مستقبلاً في مستوطنة نونوفوت[٥١].

٦٥- وفي منطقة مرتفعات شيتاغونغ في بنغلاديش، تشارك مؤسسات الشعوب الأصلية ومجالسها المنتخبة على مستوى المقاطعة والإقليم الحكومةَ المركزية السلطة الإدارية بواسطة موظفي المقاطعات والمقاطعات الفرعية.

هاء – الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة

٦٦- مع أن الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة مفهوم جديد نسبياً على الصعيد الدولي، فإنه أحد أهم المبادئ التي ترى الشعوب الأصلية أنه يمكن أن تحمي حقها في المشاركة. ويكون التنفيذ الفعلي في شكل قوانين وسياسات محددة. وقد ضُربت أمثلة على ذلك أعلاه، وتشمل مثال جمهورية الكونغو الديمقراطية التي سنت تشريعاً ينص على الاستشارة قصد الحصول على موافقة الشعوب الأصلية الحرة والمسبقة والمستنيرة.

---

(٤٨) المرجع السابق.

(٤٩) انظر مثلاً موقع وزارة البيئة في حكومة نيوزيلندا على الرابط التالي:
.www.mfe.govt.nz/publications/rma/nps-settlements-june09/html/page3.html

(٥٠) انظر الإفادة التي قدمتها السيدة أيورنس إلى حلقة العمل التقنية المعنية بالممارسات السليمة (انظر الحاشية ٣٥).

(٥١) المرجع السابق.

٦٧- وفي عام ٢٠٠٥، وضعت شركة نوفاتيك، وهي ثاني أكبر شركة للغاز الطبيعي في الاتحاد الروسي تعمل في مقاطعة يامال - نينيتز المستقلة، برنامجاً اجتماعياً - اقتصادياً من أجل شعوب النينيتز المتضررة من أنشطتها ومعها، معتمدةً على الاجتماع بأعضاء المجتمع المحلي وزعمائه. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، وُقع اتفاق مع منظمة النينيتز المحلية يحدد شروط التعاون بين الشركة والشعوب الأصلية. وقدمت الشركة الدعم للبنية التحتية وسمحت للشعوب الأصلية بالحفاظ على موارد رزقها التقليدية واقتصادها التقليدي، والاستفادة في الوقت نفسه من فرص العمل وتنمية قطاعي النفط والغاز(٥٢).

٦٨- وفي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، نسق وزير الهيدروكربونات والطاقة عملية تشاور بشأن مشروع لاستكشاف الهيدروكربون في أراضي شاراغوا نورتي، وإيسوزو، التي تسكنها شعوب أصلية وتقع في منطقة سانتا كروز. وفي النهاية، تمخضت العملية عن توقيع اتفاق بين الحكومة وجمعية شعوب الغواراني في شاراغوا نورتي، وإيسوزو، يوثق موافقة المجتمعات المحلية المسبقة على الشروع في أنشطة الاستكشاف التي تضطلع بها شركة بلوسبترول الأرجنتينية. وأفضت عملية التشاور إلى نتيجة إيجابية يعود الفضل الكبير فيها إلى رغبة وزارة الهيدروكربونات والطاقة في احترام مؤسسات ونظم الغواراني التقليدية. والمهم هو أن العملية انطلقت بناء على اقتراحات المجتمعات المحلية الأصلية نفسها والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة المضمونة للمجتمعات المحلية المتضررة(٥٣).

٦٩- وفي ماليزيا، رغم القضايا المتعلقة بالتنفيذ، تتضمن القوانين المحلية، مثل تشريع غابة ولاية سابه وتشريع حدائق ولاية سابه، أحكاماً تفرض استشارة الشعوب الأصلية قبل إنشاء محميات الغابات والمناطق المحمية. وتمثل هذه الأحكام السند الذي يقضي بأن تلتمس الحكومة موافقة الشعوب الأصلية قبل تنفيذ أي مشروع تنمية(٥٤).

٧٠- وفي أستراليا، يجب على مجالس أراضي السكان الأصليين، بموجب المادة 23AA من القانون المتعلق بحقوق السكان الأصليين في الأراضي لعام ١٩٧٦ (الإقليم الشمالي) أن "تعطي الأولوية لحماية مصالح الملاّك التقليديين من السكان الأصليين في أراضي السكان الأصليين التابعة لمنطقة المجلس، وغيرهم من السكان الأصليين المهتمين بتلك الأراضي المذكورة" و"التشجيع على التشاور الفعلي مع الملاك التقليديين من السكان الأصليين بشأن أراضي السكان الأصليين في منطقة المجلس، وغيرهم من السكان الأصليين المهتمين بتلك الأراضي في

---

(٥٢) A/HRC/EMRIP/2009/5.

(٥٣) انظر أكسفام، "Case study: Bolivian Government Consultation with the Guaraní Indigenous Peoples of Charagua Norte and Isoso: proposed hydrocarbons exploration project in San Isidro Block Santa Cruz, Bolivia"، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، متاحة على الرابط التالي: www.oxfamamerica.org/publications/bolivian-government-consultation-with-guarani-indigenous-peoples.

(٥٤) إفادة قدمتها منظمة "ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية" إلى آلية الخبراء (انظر الحاشية ١٩).

المنطقة المذكورة". وجاء في المادة ٤٥ أنه لا يجوز منح رخصة استغلال منجم يقع على أرض لسكان أصليين ما لم يبرَم اتفاق بين مجلس أراضي السكان الأصليين ومستغل المنجم.

٧١- وأوجبت المحاكم الكندية الاستجابة للأمم الأولى والتشاور معها بشأن الأنشطة التي قد تؤثر فيها، بما فيها تنمية مناطق الغابات[٥٥]. ويجب إعطاء الشعوب الأصلية كامل المعلومات، أثناء المشاورات، كي تستوعب ما يقترح عليها كما ينبغي.

٧٢- وقررت المحاكم الكندية أيضاً أنه يجب تبرير الأفعال التي تتعارض مع الحقوق الأصلية والحقوق المنبثقة عن معاهدات؛ ولتبرير تلك الأفعال، على الحكومة أن تتشاور مع الشعوب الأصلية المعنية بالموضوع.

واو - المشاركة في المنتديات والعمليات الإقليمية والدولية

٧٣- تعد "المبادئ التوجيهية بشأن قضايا الشعوب الأصلية التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية" مثالاً مهماً على تعميم قضايا الشعوب الأصلية في منظومة الأمم المتحدة وإدماجها، ويشمل ذلك البرامج والأنشطة العملية على الصعيد القطري. وتوفر المبادئ التوجيهية، التي ساهم في وضعها المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية، أطراً معيارية سياسية وعملية واسعة النطاق، لتنفيذ نهج للتنمية يقوم على حقوق الإنسان ويراعي الأبعاد الثقافية من أجل الشعوب الأصلية ومعها. وتتضمن المبادئ التوجيهية أيضاً قائمة للموارد بشأن الممارسات السليمة والدروس المستفادة من عمليات البرمجة المتعلقة بقضايا الشعوب الأصلية[٥٦].

٧٤- وأشير إلى نموذج من الممارسات الفضلى هو الاجتماعات التحضيرية الإقليمية التي تعقد سنوياً في آسيا لرسم الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بشتى آليات الأمم المتحدة وإجراءاتها، إضافة إلى هيئات ووكالات أخرى معنية بالموضوع، التي تعقدها منظمة "ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية" بمشاركة فاعلة من خبراء وكالات الأمم المتحدة وممثليها. ويتابع "تجمّع آسيا" تلك الاجتماعات أثناء دورات المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية وآلية الخبراء، من أجل إعداد بيانات وتوصيات مشتركة والتخطيط لأنشطة الدعوة، وإقامة الشبكات، وإيجاد الدعم[٥٧].

---

(٥٥) انظر *أمّة هايدا ضد كولومبيا البريطانية* (٢٠٠٤)، 73 SCC، و*أمة تلينغيت الأولى في منطقة نهر تاكو ضد كولومبيا البريطانية (مدير تقييم المشروع)* (٢٠٠٤)، 74 SCC. انظر أيضاً الإفادة التي قدمتها حكومة كندا إلى آلية الخبراء (تموز/يوليه ٢٠١٠).

(٥٦) متاحة على الرابط التالي: www.undg.org/index.cfm?P=270.

(٥٧) انظر الإفادة الذي قدمتها منظمة ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (انظر الحاشية ١٩).

٧٥- ومن نماذج الممارسات السليمة أيضاً، في مجال مشاركة الشعوب الأصلية على الصعيد الدولي، الدور الذي أداه التجمع العالمي للشعوب الأصلية في التفاوض بشأن إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية واعتماده.

٧٦- إن المجلس الاستشاري لجماعة الأنديز (دولة بوليفيا المتعددة القوميات، وكولومبيا، وإكوادور، وبيرو) هو هيئة استشارية تقدم المشورة بشأن الجوانب السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية للتكامل دون الإقليمي لأنه يؤثر في الشعوب الأصلية. ويضم المجلس مندوباً عن الشعوب الأصلية من كل دولة، يُختار من بين أعضاء المنظمات الوطنية للشعوب الأصلية ذوي المراتب العليا وفق الإجراءات المعمول بها على الصعيد الوطني[٥٨].

٧٧- ومن الأمثلة على الممارسات السليمة في بنغلاديش والهند الجهود التي يبذلها المكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية لإشراك ممثلي الشعوب الأصلية في المشاورات وفي تنفيذ أنشطته. ففي بنغلاديش، دعمت منظمة العمل الدولية نشاطاً جمَع ممثلين عن الشعوب الأصلية وعن برلمانيي هذه الشعوب لوضع توصيات ومقترحات تتعلق بالاعتراف الدستوري بتلك الشعوب، ثم أحيلت إلى لجنة الإصلاح الدستوري[٥٩].

٧٨- وتشارك ست منظمات للشعوب الأصلية بصفة رسمية ودائمة في مجلس المنطقة القطبية الشمالية، المكون من ثماني دول، غير أن هذه المنظمات لا تتمتع بنفس سلطات الدول[٦٠].

٧٩- ويُجري "برنامج الأمم المتحدة للتعاون في مجال خفض الانبعاثات الناجمة عن إزالة الغابات وتدهورها في البلدان النامية" مشاورات مع الشعوب الأصلية بشأن مبادئه التوجيهية من أجل التماس الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية ومجتمعات محلية أخرى تعتمد على الغابات[٦١]، مع أن المقرر الخاص يشير إلى طرق تحسين مسودة المبادئ التوجيهية (مثلاً في الرسالة التي أرسلها في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١١ إلى كبير مستشاري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعني بالسياسات).

زاي - نماذج أخرى من الممارسات السليمة

٨٠- معظم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان المنشأة وفقاً لمبادئ باريس مخوّلة إسداء المشورة إلى الحكومات في مجال صياغة التشريعات والإجراءات. ولما كانت تلك المؤسسات هيئات مستقلة، فإنه يمكنها أداء دور مهم في جمع ممثلي الحكومات والشعوب الأصلية، الأمر

(٥٨) منظمة العمل الدولية، دليل إلى اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ (انظر الحاشية ٤).

(٥٩) ميثاق الشعوب الأصلية الآسيوية (انظر الحاشية ١٩).

(٦٠) إفادة قدمتها أولسفيغ (انظر الحاشية ١٥).

(٦١) مثلاً في أروشا في الفترة ٢٧-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

الذي يشجع على مشاركة الشعوب الأصلية في المناقشات والقرارات المتعلقة بالقضايا التي تهمهم. ويمكن لهذه المؤسسات أيضاً أن تشدد على واجب جميع أصحاب المصلحة ضمان إشراك ممثلي الشعوب الأصلية في صنع القرار.

٨١- وانتهجت اللجنة الماليزية لحقوق الإنسان نهجين أحدهما يقوم على التعاون والآخر على التجاوب لإيجاد الحلول الرامية إلى تحسين وضع حقوق الشعوب الأصلية في الأرض والاعتراف بها، من خلال التحقيق في حقوق الشعوب الأصلية في الأرض. ومن أساليب التحقيق التي ستُستعمل دعوة الناس إلى تقديم إفادات وعقد مشاورات وجلسات علنية حيث تكون الشعوب الأصلية من بين أصحاب المصلحة الرئيسيين. ومن شأن البحث، الذي يشمل أنشطة مسح مواقع المجتمعات المحلية، أن يضمن مشاركة الشعوب الأصلية والمنظمات في الحصول على البيانات اللازمة لوضع نظام معلومات جغرافية يحدد خرائط الأراضي التي تطالب بها الشعوب الأصلية[٦٢].

٨٢- وفي إندونيسيا، وقع تحالف الشعوب الأصلية للأرخبيل (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara)، وهو شبكة وطنية للشعوب الأصلية، مذكرة تفاهم مع المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان لمعالجة ادعاءات انتهاك حقوق الإنسان وترويج الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية. وهناك أمثلة مشابهة لهذا الترويج مع الشعوب الأصلية تمكن هذه الشعوب من المشاركة في صنع القرار، وهي جزء من أنشطة شبكة آسيا والمحيط الهادئ للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

٨٣- وشجعت الأوساط الأكاديمية ووكالات الأمم المتحدة مبادئ عدم التمييز، والمشاركة، والمساءلة، والتمكين، التي سمحت للفئات المحرومة والمستضعفة بالاندماج في الحوكمة. وبالخصوص، يتضمن المنشور الذي أصدره المركز الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمعنون *"Towards Inclusive Governance: Promoting the Participation of Disadvantaged Groups in Asia-Pacific"* الدروس المستفادة من ثمانية بلدان في آسيا والمحيط الهادئ. وتنادي الدراسات الإفرادية بإدماج الفئات المهمشة، مثل الشعوب الأصلية، بحيث تمثَّل تمثيلاً فعلياً، وإيجاد الظروف المفضية إلى المزيد من احترام حقوق الإنسان لكل الشعوب وتعزيزها وإعمالها[٦٣]. وهذا المثال نموذج لممارسة سليمة اضطلعت بها إحدى وكالات الأمم المتحدة لتشجيع وتعزيز مؤسسات وعمليات صنع القرار لدى الشعوب الأصلية في أوضاع شتى.

---

(٦٢) مذكرة قدمتها اللجنة الماليزية لحقوق الإنسان إلى آلية الخبراء.

(٦٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، Towards Inclusive Governance (٢٠٠٧)، http://www.snap-undp.org/elibrary/Publications/TowardsInclusiveGovernance.pdf (آخر زيارة: ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١١).

المرفق

مشورة رقم ٢(٢٠١١) مقدمة من آلية الخبراء: الشعوب الأصلية والحق في المشاركة في صنع القرار

١- كانت الشعوب الأصلية من بين فئات المجتمع التي استبعدت وهمشت وحرمت أكثر من غيرها. وقد كان لذلك آثار سلبية على قدرتها على تحديد وجهة مجتمعاتها، بما في ذلك صنع القرار في المجالات التي تؤثر في حقوقها ومصالحها. وقد يكون ذلك من العوامل الرئيسية التي لا تزال تسهم في حالة الضعف التي تعيشها هذه المجتمعات. ولا بد من ضمان حقوق الشعوب الأصلية في صنع القرار ومشاركتها في القرارات التي تؤثر فيها لتمكينها من حماية جملة أمور منها ثقافاتها، بما فيها لغاتها، وأراضيها وأقاليمها ومواردها. وكانت الشعوب الأصلية، في حالات عدة، تمارس، أو ما تزال تمارس، أشكالاً من الحوكة خاصة بها.

٢- إن حق الشعوب الأصلية في المشاركة راسخ في القانون الدولي. ومنذ عهد قريب، زاد التركيز في خطاب الشعوب الأصلية على الحقوق التي لا تكتفي بتمكين الشعوب الأصلية من المشاركة في عمليات صنع القرارات التي تؤثر فيها فحسب، بل تدعو إلى تمكينها فعلياً من التحكم في نتائج تلك العمليات.

٣- ويتجلى هذا النطاق من الحقوق في الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية الذي يتضمن أكثر من ٢٠ حكماً عاماً يتعلق بالشعوب الأصلية وصنع القرار. وتتراوح هذه الحقوق من الحق في تقرير المصير، الذي يشمل الحق في الاستقلال أو الحكم الذاتي، إلى الحقوق في المشاركة والإشراك بفاعلية في عمليات صنع القرار. وتنص أحكام أخرى على واجبات الدول المتمثلة في ضمان مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار لتحقيق أهداف منها الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة؛ والسعي إلى الحصول على الموافقة الحرة من الشعوب الأصلية؛ والتشاور والتعاون مع هذه الشعوب؛ واتخاذ التدابير بالتوافق معها[٦٤].

٤- ولما كان الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية تعبيراً معيارياً عن التوافق الدولي القائم بشأن الحقوق الفردية والجماعية للشعوب الأصلية على نحو ينسجم مع المعايير الدولية القائمة في مجال حقوق الإنسان، فإنه يوفر إطار عمل يرمي إلى حماية وإعمال حقوق الشعوب الأصلية على أكمل وجه، بما في ذلك الحق في المشاركة في صنع القرار.

---

(٦٤) المواد ٣-٥، و١٠-١٢، و١٤، و١٥، و١٧-١٩، و٢٢، ٢٣، و٢٦-٢٨، و٣٠-٣٢، و٣٦، و٣٨، و٤٠، و٤١.

٥- وعن حقوق المشاركة، يشير القانون الدولي لحقوق الإنسان إلى الحق في المشاركة في الشؤون العامة، بشكليها العام والخاص على السواء، بما في ذلك في المعاهدات المتنوعة في مجال حقوق الإنسان، مثل المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية، ١٩٨٩ (رقم ١٦٩)[٦٥]. وتشمل المشاركة في الشؤون العامة بشكلها العام الإشراك في إدارة الشؤون العامة. والمشاركة الانتخابية هي مجرد شكل من أشكال التعبير عن الحق في المشاركة. وعلاوة على ذلك، لا يقتصر الحق في المشاركة في الشأن العام على المشاركة في المؤسسات السياسية الرسمية فحسب، بل بتجاوزها إلى المشاركة في الأنشطة المدنية والثقافية والاجتماعية ذات الصبغة العامة. واعتبرت الاتفاقيات أن الحق في المشاركة في الشأن العام هو حق مدني وسياسي للفرد، بيد أن الحق، في سياق قضايا الشعوب الأصلية، يكتسي طابعاً جماعياً أيضاً، وهذا يعني حق الجماعة بوصفها شعباً في أن تكون لها سلطة صنع القرار.

٦- وثمة سوابق قضائية دولية تؤكد بوجه عام حق الشعوب الأصلية في المشاركة في صنع القرار، مثل قرار محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التي اعترفت بحق تلك الشعوب في تنظيم نفسها على نحو يتسق مع عاداتها وتقاليدها في إطار القوانين الانتخابية للدولة[٦٦] . وأعربت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب عن قلقها إزاء استبعاد الشعوب الأصلية من صنع القرار في مجال التعامل مع أراضيها[٦٧].

٧- وتقضي المادة ٦ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بأن تجرى المشاورات مع الشعوب الأصلية بواسطة مؤسسات تمثلها. وينبغي أن تتحكم الشعوب الأصلية في العملية التي يحدَّد بها التمثيل، وفقاً لمعايير حقوق الإنسان المنصوص عليها في جملة صكوك منها الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية[٦٨].

٨- شرط إجراء المشاورات باستخدام إجراءات مناسبة يعني أن عمليات الاستماع إلى عامة الناس لا تعتبر كافية لاستيفاء هذا المعيار الإجرائي. فإجراءات التشاور ينبغي أن تمكن الشعوب الأصلية من التعبير الكامل عن آرائها، في الوقت المناسب وعلى أساس إدراكها التام للقضايا المعنية، بحيث تستطيع التأثير في النتيجة والتوافق اللذين يمكن التوصل إليهما.

٩- وينبغي للمشاورات أيضاً أن تجرى بحسن نية وفي شكل يناسب السياق. وهذا يتطلب إجراء المشاورات في مناخ يتسم بالثقة المتبادلة والشفافية. ويجب منح الشعوب الأصلية ما يكفي من وقت للانخراط في عملية صنع القرار الخاصة بها، والمشاركة في القرارات

---

(٦٥) المواد ٢، و٥-٧، و١٥-١٧، و٢٠، و٢٢، و٢٣، و٢٥، و٢٧، و٢٨، و٣٣.

(٦٦) محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، *ياتاما ضد نيكاراغو*، الحكم الصادر في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

(٦٧) اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، *مجلس رعاية الإندوريين ضد كينيا*، ٤ شباط/فبراير ٢٠١٠.

(٦٨) A/HRC/EMRIP/2010/2.

المتخذة على نحو ينسجم مع ممارساتها الثقافية والاجتماعية. وفي الختام، ينبغي أن يكون هدف المشاورات التوصل إلى اتفاق أو توافق.

١٠- إن واجب استشارة الشعوب الأصلية، مثلما جاء أعلاه، ينعكس أيضاً في عدد من أحكام الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية[٦٩]. وتشترط المادتان ١٩ و٣٢(٢) من الإعلان، شأنها في ذلك شأن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، أن تستشير الدول الشعوب الأصلية بحسن نية بواسطة إجراءات مناسبة قصد الحصول على موافقتها عند النظر في الإجراءات التي قد تؤثر فيها.

١١- وعلاوة على ما تقدم، رأت بعض هيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة أن الدول ملزمة، في إطار التزاماتها التعاهدية، باستشارة الشعوب الأصلية فعلياً في المسائل التي تؤثر في مصالحها وحقوقها، وبالسعي في بعض الحالات إلى الحصول على موافقة هذه الشعوب[٧٠].

١٢- ويرد أيضاً واجب الدول الذي يقضي بالتشاور مع الشعوب الأصلية والحصول على موافقتها في الاجتهادات القانونية لعدة جهات منها الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل التابع لمجلس حقوق الإنسان[٧١]، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان[٧٢]، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب[٧٣]، والمقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية[٧٤]، مثلما يرد في السياسة الدولية[٧٥]؛ ويرد بعض من تلك الاجتهادات في التقرير المرحلي لآلية الخبراء بشأن الشعوب الأصلية والحق في

---

(٦٩) المواد ١، و١١، و١٥، و١٧، و١٩، و٢٨، و٢٩، و٣٠، و٣٢، و٣٦، و٣٨.

(٧٠) انظر A/HRC/EMRIP/2010/2. انظر أيضاً CCPR/C/79/Add.109 وAdd.112، وCCPR/CO/69/AUS وCCPR/CO/74/SWE؛ *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٤٠* (A/50/40)، المجلد الثاني، المرفق العاشر، الباب أولاً، الفقرة ٩-٦؛ CERD/C/CAN/CO/18، الفقرتان ١٥ و٢٥؛ CERD/C/NZL/CO/17، الفقرة ٢٠؛ CERD/C/IDN/CO/3، الفقرة ١٧؛ CERD/C/COD/CO/15، الفقرة ١٨؛ CERD/C/ECU/CO/19، الفقرة ١٦؛ CERD/C/USA/CO/6، الفقرة ٢٩؛ CERD/C/NAM/CO/12، الفقرة ١٨؛ CERD/C/SWE/CO/18، الفقرة ١٩؛ CCPR/C/NIC/CO/3، الفقرة ٢١؛ CCPR/C/BWA/CO/1، الفقرة ٢٤؛ CCPR/C/CRI/CO/5، الفقرة ٥؛ CCPR/C/CHL/CO/5، الفقرة ١٩؛ *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٨* (A/52/18)، المرفق الخامس؛ وE/C.12/GC/21.

(٧١) انظر مثلاً مقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠٦/١٢.

(٧٢) مثلاً، *ياتاما ضد نيكاراغوا* (انظر الحاشية ٦٦)، وشعب *ساراماكا ضد سورينام*، الحكم الصادر في ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

(٧٣) *مجلس رعاية الإندوريين ضد كينيا* (انظر الحاشية ٦٧).

(٧٤) A/HRC/12/34.

(٧٥) انظر، مثلاً، مبادئ أكوي: كون التوجيهية الطوعية لتنفيذ المادة ٨(ي) من اتفاقية التنوع البيولوجي، والبنك الأوروبي للإعمار والتنمية، السياسة البيئية والاجتماعية (أيار/مايو ٢٠٠٨).

المشاركة في صنع القرار[٧٦]. فقد أشارت آلية الخبراء في ذلك التقرير إلى أن معاهدات عدة بين الدول والشعوب الأصلية أكدت أن مبدأ موافقة الشعوب الأصلية هو أساس العلاقة التعاهدية بين الدول وهذه الشعوب[٧٧].

١٣- ثم إن مشاركة الشعوب الأصلية بصورة هادفة وفعالة في صنع القرار لها أهمية بالغة في تمتعها بعدد كبير من حقوق الإنسان. فحق الشعوب الأصلية في أن تحدد أولوياتها التعليمية بنفسها وتشارك بفعالية في وضع الخطط والبرامج والخدمات التعليمية وتنفيذها وتقييمها، على سبيل المثال، يكتسي أهمية حاسمة في التمتع بالحق في التعليم[٧٨] . وعندما يطبق الحق في التعليم على أنه حق تعاهدي، فإنه يوفر إطاراً للمصالحة. وتوفر لجان الحقيقة والمصالحة نموذجاً من نماذج تحسن العلاقات بين الدول والشعوب الأصلية[٧٩].

١٤- وتكتسي مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار أهمية حاسمة في الحوكمة الرشيدة. فمن أهداف المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية سد الفجوة بين حقوقها من جهة وإعمالها من جهة أخرى.

١٥- بيد أن العديد من الشعوب الأصلية تظل عرضة لتدخلات جهات عليا في الدولة قلما تراعي حقوق هذه الشعوب وظروفها أو لا تقيم لها وزناً. ففي حالات عدة، يمثل ذلك السبب الرئيس لمصادرة الأراضي، والنزاعات الإثنية، وانتهاكات حقوق الإنسان، والتشريد، وفقدان مقومات الحياة.

١٦- وينطبق واجب استشارة الشعوب الأصلية حيثما كان يُنظر في إجراء أو قرار يؤثر تحديداً في الشعوب الأصلية (يؤثر مثلاً في أراضيها أو مقومات حياتها). وينطبق هذا الواجب أيضاً في الحالات التي تنظر فيها الدولة في قرارات أو إجراءات قد تؤثر في المجتمع ككل، لكنها تؤثر في الشعوب الأصلية، وبالخصوص في الحالات التي يكون فيها للقرارات تأثير كبير يصيب الشعوب الأصلية أكثر من غيرها[٨٠].

١٧- وفيما يتعلق بالحق في تقرير المصير، يؤكد الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية أن من حقها، لدى ممارسة حق تقرير المصير، إنشاء وصون مؤسساتها الخاصة لصنع القرارات والسلطة الموازية المتمثلة في حق المشاركة في عمليات صنع القرارات الخارجية التي تؤثر فيها. ويكتسي هذا الأمر أهمية حاسمة في تمكينها من الحفاظ على هوياتها ولغاتها وثقافاتها ودياناتها وتنميتها في إطار الدولة التي تعيش فيها.

---

(٧٦) A/HRC/EMRIP/2010/2.

(٧٧) المرجع السابق. في كندا، تتضمن المعاهدات ٦ و٧ و٨ أحكاماً بشأن موافقة الشعوب الأصلية.

(٧٨) A/HRC/12/33.

(٧٩) A/HRC/15/36، الفقرة ١١.

(٨٠) انظر A/HRC/12/34، الفقرتان ٤٢-٤٣.

١٨- وتعكس المادة ٣ من الإعلان المادة ١(أ) المشتركة بين العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعليه، فإنه يحق للشعوب الأصلية أن تحدد تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وإدارة مواردها الطبيعية لصالحها. وينبثق واجب التشاور مع الشعوب الأصلية والحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة من حقها في تقرير المصير.

١٩- ونتيجة للمادتين ٥ و١٨ من الإعلان، وفي إطار الحق في تقرير المصير، يحق للشعوب الأصلية أن تتخذ قرارات مستقلة في جميع المسائل المتعلقة بشؤونها الداخلية والمحلية، والتأثير بفاعلية في صنع القرارات الخارجية التي تؤثر فيها إن اختارت المشاركة في هذه العملية.

٢٠- وتوفر المعايير الدولية المتعلقة بواجبات الدولة المتمثلة في استشارة الشعوب الأصلية والسعي إلى الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة الأساس الذي يقوم عليه تمكين الشعوب الأصلية من أن يكون لها القول الفصل في صنع القرارات الخارجية في المسائل التي تؤثر فيها.

٢١- إن الحق في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، مثلما جاء أعلاه، مضمَّن في حق تقرير المصير. والمقتضيات الإجرائية لكل من التشاور والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة متشابهة. غير أنه يجب فهم مبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة في سياق حق الشعوب الأصلية في تقرير المصير لأنه جزء لا يتجزأ من ذلك الحق.

٢٢- وواجب حصول الدولة على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية يمكن هذه الشعوب فعلياً من تحديد نتائج عمليات صنع القرارات التي تؤثر فيها، وليس حق إشراكها في تلك العمليات فقط. إن الموافقة مكوّن أساسي من مكونات عملية صنع القرار، ويُحصل عليها بواسطة مشاورات ومشاركة حقيقيتين. لذا، فإن واجب الحصول على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من هذه الشعوب ليس عملية إجرائية فحسب، بل آلية مهمة لضمان احترام حقوقها أيضاً.

٢٣- ويستلزم الإعلان الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية في المسائل التي تكتسي أهمية بالغة لضمان حقوقها وبقائها وكرامتها ورفاهها. وعند تقييم مدى أهمية مسألة من المسائل للشعوب الأصلية المعنية بها، ينبغي مراعاة عوامل من قبيل منظور تلك الشعوب الأصلية وأولوياتها، وطبيعة المسألة أو النشاط المقترح وأثره المحتمل على تلك الشعوب، مع مراعاة أمور منها الآثار المتراكمة لما سبق من صدامات أو أنشطة والحيف التاريخي الذي أصاب تلك الشعوب. وتحظر المادة ١٠ من الإعلان، التي تقوم على الحق في تقرير المصير، إكراه الشعوب الأصلية على ترك أراضيها وأقاليمها. وفي المقابل، تشمل المادة ١٦(٢) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ عناصر إجرائية تسمح بإعادة التوطين قسراً للضرورة القصوى، دون موافقة الشعوب الأصلية المعنية بالموضوع. وإضافة إلى ذلك، يقتضي الإعلان أن تحصل الدول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من هذه

الشعوب في بعض الحالات، مثل تلك التي تنص عليها المواد ١١(٢)، و١٩، و٢٨(١)، و٢٩(٢)، و٣٢(٢).

٢٤- ويفترض واجب الحصول على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية وجود آلية وعملية تتخذ الشعوب الأصلية بموجبها قراراتها المستقلة والجماعية بشأن المسائل التي تؤثر فيها. ويجب أن تتسم العملية بحسن النية لضمان الاحترام المتبادل. ويؤكد واجب حصول الدولة على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة الامتياز الذي تتمتع به الشعوب الأصلية في الامتناع عن الموافقة وتحديد شروطها.

٢٥- وتتداخل عناصر الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة. فهي تبيّن وتحدد شروط موافقة الشعوب الأصلية، وقد يؤدي انتهاك أي من هذه العناصر الثلاثة إلى إبطال أي اتفاق مزعوم من جانب الشعوب الأصلية.

٢٦- ويفترض عنصر الموافقة "الحرة" عدم الإكراه أو التخويف أو التلاعب؛ وعنصر "المسبقة" أن يُحصل على الموافقة قبل الاضطلاع بالنشاط المقترن بالقرار، ويشمل الوقت اللازم الذي يسمح للشعوب الأصلية بأن تضطلع بعمليات صنع القرار الخاصة بها؛ ويفترض عنصر الموافقة "المستنيرة" أن تقدَّم إلى الشعوب الأصلية جميع المعلومات المتعلقة بالنشاط وأن تكون تلك المعلومات موضوعية، ودقيقة، وتعرض على نحو وفي شكل تفهمه الشعوب الأصلية؛ ويفترض عنصر "الموافقة" موافقة الشعوب الأصلية على النشاط موضوع القرار، الذي قد يكون مشروطاً[٨١].

التدابير

٢٧- تعني الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة أن الدولة ملزمة بالحصول على موافقة الشعوب الأصلية في القرارات ذات الأهمية البالغة لحقوقها وبقائها وكرامتها ورفاهها. وينبغي للدول أن تتأكد من أن المشاورات والمفاوضات مع الشعوب الأصلية تجرى مع الممثلين، وينبغي أن تتقيد أيضاً بمعايير حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

٢٨- وعلى الدول أن تحترم كون الشعوب الأصلية لها الحق في المشاركة في صنع القرار على جميع المستويات، بما فيه صنع القرار الخارجي، إن اختارت الشعوب الأصلية ذلك وفي الأشكال التي تختارها، بما في ذلك، عند الاقتضاء، ترتيبات الحوكمة المشتركة.

(٨١) انظر الوثيقة E/C.19/2005/3 للوقوف على تفسير الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة.

٢٩- وينبغي للدول أن تحترم وتدعم الأشكال التقليدية والمعاصرة لهياكل حوكمة الشعوب الأصلية، بما فيها ممارستها في مجال صنع القرار الجماعي.

٣٠- وينبغي للدول أن تسن وتنفذ الأحكام الدستورية وغيرها من الأحكام القانونية التي تعزز مشاركة الشعوب الأصلية في صنع القرار، بحيث تنسجم مع الإعلان، لا سيما عندما تلتمس الشعوب الأصلية المتأثرة ذلك.

٣١- وكثيراً ما تواجه نساء الشعوب الأصلية عقبات استثنائية للمشاركة في صنع القرار. وعليه، ينبغي للدول والمنظمات الدولية والشعوب الأصلية وغيرها من كيانات صنع القرار أن تسهل مشاركتهن في أنشطتها وتزيد فرصهن للتغلب على الصعوبات التي تواجه من كان منهن يسعى إلى المشاركة في صنع القرار.

٣٢- وينبغي للدول والمنظمات الدولية والمحلية المعنية بالموضوع أن تتأكد من أن الشعوب الأصلية تملك القدرة المالية والتقنية للمشاركة في المشاورات وعمليات التماس الموافقة، والمشاركة في عمليات صنع القرار على المستويين الإقليمي والدولي.

٣٣- وينبغي للدول أيضاً أن تعترف بأن حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها يحتّم على الدول أن تحصل على موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة من الشعوب الأصلية، وألا تكتفي بإشراكها في عمليات صنع القرار، بل تخولها حق تحديد نتائجها. وتعد المعاهدات، بوصفها دليلاً على الحق في تقرير المصير، والعلاقة التي تمثلها، أساساً لشراكة متينة تتناغم مع الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

٣٤- وينبغي للدول أن تحترم حق الشعوب الأصلية في تقرير مصيرها، الذي ينبغي أن يمارس ضمن حدود الدولة القائمة، عن طريق آليات للاستقلال أو الحكم الذاتي. وينبغي للدول أن تتأكد من قدرة الشعوب الأصلية على تمويل مهامها في إطار الاستقلال، وفقاً للمادة ٤ من الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

٣٥- وينبغي للأمم المتحدة، وفقاً للإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، أن تستحدث آلية/نظاماً دائماً للتشاور مع هيئات حوكمة الشعوب الأصلية، بما فيها برلمانات الشعوب الأصلية أو جمعياتها أو مجالسها أو غيرها من الهيئات التي تمثلها، والتأكد من أن تلك الهيئات لها صفة استشارية تسمح لها بالمشاركة بفعالية في جميع مستويات الأمم المتحدة.

٣٦- وينبغي لمنظمة العمل الدولية أن تسمح بالتمثيل الفعال للشعوب الأصلية في عمليات صنع القرار فيها، وبالخصوص في مجال تنفيذ اتفاقيات المنظمة وسياساتها المتعلقة بالشعوب الأصلية ومراقبتها.

٣٧- وينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، باعتبارها هيئات مستقلة، أن تؤدي دوراً مهماً في جمع ممثلي الحكومات والشعوب الأصلية، الأمر الذي يعزز مشاركة الشعوب الأصلية في مناقشة القضايا التي تعنيها واتخاذ القرارات بشأنها. وفي وسع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أيضاً أن تشدد على ضرورة أن ييسر جميع أصحاب المصلحة مشاركة ممثلي الشعوب الأصلية في صنع القرار. ويمكن لتلك المؤسسات، بواسطة برامجها، أن تشرك الشعوب الأصلية فعلياً في صنع القرار في المجالات التي تعنيها.